UAB
Universitat Autònoma de Barcelona

El Registre de Convenis de Catalunya i les relacions intergovernamentals a l'Estat autonòmic: Gestió de recursos informatius i transparència de la cooperació

Diana Mampel Alandete

ADVERTIMENT. L'accés als continguts d'aquesta tesi doctoral i la seva utilització ha de respectar els drets de la persona autora. Pot ser utilitzada per a consulta o estudi personal, així com en activitats o materials d'investigació i docència en els termes establerts a l'art. 32 del Text Refós de la Llei de Propietat Intel·lectual (RDL 1/1996). Per altres utilitzacions es requereix l'autorització prèvia i expressa de la persona autora. En qualsevol cas, en la utilització dels seus continguts caldrà indicar de forma clara el nom i cognoms de la persona autora i el títol de la tesi doctoral. No s'autoritza la seva reproducció o altres formes d'explotació efectuades amb finalitats de lucre ni la seva comunicació pública des d'un lloc aliè al servei TDX. Tampoc s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant als continguts de la tesi com als seus resums i índexs.

ADVERTENCIA. El acceso a los contenidos de esta tesis doctoral y su utilización debe respetar los derechos de la persona autora. Puede ser utilizada para consulta o estudio personal, así como en actividades o materiales de investigación y docencia en los términos establecidos en el art. 32 del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual (RDL 1/1996). Para otros usos se requiere la autorización previa y expresa de la persona autora. En cualquier caso, en la utilización de sus contenidos se deberá indicar de forma clara el nombre y apellidos de la persona autora y el título de la tesis doctoral. No se autoriza su reproducción u otras formas de explotación efectuadas con fines lucrativos ni su comunicación pública desde un sitio ajeno al servicio TDR. Tampoco se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al contenido de la tesis como a sus resúmenes e índices.

WARNING. The access to the contents of this doctoral thesis and its use must respect the rights of the author. It can be used for reference or private study, as well as research and learning activities or materials in the terms established by the 32nd article of the Spanish Consolidated Copyright Act (RDL 1/1996). Express and previous authorization of the author is required for any other uses. In any case, when using its content, full name of the author and title of the thesis must be clearly indicated. Reproduction or other forms of for profit use or public communication from outside TDX service is not allowed. Presentation of its content in a window or frame external to TDX (framing) is not authorized either. These rights affect both the content of the thesis and its abstracts and indexes.

UAB
Universitat Autònoma
de Barcelona

El Registre de Convenis de Catalunya i les relacions intergovernamentals a l'Estat autonòmic: Gestió de recursos informatius i transparència de la cooperació

- Tesi doctoral -

Doctoranda: Diana Mampel Alandete

Directora: Dra. María Jesús García Morales. Professora titular de Dret Constitucional de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB)

Programa de Doctorat en Dret. Escola de Doctorat de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB)
Facultat de Dret de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB)

2023

RESUM

A l'Estat autonòmic, com en qualsevol sistema políticament descentralitzat, hi ha tres tipus de recursos: competencials, financers i informatius. Els governs han prioritzat habitualment els dos primers i no han donat prou importància als recursos informatius. Des del punt de vista acadèmic, és una dimensió escassament estudiada, més enllà de situar dèficits, com l'opacitat de les relacions de cooperació intergovernamentals. Aquesta tesi doctoral analitza el Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació de la Generalitat de Catalunya, des de la seva creació, l'any 2005, com a eina de sistematització dels convenis i d'impuls de les relacions intergovernamentals, i pioner a Espanya de la transparència de l'activitat convencional a internet. Un tema aparentment local que, no obstant això, s'insereix a l'agenda d'investigació estatal i internacional sobre la transparència de l'acció concertada entre governs a tots els sistemes descentralitzats i al federalisme. L'objectiu d'aquesta recerca és constatar si el Registre ha assolit les finalitats per a les quals fou creat i identificar quin paper desenvolupa o pot desenvolupar en aquest àmbit, a la vista, no només de la normativa i praxi pròpia, sinó també del lloc que ocupa en el món dels registres de convenis de l'Estat autonòmic, en un exercici de dret comparat interautonòmic i, anant molt més enllà, en relació amb la gestió dels recursos informatius i la transparència de les relacions de cooperació intergovernamentals a dos sistemes federals, multiculturals i plurilingües, com Suïssa i el Canadà. La recerca s'ha basat principalment en l'estudi de la nombrosa i fragmentària normativa, i la bibliografia sobre relacions intergovernamentals. A més d'aquestes fonts habituals, el valor afegit d'aquesta tesi rau en la seva vessant d'estudi de camp, que abasta tant les dades extretes de la realitat com l'anàlisi de la documentació generada pels registres de convenis, com són els informes dels registres, els resultats de les entrevistes als polítics protagonistes de les relacions de cooperació de la Generalitat i, destacadament, els qüestionaris adreçats als ponents de l'Estatut català de 2006, als *practitioners* de la Generalitat i als responsables tècnics dels registres de convenis de les comunitats autònomes, així com les consultes als responsables de la gestió d'aquests recursos informatius a Suïssa i el Canadà. Els resultats d'aquesta investigació corroboren la importància del Registre de Convenis de Catalunya com a instrument fonamental per a la gestió dels recursos informatius, l'impuls i la transparència de les relacions de cooperació de la Generalitat, així com el seu potencial per contribuir a la millora de l'autogovern, encara no suficientment explorat ni posat en valor, que transcendeix el cas concret i que aporta aquesta experiència al debat acadèmic i pràctic sobre la transparència d'aquest sector creixent de l'acció intergovernamental.

Paraules clau: convenis; registres de convenis; relacions intergovernamentals; cooperació; transparència; retiment de comptes; federalisme; Estat autonòmic.

RESUMEN

En el Estado autonómico, como en cualquier sistema políticamente descentralizado, hay tres tipos de recursos: competenciales, financieros e informativos. Los gobiernos han priorizado habitualmente los dos primeros y no han dado suficiente importancia a los recursos informativos. Desde el punto de vista académico, es una dimensión escasamente estudiada, más allá de situar déficits, como la opacidad de las relaciones de cooperación intergubernamentales. Esta tesis doctoral analiza el Registro de Convenios de Colaboración y Cooperación de la Generalidad de Cataluña, desde su creación, el año 2005, como instrumento de sistematización de los convenios y de impulso de las relaciones intergubernamentales, y pionero en España de la transparencia de la actividad convencional en internet. Un tema aparentemente local que, sin embargo, se inserta en la agenda de investigación estatal e internacional sobre la transparencia de la acción concertada entre gobiernos en todos los sistemas descentralizados y en el federalismo. El objetivo de esta investigación es constatar si el Registro ha alcanzado las finalidades para las que fue creado e identificar qué papel desarrolla o puede desarrollar en este ámbito, a la vista, no solamente de la normativa y praxis propia, sino también del lugar que ocupa en el mundo de los registros de convenios del Estado autonómico, en un ejercicio de derecho comparado interautonómico y, yendo mucho más allá, en relación con la gestión de los recursos informativos y la transparencia de las relaciones de cooperación intergubernamentales en dos sistemas federales, multiculturales y plurilingües, como Suiza y Canadá. La investigación se ha basado principalmente en el estudio de la numerosa y fragmentaria normativa y de la bibliografía sobre relaciones intergubernamentales. Además de estas fuentes habituales, el valor añadido de esta tesis radica en su vertiente como estudio de campo, que incluye tanto los datos extraídos de la realidad como el análisis de la documentación generada por los registros de convenios, como son los informes de los registros, los resultados de las entrevistas a los políticos protagonistas de las relaciones de cooperación de la Generalidad y, destacadamente, los cuestionarios dirigidos a los ponentes del Estatuto catalán de 2006, a los *practitioners* de la Generalidad y a los responsables técnicos de los registros de convenios de las comunidades autónomas, así como las consultas a los responsables de la gestión de estos recursos informativos en Suiza y Canadá. Los resultados de esta investigación corroboran la importancia del Registro de Convenios de Cataluña como instrumento fundamental para la gestión de los recursos informativos, el impulso y la transparencia de las relaciones de cooperación de la Generalidad, así como su potencial para contribuir a la mejora del autogobierno, aunque no suficientemente explorado ni valorado, que trasciende el caso concreto y que aporta esta experiencia al debate académico y práctico sobre la transparencia de este sector creciente de la acción intergubernamental.

Palabras clave: convenios; registros de convenios; relaciones intergubernamentales; cooperación; transparencia; rendición de cuentas; federalismo: Estado autonómico.

ABSTRACT

In the autonomous State, as in any politically decentralized system, there are three types of resources: competential, financial and informational. Governments have tended to prioritise the first two while not giving sufficient importance to informational resources. From an academic point of view, this aspect has been scarcely studied beyond the identification of deficits, such as the lack of transparency in intergovernmental cooperation relations. This doctoral thesis analyses the Register of Collaboration and Cooperation Agreements of the Generalitat de Catalunya, from its inception in 2005, as an instrument for the systematisation of agreements and the promotion of intergovernmental relations. The Register is also a pioneer in Spain regarding the transparency of conventional activity on the Internet. A seemingly local issue that is, however, part of the state and international research agenda on the transparency of concerted action between governments in all decentralized systems and in federalism. This research aims to ascertain whether the Register has achieved the purposes for which it was created and to identify what role it plays, or can play, in this field, in view not only of its own regulations and praxis but also of the place it occupies in the world of the registers of agreements of the autonomous State; it is also an exercise in comparative inter-autonomic law and, beyond that, relative to the management of information resources and the transparency of intergovernmental cooperation relations in two federal, multicultural and multilingual systems, such as Switzerland and Canada. The research has been mainly based on the study of numerous fragmentary regulations and literature on intergovernmental relations. In addition to these more common sources, the added value of this thesis lies in its aspect as a field study, which includes both the data extracted from everyday reality and the analysis of the documentation generated by the registers of agreements, such as the registers' reports, the results of the interviews with the politicians involved in the Generalitat's cooperation relations and, most notably, the questionnaires addressed to the rapporteurs of the Catalan Statute of 2006, to the Generalitat's practitioners and the technical heads of the convention registers in the autonomous communities, as well as consultations with those responsible for managing these information resources in Switzerland and Canada. The results of this research confirm the importance of the aforementioned Catalan Agreement Register as a fundamental tool for the management of information resources, the promotion, and transparency of the cooperation relations of the Generalitat, as well as its potential to contribute to the improvement of self-government, which has not been sufficiently explored or evaluated, going beyond the specific case and contributing this experience to the academic and practical debate on the transparency of this growing sector of intergovernmental action.

Keywords: agreements; registers of agreements; intergovernmental relations; cooperation; transparency; accountability; federalism; autonomous state.

Índex

Resum/*Resumen*/*Abstract* 1

Relació de taules i gràfics 13

Introducció 15

1. La creació i consolidació del Registre de Convenis de Catalunya

1.1. L'activitat convencional de la Generalitat abans del Registre de Convenis 27
1.1.1. El marc normatiu aplicable 29
1.1.1.1 La regulació constitucional i estatutària 29
1.1.1.2 El primer desplegament legislatiu dels convenis 32
1.1.2. La praxi administrativa 35
1.1.2.1 L'anàlisi interna dels *practitioners* 35
1.1.2.2 La necessitat d'una regulació única i transversal 42

1.2. La normativa de creació i regulació del Registre de Convenis 44
1.2.1 La gènesi 44
1.2.1.1 La voluntat del Govern de la Generalitat d'impulsar les relacions amb l'Estat i les altres comunitats autònomes 44
1.2.1.2 L'aparició del Registre de Convenis 46
1.2.2 El projecte de Decret de convenis de col·laboració i acords de cooperació 48
1.2.2.1 La sistematització dels convenis com a prioritat 49
1.2.2.2 La regulació del Registre de Convenis 51
1.2.3 El Decret 52/2005, de 5 d'abril: dels objectius pretesos als resultats assolits 54
1.2.3.1 La pèrdua de pes polític en favor de més pes administratiu 56
1.2.3.2 La transparència i la publicitat com a desideràtum 61
1.2.3.3 La difusió i l'impacte extern del Decret del Registre de Convenis 65

1.3. El Decret 322/2006, de 22 d'agost, de modificació del Registre de Convenis 68
1.3.1 La necessitat del Registre de Convenis d'evolucionar en paral·lel a la reforma estatutària 68
1.3.2 Més seccions per assolir nous reptes 70
1.3.2.1 El control i el seguiment de l'acció exterior de la Generalitat 70
1.3.2.2 La visibilitat dels convenis amb els òrgans constitucionals o estatutaris 75
1.3.3 L'ús de noves tecnologies per a la tramitació i signatura de convenis 76

1.3.4 La introducció de la perspectiva de gènere 77
1.3.5 La difusió i l'impacte extern de la modificació normativa del Registre de Convenis 79

2. El Registre de Convenis de Catalunya en el marc de l'Estatut d'autonomia i la legislació de desplegament

2.1 L'Estatut de 2006 i l'impuls de les relacions intergovernamentals 83
2.1.1 El nou marc estatutari per a les relacions intergovernamentals de la Generalitat de Catalunya 84
2.1.1.1 La influència dels antecedents parlamentaris i governamentals ... 85
2.1.1.2 El reconeixement de les relacions entre la Generalitat de Catalunya i l'Estat 88
2.1.1.3 Les relacions entre la Generalitat i les altres comunitats autònomes: una oportunitat desaprofitada 94

2.2 Les lleis de desplegament de l'Estatut 103
2.2.1 La Llei 13/2008: la incorporació de les relacions amb l'Estat 103
2.2.1.1 La signatura de convenis intergovernamentals: el manteniment de l'*statu quo* 104
2.2.1.2 L'aprovació del Govern dels convenis amb l'Estat: la gran novetat 106
2.2.2 La Llei 26/2010: l'impuls del Registre de Convenis 107
2.2.2.1 La regulació dels convenis de la Generalitat 108
2.2.2.2 La modificació de la Llei 13/2008 111
2.2.2.3 L'obligació de publicar els convenis de la Generalitat en el Registre 113

2.3 El Registre de Convenis davant el repte estatutari i el desplegament posterior 115
2.3.1 La participació en la Comissió Bilateral Generalitat-Estat 115
2.3.1.1 El desplegament de l'Estatut mitjançant convenis (2007-2011) 115
2.3.1.2 La hibernació i posterior represa del desplegament estatutari (2012-2022) 119
2.3.2 L'intercanvi d'informació amb l'Estat 121
2.3.2.1 En matèria de convenis 121
2.3.2.2 En matèria de conferències sectorials 123
2.3.3 El suport als *Encuentros entre Comunidades Autónomas para el desarrollo de los Estatutos de Autonomía* 126
2.3.4 El projecte de segona modificació del Decret 52/2005 129

3. El Registre de Convenis de Catalunya davant el repte de la legislació sobre transparència i règim jurídic del sector públic

3.1 L'impacte de la normativa sobre transparència 134
3.1.1 La Llei estatal 19/2013: una regulació bàsica 135
3.1.1.1 Els objectius principals i l'àmbit d'aplicació 135

3.1.1.2 La transparència en els òrgans de cooperació i els convenis.....136
3.1.2 La Llei catalana 19/2014 i el seu desplegament reglamentari.....140
3.1.2.1 Els antecedents, els objectius i els subjectes obligats 140
3.1.2.2 L'aplicació del principi de transparència en els convenis 143
3.1.2.3 Els efectes del Decret 8/2021 146
3.1.3 La regulació de les comunitats autònomes sobre transparència.....150
3.1.3.1 Galícia, Illes Balears, Comunitat Foral de Navarra i Extremadura: pioneres de les lleis de transparència.....150
3.1.3.2 Les lleis de transparència posteriors a la Llei 19/2013 157

3.2 Les novetats de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic.....162
3.2.1 Menys versatilitat i més control dels convenis i òrgans de cooperació 162
3.2.1.1 L'àmbit d'aplicació i el règim jurídic dels convenis.....163
3.2.1.2 La remissió de convenis al Tribunal de Comptes.....167
3.2.1.3 Els convenis entre l'Estat i les comunitats autònomes: publicació oficial i remissió al Senat.....168
3.2.1.4 La regulació dels òrgans de cooperació 169
a) La Conferència de Presidents.....170
b) Les conferències sectorials.....172
c) Les comissions bilaterals de cooperació 175
d) Les comissions territorials de coordinació.....175
e) Altres 176
3.2.2 Catalunya i Canàries *versus* la Llei 40/2015 177
3.2.3 El Reial decret llei 36/2020, de 30 de desembre: l'impacte de la Covid-19 en els convenis 180
3.2.3.1 Mesures urgents per agilitar la signatura dels convenis.....181
3.2.3.2 La modificació del règim dels convenis previst a la Llei 40/2015 184

4. L'organització i les funcions del Registre de Convenis de Catalunya

4.1 L'organització i el funcionament del Registre de Convenis 188
4.1.1 L'àmbit d'aplicació: inici i evolució posterior.....188
4.1.1.1 L'àmbit objectiu.....188
4.1.1.2 L'àmbit subjectiu 189
4.1.2 L'estructura, els mitjans i el finançament 191
4.1.2.1 L'adscripció orgànica: una variable constant.....191
4.1.2.2 La importància de l'estructura i els recursos humans.....193
4.1.2.3 L'aplicació informàtica i la gestió telemàtica dels convenis 196
4.1.2.4 Els recursos econòmics (in)suficients 199

4.2 Les funcions del Registre en el cicle de vida dels convenis.....200
4.2.1 Les actuacions prèvies a la signatura dels convenis 200
4.2.1.1 L'assessorament en matèria de convenis 200
4.2.1.2 L'emissió d'informes preceptius i els seus efectes.....201
4.2.1.3 L'àmbit inicial dels informes preceptius i l'ampliació posterior..205
4.2.2 La inscripció de convenis en el Registre 208

4.2.2.1 El contingut de les inscripcions registrals 208
4.2.2.2 El procediment d'inscripció dels convenis 210
4.2.2.3 El seguiment de convenis: vigència, compliment i execució.....212
4.2.3 El Registre com a instrument de publicitat i transparència dels convenis.....214
4.2.3.1 El Registre, pioner en la publicació de convenis a internet.....214
4.2.3.2 La publicació de convenis al DOGC.....216
4.2.3.3 El Portal de Transparència, les dades obertes i el format reutilitzable 218
4.2.3.4 Els informes de seguiment i l'activitat de difusió.....220

4.3 Les relacions del Registre de Convenis amb altres institucions.....223
4.3.1 Les relacions amb el Parlament de Catalunya 223
4.3.2 Les relacions amb les Corts Generals.....225
4.3.3 La remissió de convenis a la Sindicatura de Comptes.....229

4.4 El Registre de Convenis en un context de crisi 232
4.4.1 L'impacte de la crisi econòmica i financera (2008-2014).....232
4.4.1.1 Les mesures per contenir la despesa pública en els convenis.....232
4.4.1.2 L'apogeu i el declivi de la col·laboració intergovernamental.....234
4.4.2 El "procés" i l'aplicació de l'article 155 de la Constitució.....238
4.4.2.1 La repercussió en els informes sobre convenis intergovernamentals 240
4.4.2.2 L'extinció anticipada de convenis sobre la tramitació de tributs i de cotitzacions socials.....243
4.4.2.3 La informació sobre els acords d'acció exterior facilitada a requeriment del Tribunal de Comptes.....245
4.4.3 La incidència de la pandèmia per la Covid-19 247
4.4.3.1 La creació d'una conferència sectorial *ad hoc*.....247
4.4.3.2 Els convenis intergovernamentals per fer front a la Covid-19 249

4.5 La creació del Registre Electrònic de Convenis i d'Òrgans de Cooperació de la Generalitat de Catalunya.....254

5. Els altres registres de convenis i òrgans de cooperació a l'Estat autonòmic

5.1 El Registre Electrònic estatal d'Òrgans i Instruments de Cooperació 257
5.1.1 La tramitació, el registre i el seguiment dels convenis abans de la creació del Registre Electrònic estatal.....257
5.1.2 La creació del Registre Electrònic estatal.....260
5.1.2.1 La Llei 40/2015: creadora del Registre Electrònic estatal 260
5.1.2.2 L'Ordre PRA/1267/2017: reguladora del Registre Electrònic estatal i de la tramitació dels convenis 262

5.2 La creació i regulació dels registres de convenis de les comunitats autònomes.....265

5.2.1 Les comunitats autònomes pioneres en la creació de registres de convenis....266
5.2.1.1 Comunitat de Madrid....266
5.2.1.2 Aragó....269
5.2.1.3 Comunitat Valenciana....271
5.2.2 La proliferació de registres de convenis durant els anys noranta....273
5.2.2.1 La Rioja....273
5.2.2.2 Castella-la Manxa....275
5.2.2.3 Extremadura....276
5.2.2.4 Cantàbria....277
5.2.2.5 Regió de Múrcia....279
5.2.2.6 Castella i Lleó....280
5.2.3 El nou mil·lenni i el sorgiment de registres de convenis d'accés telemàtic i electrònics....283
5.2.3.1 Galícia....283
5.2.3.2 Illes Balears....285
5.2.3.3 Comunitat Foral de Navarra....286
5.2.3.4 Canàries....288
5.2.4 La casuística d'Andalusia, el Principat d'Astúries i el País Basc....291
5.2.4.1 Andalusia....292
5.2.4.2 Principat d'Astúries....293
5.2.4.3 País Basc....295

5.3 Anàlisi comparativa dels registres de convenis autonòmics....297
5.3.1 Organització i funcions....297
5.3.1.1 Adscripció....297
5.3.1.2 Àmbit d'aplicació....299
5.3.1.3 Actuacions prèvies a la signatura: l'emissió d'informes....302
5.3.2 La inscripció i la publicació dels convenis....305
5.3.2.1 La inscripció registral....305
5.3.2.2 La publicitat als portals de transparència: dades obertes....307
5.3.2.3 L'accés universal als textos dels convenis....308
5.3.2.4 La publicitat als butlletins oficials....310
5.3.3 El seguiment i els informes sobre l'activitat convencional....313
5.3.3.1 El control de la vigència i l'execució dels convenis....313
5.3.3.2 Els informes i els balanços d'avaluació....315
5.3.4 Les relacions dels registres de convenis amb altres institucions....317
5.3.4.1 La relació amb els parlaments autonòmics....318
5.3.4.2 La relació amb les Corts Generals....321
5.3.4.3 La tramesa de convenis al Tribunal de Comptes o òrgans anàlegs autonòmics....322

5.4 La creació de registres electrònics d'òrgans de cooperació a les comunitats autònomes....325
5.4.1 El Registre d'Òrgans Col·legiats de la Comunitat Valenciana: el precursor....325
5.4.2 La creació i el desplegament d'altres registres d'òrgans de cooperació autonòmics....327
5.4.2.1 Canàries....327
5.4.2.2 Andalusia....328

6. La perspectiva comparada: la gestió de recursos informatius i la transparència de la cooperació a Suïssa i el Canadà

6.1 Suïssa 332
6.1.1 Breu introducció al sistema institucional helvètic i la seva incidència en les relacions intergovernamentals 332
6.1.2 Els convenis intercantonals i la rellevància dels concordats 335
6.1.2.1 La regulació dels convenis intercantonals: intervenció parlamentària i referèndum 336
6.1.2.2 El registre i la publicitat dels convenis intercantonals 341
6.1.3 Els convenis entre la Confederació i els cantons 346
6.1.3.1 La normativa aplicable als convenis verticals 346
6.1.3.2 El registre i la publicitat dels convenis entre els cantons i la Confederació 348
6.1.4 La transparència dels òrgans de cooperació horitzontal i la importància de la Casa dels Cantons 349
6.1.4.1 La Casa dels Cantons: la seu de la cooperació helvètica 350
6.1.4.2 La Conferència de Governs Cantonals 351
6.1.4.3 Les conferències de directors dels cantons i les conferències regionals 355
6.1.5 La publicitat de les relacions de cooperació vertical i tripartida 359
6.1.5.1 El procediment de consulta i la participació dels cantons en els processos de presa de decisió a nivell federal 359
6.1.5.2 Del Grup de contacte Confederació-Cantons al Diàleg Federal 361
6.1.5.3 La Conferència Suïssa d'Institucions d'Educació Superior 362
6.1.5.4 La Conferència Tripartida 364

6.2 El Canadà 365
6.2.1 L'origen de la Federació i el sorgiment de les relacions intergovernamentals 365
6.2.2 Els convenis com a instruments de col·laboració intergovernamental 368
6.2.2.1 La regulació i la tipologia dels convenis 369
6.2.2.2 El registre, la publicació i la transparència de l'activitat convencional 370
6.2.3 La transparència dels principals òrgans de cooperació intergovernamental 374
6.2.3.1 La Conferència de Primers Ministres 375
6.2.3.2 El Consell de la Federació 376
6.2.3.3 Altres fòrums, consells, conferències i grups de treball sectorials 378
6.2.4 La Secretaria del Quebec per a les Relacions Canadenques 380
6.2.4.1 El context polític canadenc i quebequès 381
6.2.4.2 Creació, desenvolupament i funcions principals de la Secretaria 382

6.3 Comparativa de la gestió dels recursos informatius i la transparència de la cooperació a Suïssa i el Canadà des de la perspectiva de l'Estat autonòmic 386
6.3.1 Les diferències en les relacions de cooperació verticals 386
6.3.1.1 La Conferència de Primers Ministres *versus* el Diàleg Federal 386
6.3.1.2 El plantejament divers de l'activitat convencional intergovernamental 388
6.3.2 La importància de les relacions de cooperació horitzontal 390
6.3.2.1 La similitud entre els principals òrgans de cooperació 390
6.3.2.2 I les diferències en l'activitat convencional 392
6.3.3 Les secretaries permanents: una eina imprescindible per a la gestió i la transparència de les relacions intergovernamentals 394

7. Conclusions

7.1 El Registre de Convenis de Catalunya neix i es consolida per sistematitzar, impulsar i transparentar l'activitat convencional 399

7.2 El Registre de Convenis de Catalunya esdevé clau en el cicle de vida dels convenis i pioner en transparència més enllà dels convenis 401

7.3 El Registre de Convenis de Catalunya no està sol, conviu amb altres registres estatal i autonòmics 405

7.4 Més enllà de l'Estat autonòmic, les experiències comparades comparteixen el problema de la gestió dels recursos informatius i la transparència de les relacions de col·laboració i cooperació 409

7.5 Reptes del Registre de Convenis de Catalunya i dels altres registres de convenis a l'Estat autonòmic 414

Agraïments 419

Annex 423

Bibliografia 433

Relació de gràfics i taules

Gràfics

Gràfic 1. Òrgans impulsors de la signatura dels convenis

Gràfic 2. Hi havia alguna Circular o Instrucció per a la signatura dels convenis?

Gràfic 3. Documentació per a la tramitació dels convenis

Gràfic 4. Diferia la tramitació en funció de si el conveni se signava amb persona pública o privada?

Gràfic 5. A més dels convenis i acords amb altres comunitats autònomes, quins convenis s'elevaven al Govern per a la seva aprovació?

Gràfic 6. S'enviaven els convenis i acords amb altres comunitats autònomes al Parlament per a la seva aprovació?

Gràfic 7. Es comunicaven els convenis signats amb altres comunitats a les Corts Generals?

Gràfic 8. Es comunicaven els acords de cooperació amb altres comunitats a les Corts Generals per a la seva autorització?

Gràfic 9. Òrgan que ordenava la publicació dels convenis al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*

Gràfic 10.Òrgan encarregat de la custòdia i arxiu dels convenis

Gràfic 11. Nombre d'informes emesos sobre projectes de conveni durant el període 2004-2021

Gràfic 12.Adscripció departamental dels registres

Gràfic 13.Àmbit subjectiu (inicial) dels registres

Gràfic 14.Àmbit objectiu (inicial) dels registres

Gràfic 15.Registres amb convenis exclosos d'inscripció

Gràfic 16.Registres amb tipologia convencional

Gràfic 17.Registres que emeten informe previ a la signatura de convenis

Gràfic 18.Inscripció de convenis intergovernamentals en seccions registrals específiques

Gràfic 19.Publicitat registral als portals de transparència o govern obert

Gràfic 20.Registres amb accés al text del conveni

Gràfic 21.Publicitat en els butlletins oficials

Gràfic 22.Control de la vigència i execució dels convenis

Gràfic 23.Elaboració d'informes i/o balanços de l'activitat convencional

Gràfic 24.Tramesa de convenis i acords al Parlament

Gràfic 25.Tramesa de convenis i acords a les Corts Generals

Gràfic 26.Remissió de convenis al Tribunal de Comptes o òrgan de control extern autonòmic

Taules

Taula 1. Nombre de Seccions del Registre de Convenis de Catalunya

Taula 2. Nombre d'informes emesos sobre projectes de conveni durant el període 2004-2014

Taula 3. Nombre d'informes emesos sobre projectes de conveni durant el període 2015-2021

Taula 4. Relació d'informes emesos sobre projectes de conveni amb l'Estat durant l'aplicació de l'article 155 CE

Taula 5. Informació en línia sobre convenis i relacions intercantonals a les pàgines web oficials

Taula 6. Informació en línia sobre convenis i relacions intergovernamentals a les pàgines web oficials

Introducció

Des de l'inici de l'Estat autonòmic i fins a l'actualitat, les relacions entre l'Estat i les comunitats autònomes, i d'aquestes entre si, s'han canalitzat principalment a través d'instruments de col·laboració i cooperació, de caràcter bilateral o multilateral. Si bé els òrgans de cooperació han desenvolupat un paper important en aquest àmbit, la signatura de convenis s'ha convertit en la tècnica fonamental, indispensable i més profusament utilitzada per materialitzar aquestes relacions intergovernamentals.

Això no obstant, la Constitució espanyola de 1978 únicament va preveure que les comunitats autònomes poguessin signar convenis de col·laboració i acords de cooperació entre si, però va guardar silenci pel que fa a les relacions entre l'Estat i les comunitats autònomes. De la mateixa manera, els estatuts de les 17 comunitats autònomes, aprovats entre els anys 1979-1983, només van regular les relacions intergovernamentals de caràcter horitzontal.

Malgrat la seva rellevància constitucional i estatutària, les relacions entre comunitats autònomes, mitjançant la signatura de convenis, han estat més aviat esporàdiques i sovint limitades a l'actuació conjunta en les zones limítrofes o a determinats àmbits d'interès comú. En canvi, els convenis verticals, més nombrosos, han esdevingut els instruments imprescindibles per canalitzar importants transferències de competències de l'Estat a les comunitats autònomes, així com per finançar l'execució de polítiques públiques amb un impacte directe en la ciutadania.

A tall d'exemple, durant l'any 2022, el nombre de convenis signats entre l'Estat i les comunitats autònomes va ascendir a 1.156[1], mentre que el nombre de convenis entre les comunitats autònomes va ser de 3[2]. Tot i que aquestes xifres corresponen només a un any, reflecteixen una dinàmica implantada a l'Estat autonòmic, tant quantitativa (la descompensació entre el recurs als convenis entre comunitats autònomes respecte dels

[1] Segons consta a l'*Informe sobre convenios de cooperación Estado-Comunidades Autónomas suscritos en 2022*, elaborat per la Direcció General de Política Autonòmica i Local del Ministeri de Política Territorial, que està disponible a la pàgina web oficial https://mpt.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Convenios_Colaboracion.html (consulta de 15.06.2023).

[2] Segons la informació publicada al Butlletí Oficial del Congrés dels Diputats https://www.congreso.es/es/indice-de-iniciativas (consulta de 15.06.2023).

convenis verticals) com qualitativa (la clara preferència de les comunitats autònomes per formalitzar relacions amb l'Estat). En tot cas, els convenis funcionen com el termòmetre que indica l'estat de les relacions de col·laboració i cooperació intergovernamentals a l'Estat autonòmic, i a qualsevol altre sistema políticament descentralitzat.

Atesa la importància i la tendència a l'opacitat de les relacions intergovernamentals, a partir dels anys vuitanta del segle passat, les comunitats autònomes van començar a desenvolupar una normativa pròpia i específica de creació i regulació dels registres de convenis. Bàsicament, aquests registres es van configurar com a instruments específics on dipositar els textos convencionals signats, però també com a eines de publicitat interna i externa de l'activitat pròpia en l'àmbit de les relacions de col·laboració i cooperació.

L'any 2005, la Generalitat de Catalunya va crear el seu propi Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació (d'ara endavant, també anomenat Registre de Convenis de Catalunya o Registre de Convenis) amb una triple finalitat: "(...) aconseguir aquest tractament sistemàtic dels convenis, actuar com a eina d'impuls de les relacions intergovernamentals (...) [i] també [com] un instrument de publicitat i transparència de l'activitat convencional de la Generalitat de Catalunya."[3] D'aquests tres objectius, eina de sistematització, impuls, publicitat i transparència de les relacions amb l'Estat i les altres comunitats autònomes, cal destacar particularment la transparència. Si bé no va ser el primer registre en aparèixer, sí que va ser el pioner en facilitar informació rellevant sobre els convenis per internet, avançant-se gairebé una dècada a la legislació bàsica estatal sobre transparència, i es va erigir en el màxim referent per als registres de convenis sorgits amb posterioritat.

Des de la seva creació, el Registre de Convenis de Catalunya ha experimentat grans canvis, especialment en el seu àmbit d'aplicació, tant objectiu com subjectiu, que s'ha vist ampliat de manera substancial en els últims anys. En aquest sentit, s'ha convertit en l'instrument de publicitat i transparència cabdal per conèixer l'activitat convencional del Govern i de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, i el seu sector públic, però

[3] Tal com es fa constar al Preàmbul del Decret 52/2005, de 5 d'abril, de creació i regulació del Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació.

també de tots els convenis signats per les administracions públiques de Catalunya, les seves institucions i les universitats públiques, amb qualsevol persona pública o privada.

Traslladat en xifres, això significa que, durant el període 2005-2022, en el Registre de Convenis de Catalunya, s'hi han inscrit i publicat més de 31.000 instruments convencionals, accessibles per a qualsevol persona física o jurídica, presencialment o per internet, i en una permanent actualització. D'aquest important nombre de convenis inscrits al Registre, el Govern, l'Administració de la Generalitat de Catalunya i el seu sector públic n'han signat més de 14.000 amb persones públiques i privades, dels quals més de 1.700 corresponen a convenis intergovernamentals.[4]

És evident que els registres de convenis són una part essencial dels recursos informatius a l'Estat autonòmic, juntament amb els recursos competencials i financers, si bé els governs sovint han prioritzat aquests últims i han menystingut els primers. No obstant això, és inqüestionable la importància estratègica dels registres de convenis per acabar amb la tradicional opacitat de l'activitat convencional de caràcter intergovernamental. Així mateix, la informació sobre els convenis que contenen els registres és cabdal per conèixer i analitzar com s'articulen les relacions de cooperació des de l'inici de l'Estat autonòmic, entre l'Estat i les comunitats autònomes, i d'aquestes entre si, i com es poden millorar.

Malgrat la gran vàlua i l'elevat potencial dels recursos informatius en poder dels registres de convenis, habitualment els governs de les comunitats autònomes no els han valorat de manera suficient ni tampoc no els han dotat dels mitjans necessaris per explotar les dades que s'hi contenen des d'una perspectiva quantitativa, qualitativa i de seguiment polític, amb vistes a superar els informes existents, que majoritàriament només ofereixen dades estadístiques.

Precisament, des de la meva experiència professional com a cap del Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació de la Generalitat de Catalunya, he pogut constatar, d'una banda, la importància de la tasca que s'hi realitza, que cal posar en valor

[4] En concret, durant el període 2005-2022, la Generalitat va signar més de 1.500 convenis amb l'Estat i els altres 200, amb les comunitats autònomes. Font: Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació de la Generalitat de Catalunya.

i, d'altra banda, el desconeixement que, sobre la seva existència i les funcions que desenvolupa, impera encara entre els operadors que hi interactuen normalment (dins de l'Administració de la Generalitat o les altres institucions catalanes) i la ciutadania a qui s'adreça, que és imprescindible revertir.

Aquesta paradoxal situació, juntament amb la inexistència d'estudis sobre els registres de convenis per part de la doctrina, em va motivar a elaborar aquesta tesi doctoral sobre el Registre de Convenis de Catalunya, que, si bé parteix de l'experiència i la pràctica professional en aquest àmbit, l'analitza des d'una perspectiva acadèmica i científica, i se centra en les relacions de col·laboració i cooperació entre l'Estat i les comunitats autònomes, i d'aquestes entre si, per la seva transcendència en el desenvolupament de l'Estat autonòmic i per la seva rellevància en la millora de l'autogovern.

D'acord amb aquesta premissa, la hipòtesi de partida d'aquesta tesi doctoral és verificar si el Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació de la Generalitat de Catalunya ha assolit els objectius pel quals es va crear. En concret, si ha aconseguit sistematitzar els convenis, impulsar les relacions intergovernamentals i esdevenir l'instrument fonamental de publicitat i transparència de l'activitat convencional de la Generalitat. A tal efecte, s'ha analitzat per què sorgeix, l'evolució del seu règim normatiu, quines són les seves funcions d'acord amb la normativa i en la pràctica, així com el lloc que ocupa en el conjunt dels registres de convenis a l'Estat autonòmic, sense oblidar una mirada a quina resposta es dona a aquest problema en d'altres sistemes políticament descentralitzats, com Suïssa i el Canadà.

Amb aquest exercici d'examen del Dret i la praxi des d'una comunitat autònoma, però també de Dret comparat interautonòmic dins d'Espanya i, més enllà, de Dret comparat estranger, es pretén situar el paper del Registre de Convenis de Catalunya en el marc de la gestió dels recursos informatius i la transparència, per tal de corroborar la hipòtesi plantejada, contribuir al diàleg entre els responsables de les relacions de cooperació i aportar aquesta experiència al debat acadèmic i pràctic sobre la transparència en aquest àmbit d'acció intergovernamental.

Tot i que, a primera vista, pot semblar un tema local i acotat a l'Estat autonòmic, l'opacitat de les relacions intergovernamentals se situa en un escenari molt més global i

és una problemàtica ben present a d'altres estats políticament descentralitzats. Certament, les relacions de cooperació s'han situat sempre a l'ombra, fora del focus públic. I aquí radica part del seu èxit. Però en l'era de la transparència i del retiment de comptes, la tradicional opacitat d'aquest sector és insostenible i fer les relacions cooperatives més transparents resulta ja inexcusable. Sens dubte, en un marc polític i institucional cada cop més interdependent, aquest estudi pot contribuir a saber més sobre les relacions de cooperació, perquè fer-les més transparents és accedir millor a una major informació sobre elles, abans reservada només als *practitioners*. Això permet donar entrada a la ciutadania i al control públic, ajudar el món acadèmic a estudiar-les amb més dades i els professionals del món pràctic a posar en valor aquest sector de l'acció pública concertada encara poc conegut dins de les administracions.

Pel que fa a la metodologia utilitzada per elaborar aquesta tesi doctoral, s'ha tingut en compte tota la normativa aprovada des de l'inici de l'Estat autonòmic i aplicable a la matèria objecte d'estudi, amb especial èmfasi a la relativa a les relacions intergovernamentals, la transparència i el règim jurídic del sector públic. A més de la Constitució de 1978 i els 17 estatuts d'autonomia corresponents, aquesta anàlisi inclou més de 30 lleis i més de 50 decrets i resolucions. Més enllà de l'ordenament jurídic espanyol, s'ha tingut en compte també el Dret comparat, amb l'anàlisi dels ordenaments jurídics de Suïssa i el Canadà, que inclou les seves constitucions i la legislació sobre les relacions intergovernamentals dels 26 cantons suïssos i les 10 províncies i els 3 territoris canadencs.

En el cas d'Espanya, també s'ha examinat la jurisprudència constitucional, que, si bé no es molt abundant en aquest àmbit, crida l'atenció que n'hi hagi, perquè demostra fins a quin punt ha pogut ser conflictiva la regulació d'aquesta matèria, aportant més llum als preceptes legals més controvertits, així com els dictàmens del Consell d'Estat i del Tribunal de Comptes. Pel que fa estrictament a Catalunya, aquesta anàlisi s'ha centrat en els dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries i, per la seva incidència en els convenis, els dictàmens de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades.

Malgrat el buit bibliogràfic existent sobre els registres de convenis, ha estat indispensable endinsar-se en la diversa bibliografia sobre les relacions intergovernamentals a l'Estat autonòmic. Així mateix, en tractar-se d'un treball de

recerca en el qual s'ha tingut molt en compte el Dret comparat, s'ha anat molt més enllà i també s'han consultat obres i monografies per analitzar com es desenvolupen aquestes relacions en estats políticament descentralitzats i federals, particularment a Suïssa i el Canadà. Aquesta lectura de bibliografia s'ha completat amb l'estudi de diversa documentació molt més específica, com són els informes i balanços del Registre de Convenis de Catalunya i d'altres comunitats autònomes, els informes del Ministeri competent en matèria de política territorial sobre cooperació, convenis i conferències sectorials, i diverses memòries de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat, així com els informes dels governs dels cantons suïssos i de les províncies i territoris canadencs existents.

No obstant això, la novetat d'aquesta tesi doctoral i de la seva aportació radica en què es tracta d'un tema sobre el qual, sorprenentment, no existeix cap estudi ni monografia dedicada exclusivament als registres de convenis, malgrat ser instruments fonamentals per a la sistemàtica, l'impuls, la publicitat i transparència de l'activitat convencional de caràcter intergovernamental. En efecte, es tracta d'un tema inèdit, ja que no hi ha cap treball sobre els registres de convenis, més enllà de la mera afirmació de la seva existència o la dedicació d'un apartat breu i específic en publicacions relatives a les relacions intergovernamentals i, més concretament, als convenis de col·laboració i cooperació.

Amb aquesta tesi doctoral es cobreix, doncs, un segment no abordat encara per la doctrina i s'omple el buit bibliogràfic que, inexplicablement, hi ha sobre aquest tema, que no només és oportú de tractar, sinó que és necessari fer-ho per la seva rellevància i actualitat. Així mateix, aquest treball obre noves vies de recerca, alhora que planteja un reguitzell de propostes en relació amb els registres de convenis i en la transparència de la cooperació a l'Estat autonòmic, i també és d'interès per a altres estudiosos del tema, molt més enllà de l'àmbit estrictament espanyol, atesa la pràctica inexistència d'aquests instruments en el panorama comparat.

Per aquest motiu, per elaborar aquesta tesi doctoral, també s'ha realitzat un ampli treball de camp, consistent en la realització de quatre entrevistes personals en profunditat i de tres tipus de qüestionaris diferents. Convé precisar que alguns d'aquests qüestionaris es

van completar posteriorment amb algunes entrevistes, si bé la pandèmia per la Covid-19 va convertir la majoria d'aquestes entrevistes en telefòniques.

L'entrevista personal exhaustiva va ser la tècnica utilitzada en quatre ocasions per conèixer la part pública i, sobretot, el rerefons de les relacions intergovernamentals, la part menys visible, però que a vegades és la més determinant per tal que la col·laboració i la cooperació vagin endavant. Aquest mètode va servir per poder copsar el grau de rellevància que es va donar a aquests tipus de relacions i, en el seu cas, a la seva transparència. Es va posar en pràctica amb el secretari de Relacions Institucionals i Participació (2006-2011), i alhora secretari de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat (2007-2011), i amb el subdirector general de Relacions Intergovernamentals (2006-2013), ambdós del Departament de Relacions Institucionals i Participació de la Generalitat de Catalunya, que també van participar en la creació i el desenvolupament del Registre de Convenis. També es va aplicar aquesta disciplina metodològica amb el secretari de la Comissió Mixta de Transferències Administració de l'Estat-Generalitat (2008-2016) i de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat (2012-2016).

En canvi, per conèixer de primera mà, des d'una perspectiva política, com es va elaborar l'Estatut d'autonomia de Catalunya aprovat l'any 2006 i, específicament, el Títol V dedicat a les relacions institucionals de la Generalitat, es va confeccionar un qüestionari molt detallat, adreçat als ponents de la proposta d'Estatut del Parlament de Catalunya. Així mateix, aquesta tècnica es va utilitzar per esbrinar quina era la praxi tècnica en relació amb la tramitació dels convenis signats per la Generalitat abans de la normativa de creació i regulació del Registre de Convenis de Catalunya, que es va traslladar als i a les caps de les assessories jurídiques dels departaments de la Generalitat de Catalunya que hi havia aleshores[5]. Aquesta disciplina metodològica es va aplicar també amb els responsables tècnics dels registres de convenis de les comunitats autònomes[6], que van contestar un ampli qüestionari.

Amb l'adopció de tota aquesta metodologia, es pretén donar resposta de manera minuciosa i completa a les hipòtesis plantejades anteriorment, que són el fil conductor

[5] La seva col·laboració es reflecteix, detalladament, a l'apartat d'agraïments d'aquesta tesi.
[6] En l'apartat d'agraïments d'aquesta tesi doctoral, es relacionen les persones dels registres de convenis de les comunitats autònomes que hi han col·laborat.

del treball de recerca que s'ofereix a continuació. A tal efecte, aquesta tesi doctoral s'estructura en sis capítols.

El primer capítol parteix de la situació preexistent a l'aparició del Registre de Convenis de Catalunya i de com va sorgir la necessitat de crear aquest instrument per al tractament sistemàtic, l'impuls, la transparència i la publicitat dels convenis signats per la Generalitat amb l'Estat i les altres comunitats autònomes, amb l'anàlisi de les dificultats que va comportar elaborar una normativa de regulació d'aquest Registre, políticament molt més ambiciosa de la que finalment es va aprovar l'any 2005, però pionera a tot Espanya en l'accés universal a la informació dels convenis per internet.

Al capítol segon, s'analitza el Títol V de l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006, en el qual es regulen les relacions institucionals de la Generalitat, bàsicament intergovernamentals, així com la normativa catalana de desenvolupament posterior, que van permetre posar al dia la regulació dels convenis de col·laboració i cooperació de la Generalitat, i van tenir un gran impacte en el Registre de Convenis.

Mentre que, al capítol tercer, es posa el focus en la normativa bàsica estatal sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern, amb especial èmfasi en la regulació dels convenis de col·laboració, bo i destacant que algunes comunitats autònomes van ser pioneres en regular aquesta matèria anteriorment. Mereix especial atenció la Llei catalana de transparència, accés a la informació pública i bon govern, i la normativa reglamentària de desplegament posterior, que van convertir el Registre de Convenis en l'instrument essencial de la transparència i la publicitat dels convenis de totes les administracions públiques de Catalunya. L'aprovació de la Llei estatal de règim jurídic del sector públic va comportar la posada al dia de la regulació de les relacions intergovernamentals i la revisió a fons de les tècniques de cooperació més utilitzades per canalitzar aquestes relacions, com són els òrgans de cooperació i els convenis. La seva repercussió s'analitza també al capítol tercer, així com la normativa posterior que estableix mesures urgents per flexibilitzar la signatura de convenis finançables amb fons europeus per pal·liar els efectes de la pandèmia per Covid-19 a l'economia espanyola.

A la vista de l'aprovació de l'Estatut català de 2006 i el desplegament normatiu posterior, així com de la legislació en matèria de transparència i de règim jurídic del

sector públic, al capítol quart, s'aborda l'impacte de tota aquesta normativa en l'organització i el funcionament del Registre de Convenis de Catalunya, així com el seu rol com a instrument d'impuls, publicitat i transparència de les relacions intergovernamentals. Així mateix, es té en compte l'actuació del Registre de Convenis durant el període d'aplicació de l'article 155 de la Constitució i la tasca realitzada en el decurs de la pandèmia per Covid-19, i també s'incideix en els reptes de futur plantejats en l'àmbit de les relacions de col·laboració i cooperació de la Generalitat de Catalunya.

Com ja s'ha mencionat, les comunitats autònomes van ser pioneres en crear i regular registres de convenis. Al capítol cinquè, s'ofereix una visió completa i panoràmica de la regulació d'aquests instruments, sorgits als anys vuitanta del segle passat, als quals s'ha afegit, des de l'any 2017, el Registre Electrònic estatal d'Òrgans i Instruments de Cooperació (REOICO). Es completa aquesta anàlisi amb un estudi comparatiu dels registres de convenis esmentats, en una conjuntura determinada per la darrera legislació en matèria de transparència i règim jurídic del sector públic, així com dels encara esporàdics registres d'òrgans de cooperació.

Per tenir una visió global de les relacions de col·laboració i cooperació en el Dret comparat, al capítol sisè, s'obre la perspectiva i s'analitza la gestió dels recursos informatius i la transparència de les relacions intergovernamentals en dos sistemes federals, multiculturals i plurilingües: Suïssa, al nostre entorn europeu i el Canadà, al continent nord-americà.

Precisament, s'ha considerat d'interès l'estudi de Suïssa pel paper que juguen els cantons suïssos en l'establiment de relacions intergovernamentals estables i permanents entre ells, i amb la Confederació, que els permet mantenir i millorar l'exercici de les seves competències, sense perdre de vista la pròpia autonomia. Amb relació al Canadà, també s'ha considerat molt rellevant l'estudi del sistema de publicitat i transparència de les relacions intergovernamentals del Govern federal amb les províncies i els territoris, així com d'aquests últims entre si, i especialment dels mecanismes de cooperació que hi intervenen en cada cas.

Sens dubte, resulta particularment interessant per a Catalunya el cas del Canadà i, en concret, de com el Govern quebequès ha articulat i impulsat una organització pròpia i

específica per gestionar, de manera coordinada, proactiva i transparent, les relacions bilaterals i multilaterals amb els governs federal, de les províncies i els territoris, amb posterioritat als referèndums fallits sobre la seva independència del Canadà, i per fer front a la situació d'atzucac creada, alhora que per donar resposta a les necessitats reals i als reptes de futur del Quebec.

Des del punt de vista formal, voldria precisar que, pel que fa a les denominacions de les comunitats autònomes, dels cantons suïssos i de les províncies i els territoris canadencs, s'ha fet constar els noms oficials normalitzats en català, validats per l'Oficina d'Onomàstica - Secció Filològica de l'Institut d'Estudis Catalans. Així mateix, en la redacció d'aquesta tesi doctoral, s'ha evitat un llenguatge amb usos androcèntrics o sexistes, en concordança amb els principis generals de l'Acord sobre l'ús no sexista de la llengua, de 7 d'octubre de 2010, adoptat pel grup de treball que es va constituir, de manera específica, arran de la jornada "Visibilitzar o marcar", que va tenir lloc el 19 de març del 2010 a la Universitat de Barcelona.

Tot i que hi ha un apartat específic d'agraïments, abans de tancar aquestes línies, voldria donar les gràcies molt especialment a Antonio Revilla Delgado, subdirector general de Relacions Intergovernamentals (2006-2013) i membre del Grup de Treball de Cooperació i Participació de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat (2007-2011), i a Josep Vendrell Gardeñes, secretari de Relacions Institucionals i Participació (2006-2011), i també secretari de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat (2007-2011), per la seva gentilesa a concedir-me una entrevista en profunditat, així com pel seu suport professional i personal.

Així mateix, he d'expressar el meu agraïment, per la seva amabilitat a l'hora de concedir-me una entrevista i per les seves aportacions, a Xavier Bernadí Gil, Cap de l'Oficina Tècnica de Suport en Matèria de Traspassos i Cooperació Institucional i, posteriorment, director de l'Oficina per al Desenvolupament de l'Autogovern del Departament de Governació i Relacions Institucionals (2012-2016), així com secretari de la Comissió Mixta de Transferències Administració de l'Estat-Generalitat (2008-2016) i de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat (2012-2016), i també a Gemma Capdevila Ponce, responsable d'Estudis Jurídics i Informes de la Comissió Mixta de Transferències Administració de l'Estat-Generalitat i, posteriorment, de l'Oficina

Tècnica de Suport en Matèria de Traspassos i Cooperació Institucional (2009-2013), i cap de l'Àrea d'Assessorament i Coordinació de l'Oficina per al Desenvolupament de l'Autogovern del Departament de Governació i Relacions Institucionals (2013-2016).

Per la confiança que van dipositar en mi durant el seu pas per la Generalitat de Catalunya, he de fer menció a Núria Ramon Garcia, cap de Gabinet de la Conselleria de Justícia (1993-2001) i directora general de Relacions amb el Parlament (2001-2003), a Fèlix Alonso Cantorné, director general de Relacions Institucionals (2006-2011) i a Joan Auladell Fontseca, director general de Relacions Institucionals i amb el Parlament (2011-2013).

També he de fer constar el meu agraïment als membres de la ponència del Parlament de Catalunya que va redactar l'Estatut d'autonomia de 2006, Jaume Bosch Mestres, Núria de Gispert Català, Joan Ridao Martín, Lídia Santos Arnau i Francesc Vendrell Bayona, per les seves aportacions i per compartir amb mi una part de la història contemporània de Catalunya.

Una de les persones que més experiència pràctica atresora sobre les relacions entre l'Estat i les comunitats autònomes és José María Pérez Medina, durant molts anys subdirector general d'Afers Relacionats amb la Unió Europea i de Relacions de Col·laboració amb les Comunitats Autònomes i, posteriorment, director general de Cooperació Autonòmica i Local del Ministeri amb competències en política territorial, i secretari de la representació de l'Estat a la Comissió Bilateral Generalitat-Estat (2018-2020). A ell, també li he d'agrair que hagi compartit amb mi els seus vastos coneixements i la seva àmplia experiència, així com les seves reflexions sobre un tema tan complex com són les relacions intergovernamentals en totes les seves dimensions.

He d'expressar també el meu agraïment més sincer al professor titular de Ciència Política de la Universitat de Laval (Quebec), Guy Laforest, per la seva gentilesa i bons consells, i a la professora Johanne Poirier, titular de la Càtedra Peter MacKell sobre Federalisme de la Facultat de Dret de la Universitat McGill del Canadà, per convidar-m'hi a una estada per fer recerca sobre el federalisme cooperatiu d'aquest país. També he d'agrair a Marianne Bonnard, directora de la Francofonia, Reflexió Estratègica i Afers Públics Canadencs de la Secretaria del Quebec per a les relacions canadenques,

així com a Josée Bergeron i a Alex Wood, consellers d'aquesta Secretaria, la seva amabilitat i disponibilitat per concertar una entrevista. Malauradament, la inesperada pandèmia per la Covid-19 va ajornar aquesta visita, que resta pendent.

Així mateix, cal agrair l'amabilitat i l'atenció dispensada per Roland Mayer, secretari general i cap del sector de Política Exterior, Nicole Gysin, cap de Comunicació i cap suplent del sector de Política Interior, i Alexander Jungo, cap del Departament NFA, membres de la Direcció de la Conferència de Governs Cantonals de Suïssa, en relació amb el funcionament d'aquest òrgan de cooperació horitzontal i el seu paper essencial en les relacions intercantonals i amb la Confederació.

Especialment, voldria fer constar el màxim agraïment a la meva directora de tesi, la Dra. María Jesús García Morales, professora titular de Dret Constitucional de la Universitat Autònoma de Barcelona, que em va animar a emprendre-la i que ha estat la meva guia durant tot el llarg i intens camí que ha suposat aquesta tesi doctoral. Li agraeixo la constant dedicació, els consells i el suport inestimables.

Cal també fer una menció especial a totes les persones que presten o han prestat servei al Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació de la Generalitat de Catalunya: Xavier Armengol González-Rothvoss, Roberto Ascenso Ruiz, Carla Bofill Malagarriga, Carla Cardona Granados, Iolanda Gaig German, Lourdes Hernández Valiño, Nadia Masri Pachón, Laura Monge Vicente, Neus Montoliu Berenguer, Sandra Rodríguez Mir, Maria Jesús Ruiz Díaz, Carles Soler Paulí i Jesús Veigas Rodríguez. Voldria agrair-los la bona feina feta i el seu compromís amb el servei públic.

I per últim, agrair de tot cor al meu marit, Miquel, i al meu fill, Guifré, la paciència, els ànims i el suport incondicionals.

Aquesta tesi doctoral està dedicada a la meva mare. Sense ella, jo mai no hauria arribat fins aquí.

1. La creació i consolidació del Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació de la Generalitat de Catalunya

1.1 L'activitat convencional de la Generalitat abans del Registre de Convenis

El Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació es va crear l'any 2005[7]. Si bé no va ser el primer en aparèixer, sí que va esdevenir el pioner en facilitar informació per internet sobre els convenis signats per la Generalitat amb l'Estat i les altres comunitats autònomes, abans de l'aprovació de la primera llei en matèria de transparència a Espanya. Amb la regulació d'aquest instrument de publicitat, es va posar fi, de manera radical i contundent, a més de dues dècades d'opacitat en relació amb l'activitat convencional de caràcter intergovernamental de la Generalitat de Catalunya.

Això no obstant, l'activitat convencional del Govern i l'Administració de la Generalitat de Catalunya es remunta a la dècada dels anys vuitanta del segle passat, coincidint amb el desenvolupament de l'Estat de les autonomies i, sobretot, com una manifestació de les relacions de col·laboració i cooperació amb l'Estat (de caràcter vertical) i les altres comunitats autònomes (de caràcter horitzontal). Atès que la Generalitat ja signava convenis intergovernamentals molt abans de la creació del Registre de Convenis, d'entrada, cal conèixer la situació real que existia durant aquells anys.

En concret, cal esbrinar com s'articulava l'activitat convencional de la Generalitat amb l'Estat i les altres comunitats autònomes durant aquesta etapa, quin era el procediment previ i posterior a la signatura dels convenis al si del Govern i l'Administració de la Generalitat de Catalunya, qui es feia càrrec del dipòsit i la custòdia dels instruments convencionals un cop signats, així com quants convenis de col·laboració es van signar durant aquell període i es van publicar al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (d'ara endavant, DOGC).

[7] La creació i regulació del Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació de la Generalitat de Catalunya es va produir mitjançant el Decret 52/2005, de 5 d'abril.

Retrocedir a aquell període de temps i respondre a les qüestions plantejades no és gens fàcil, atès que, a finals dels anys setanta i principis dels vuitanta del segle passat, es va iniciar la construcció de l'Estat autonòmic espanyol, que va suposar un gran procés de transformació política i institucional per deixar enrere quaranta anys de dictadura i avançar cap un Estat descentralitzat.[8]

La Generalitat de Catalunya, restablerta provisionalment l'any 1977 i un cop retornat de l'exili el seu president, Josep Tarradellas Joan[9], no era aliena a aquest gran procés de transformació. A partir d'aquell moment, Catalunya encetava una fase progressiva d'expansió en consonància amb l'assumpció de noves competències, assolides a l'empara de la Constitució de 1978 i de l'Estatut d'autonomia de 1979, i dels primers traspassos procedents de l'Estat, mitjançant la Comissió Mixta de transferència de serveis de l'Administració de l'Estat a la Generalitat de Catalunya[10], que sovint es materialitzaven *a posteriori* mitjançant la signatura de sengles convenis de col·laboració.[11]

Òbviament, d'aquesta època de bastiment de l'Estat autonòmic i de l'activitat convencional de caràcter intergovernamental desenvolupada, en especial de les relacions de col·laboració i cooperació entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya, però també de les relacions d'aquesta amb les altres comunitats autònomes, no se n'ha fet mai una anàlisi i avaluació completes des de la perspectiva estrictament catalana, perquè,

[8] Sobre l'Estat de les autonomies i les diferents etapes de desenvolupament, resulta molt clarificador Aja Fernández, Eliseo, "Los principales periodos de desarrollo del Estado Autonómico", *Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 2, 1996, pàg. 121-126. També sobre l'Estat de les autonomies i els seus trets més característics a Aja Fernández, Eliseo i Viver Pi-Sunyer, Carles, "Valoración de 25 años de autonomía", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 23, núm. 69, 2003, pàg. 75-85.

[9] Amb relació a l'origen de l'Estat autonòmic i de la instauració dels règims preautonòmics, especialment pel que fa a la Generalitat de Catalunya, Mitjans Perelló, Esther, "El Estado Autonómico", a Aparicio Pérez, Miguel Ángel (coordinador), *Temas de Derecho Constitucional*, Cedecs, Barcelona, 1998, pàg. 255-256.

[10] La Comissió Mixta de transferència de serveis de l'Administració de l'Estat a la Generalitat de Catalunya es va crear, mitjançant Reial decret 2543/1977, de 30 de setembre. Per conèixer amb profunditat com es van efectuar els principals traspassos de serveis de l'Estat a la Generalitat, Bernadí Gil, Xavier (director), *El traspàs de serveis de l'Estat a la Generalitat: de l'Estatut de 1932 a l'Estatut de 2006*, Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació, Barcelona, 2010.

[11] Un exemple emblemàtic d'aquesta onada inicial de traspassos a la Generalitat de Catalunya va ser el de la gestió de biblioteques de titularitat estatal. El traspàs d'aquesta competència es va realitzar mitjançant el Reial decret 1676/1980, de 31 de juliol, si bé es va fer efectiu posteriorment mitjançant la signatura, el 16 d'abril de 1982, d'un conveni de col·laboració entre el Ministeri de Cultura i el Departament de Cultura i Mitjans de Comunicació de la Generalitat de Catalunya.

abans de la creació del Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació, els recursos informatius en aquest àmbit no estaven sistematitzats.

Per comprendre com van sorgir i es van desplegar les relacions intergovernamentals durant el període esmentat i, específicament, com es van materialitzar en la signatura de convenis de col·laboració, convé analitzar la normativa d'aplicació en aquest àmbit a Catalunya i la praxi administrativa interna del Govern i l'Administració de la Generalitat en relació amb el procediment de tramitació i signatura de convenis amb l'Estat i les altres comunitats autònomes.

1.1.1 El marc normatiu aplicable

Un cop situats en el context polític i institucional, és evident que per conèixer com s'articulaven les relacions institucionals entre la Generalitat de Catalunya i l'Estat o les altres comunitats autònomes, bàsicament mitjançant la signatura de convenis, cal tenir en compte la normativa sectorial vigent des dels anys vuitanta del segle passat i fins a l'any 2005, data de la creació i regulació del Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació.

Abans, però, de desgranar els detalls de la normativa aplicable a Catalunya durant aquell període de temps en matèria de relacions intergovernamentals i, especialment, sobre els convenis, cal analitzar, primer, la Constitució espanyola de 1978 i l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979, que van emmarcar la legislació estatal i catalana que es va aprovar posteriorment per desplegar les previsions que s'hi contenen.

1.1.1.1 La regulació constitucional i estatutària

Pel que fa a la Constitució espanyola vigent, cal assenyalar que, en cap dels seus preceptes, no va regular expressament les relacions de col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes, ometent qualsevol referència a aquesta activitat

intergovernamental de caràcter vertical.[12] La nostra Carta Magna únicament va considerar necessari regular les relacions de col·laboració intergovernamentals de caràcter horitzontal, de les comunitats autònomes entre si, amb un evident afany preventiu i de control.[13]

En aquest sentit, la Constitució de 1978 (article 145), després de prohibir la federació de comunitats autònomes, en una redacció clarament inspirada en la Constitució espanyola de 1931[14], va establir la possibilitat que els estatuts d'autonomia preveiessin "els casos, requisits i termes" de la subscripció de convenis de col·laboració entre comunitats autònomes per tal d'acomplir i prestar serveis propis, així com els efectes de la comunicació dels convenis subscrits a les Corts Generals.[15] Així mateix, aquest precepte constitucional va disposar que els acords de cooperació entre comunitats autònomes haurien d'obtenir l'autorització prèvia de les Corts Generals.[16]

Per tant, és evident que la Constitució no habilita les comunitats autònomes a signar convenis o acords de cooperació entre si, sinó que dona per suposada aquesta capacitat i únicament delimita, pel seu contingut, els requisits concrets en què s'ha de basar la regulació estatutària corresponent, així com n'estableix el control de les Corts Generals.[17]

---

[12] Sobre aquesta manca de previsió constitucional i, especialment, sobre els convenis entre l'Estat i les comunitats autònomes, Albertí Rovira, Enoch, "Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 14, 1985, pàg. 173-177.

[13] Una anàlisi completa i detallada de les relacions entre les comunitats autònomes i, en especial, dels instruments convencionals en què aquestes relacions cristal·litzen habitualment, a Calafell Ferrá, Vicente Juan, *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

[14] En concret, a l'article 13 de la Constitució de 1931, aprovada i vigent durant la II República espanyola.

[15] Sobre la mateixa finalitat i les similituds entre la redacció de l'article 145 de la Constitució de 1978 i de l'article 13 de la Constitució de 1931, García Morales, María Jesús, "Els convenis entre Catalunya i altres comunitats autònomes: règim jurídic i realitat en les relacions de col·laboració de la Generalitat amb altres comunitats", *Revista Catalana de Dret Públic, Autonomies*, núm. 17, Barcelona, 1993, pàg. 97-98; també, González García, Ignacio, *Parlamento y convenios de cooperación*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011, pàg. 15-20.

[16] Sobre la col·laboració horitzontal i la intervenció de les Corts Generals, especialment pel que fa a la comunicació de convenis i l'aprovació d'acords de cooperació entre comunitats autònomes, cal tenir en compte l'anàlisi detallada sobre la diferent regulació estatutària i la problemàtica que se'n deriva, a García Couso, Susana, *La participación de las Cortes Generales en los Convenios y Acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas*, Cuadernos del Senado, Serie Minor 5, Madrid, 2004.

[17] En aquests mateixos termes es va pronunciar el Tribunal Constitucional en la STC 44/1986, de 17 d'abril, FJ 2, en relació amb la impugnació del Govern de l'Estat de la Resolució del president de la Generalitat de Catalunya per la qual aprova el conveni, no datat, amb el president del Consell Regional de Múrcia sobre participació i cooperació en les actuacions que afectin a les aspiracions i necessitats comunes d'ambdues comunitats.

Si s'analitza el contingut de l'Estatut català de 1979[18], s'observa que va seguir escrupolosament la mateixa línia iniciada per la Constitució. És a dir, no va dedicar cap precepte a la subscripció de convenis entre la Generalitat i l'Estat, i sí que va regular els convenis i acords de cooperació entre la Generalitat i les altres comunitats autònomes.

En concret, l'Estatut de 1979 va regular la subscripció de convenis de col·laboració entre la Generalitat i les altres comunitats autònomes "per a la gestió i prestació de serveis propis corresponents a matèries de la seva competència exclusiva" (article 27) i, com a novetat destacable en relació amb la Constitució, va afegir que aquests convenis haurien d'obtenir l'aprovació del Parlament de Catalunya i que desplegarien plens efectes un cop transcorreguts trenta dies des de la seva comunicació a les Corts Generals, llevat que aquestes consideressin que es tractava d'un acord de cooperació. En aquest darrer cas, l'Estatut es va limitar a reproduir les previsions constitucionals i, per tant, a establir que els acords de cooperació entre la Generalitat i altres comunitats autònomes requeririen l'autorització de les Corts Generals.

A diferència de l'Estatut català, l'Estatut de la Comunitat Valenciana de 1982 (article 42.1) va delimitar els efectes de la comunicació de convenis de col·laboració amb les altres comunitats autònomes com una mera notificació a les Corts Generals i l'entrada en vigor del conveni en un termini de trenta dies des de la publicació, per evitar així la valoració, possible formulació d'objeccions i requalificació dels convenis (en menor mesura, també ho van fer així els estatuts del País Basc de 1979 i de Navarra de 1982 en relació amb els convenis subscrits entre aquestes dues comunitats entre si o limítrofes).

Tanmateix, la majoria d'estatuts de les comunitats autònomes, seguint l'estela de l'Estatut català, també van deixar en mans de les Corts Generals la valoració i possible requalificació dels convenis, un cop comunicats, fent més complex encara el rigorós règim de subscripció de convenis de col·laboració amb les altres comunitats autònomes establert a la Constitució.[19]

[18] L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979 va estar en vigor fins al 2006, en què es va aprovar el nou Estatut d'autonomia vigent. De l'Estatut de 1979, només resten aplicables, com a regulació transitòria, les disposicions transitòries tercera, quarta i sisena.

[19] Sobre el diferent règim, en els estatuts d'autonomia, de comunicació de convenis a les Corts Generals i els efectes i problemes que això genera, així com del procediment establert, Calafell Ferrá, Vicente Juan, *op. cit.,* pàg. 235-259.

1.1.1.2 El primer desplegament legislatiu dels convenis

En desplegament de l'Estatut català de 1979, la Llei 3/1982, de 25 de març, del Parlament, del President i del Consell Executiu de la Generalitat va defugir una regulació exhaustiva i només va establir un mínim marc normatiu per a la signatura de convenis i acords de cooperació amb altres comunitats autònomes.[20] Concretament, va atribuir al Govern l'aprovació dels projectes de convenis i acords de cooperació amb altres comunitats autònomes, al Parlament acordar-ne en sessió plenària i per majoria absoluta l'aprovació, i finalment "com a més alta representació de la Generalitat de Catalunya" (article 60), al president de la Generalitat la seva signatura, en una redacció similar a l'Estatut català de 1932 (article 14).[21]

No és d'estranyar que, a la vista de la rigorosa regulació constitucional, estatutària i autonòmica per a la signatura de convenis, les relacions horitzontals de la Generalitat de Catalunya, com les de la majoria de comunitats autònomes, es canalitzessin sovint mitjançant la signatura de protocols de col·laboració, ja que, per la seva naturalesa de meres declaracions conjuntes d'intencions o de propòsits sense contingut vinculant, restaven exclosos d'aquest règim tan summament estricte i permetien una formalització molt més flexible.[22]

Pel que fa a la legislació estatal i un cop l'Estat autonòmic havia començat a caminar (amb l'aprovació de tots els estatuts d'autonomia entre els anys 1979 i 1983), com a corol·lari dels Pactes Autonòmics de 1981, es va aprovar la Llei 12/1983, de 14 d'octubre, del procés autonòmic (en el que va quedar del projecte de Llei orgànica d'harmonització del procés autonòmic, LOAPA)[23]. Aquesta Llei es va limitar a recollir

[20] Mitjançant els articles 43.1.b), 60 i 71.l) d'aquesta Llei, que va estar vigent fins al desembre de 2008.
[21] L'Estatut de Catalunya de 1932 (també anomenat Estatut de Núria) fou aprovat i va estar vigent durant la II República espanyola.
[22] En el sentit d'excloure els protocols de col·laboració entre comunitats autònomes del règim aplicable a la signatura de convenis de col·laboració i acords de cooperació previst a l'article 145 de la Constitució, es va pronunciar la STC 44/1986, de 17 d'abril, FJ 3, abans mencionada.
[23] Cal tenir en compte els efectes decisius que va tenir en aquesta Llei la STC 76/1983, de 5 d'agost, sobre el projecte de Llei orgànica d'harmonització del procés autonòmic (LOAPA), que va declarar inconstitucionals diversos articles i va especificar clarament que aquesta Llei no podia tenir caràcter ni orgànic ni harmonitzador, d'acord amb els FJ 2 i 3, respectivament. Sobre els Pactes Autonòmics de 1981 i la sentència sobre la LOAPA, Aja Fernández, Eliseo, *op. cit.*, pàg. 124-128.

pràctiques que ja es venien produint entre l'Estat i les comunitats autònomes[24], com ara l'intercanvi d'informació, i també va regular les conferències sectorials com a òrgans habituals de coordinació dels poders públics, així com d'intercanvi de parers i anàlisi conjunta de problemes, que s'havien de reunir de manera regular i periòdica (com a mínim, dos cops l'any), convocades i presidides pel ministre competent en funció de la matèria, amb l'assistència dels consellers de les comunitats autònomes.[25]

Una dècada més tard i en una segona onada d'acords dels partits polítics, els Pactes Autonòmics de 1992[26] van tenir com a finalitat ampliar les competències de les comunitats autònomes que van accedir a l'autonomia mitjançant l'article 143 CE i també desenvolupar el principi de cooperació com a model de funcionament de l'Estat autonòmic. Pel que fa a aquest últim aspecte, els Pactes esmentats van propiciar el posterior impuls i l'aprovació de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.

Atès el seu caràcter de norma bàsica, la Llei 30/1992, a més de regular les conferències sectorials ja creades anteriorment, va establir uns elements imprescindibles quant als convenis de col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes, com ara una tipologia de convenis (convenis de conferència sectorial i convenis de col·laboració), un contingut mínim i, especialment, uns efectes, entre els quals destaquen l'obligació de comunicar els convenis de conferència sectorial i els convenis de col·laboració al Senat,

[24] Recollits especialment en els articles 2, 3 i 4 de la Llei 12/1983, de 14 d'octubre, del procés autonòmic. En aquest sentit, convé recordar que mitjançant l'article 3.1 de la Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les comunitats autònomes, ja s'havia creat el Consell de Política Fiscal i Financera, que es va constituir l'1 de juliol de 1981, i que la primera Conferència Sectorial, d'Agricultura i Desenvolupament Rural s'havia constituït el 28 de juliol de 1983, si bé no va tenir Reglament fins el 13 de desembre de 1995. Precisament sobre l'aparició, entre espontània i regulada, de les conferències sectorials abans de la Llei 12/1983, de 14 d'octubre, del procés autonòmic, i abans de recaure la STC 76/1983, de 5 d'agost, cal consultar Arbós Marín, Xavier, "Las relaciones intergubernamentales en España: práctica y análisis", a Arbós Marín, Xavier (coordinador), Colino Cámara, César, García Morales, María Jesús i Parrado Díez, Salvador, *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. La posición de los actores*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2009, pàg. 23-25.

[25] Sobre la regulació de les conferències sectorials en el nostre ordenament jurídic, característiques, funcions i règim de funcionament, Ridaura Martínez, M. Josefa, *Relaciones Intergubernamentales: Estado-Comunidades Autónomas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, pàg. 23-27, 82-103; i Duque Villanueva, Juan Carlos, "Las Conferencias Sectoriales", *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 79, 2007, pàg. 113-153.

[26] Aquests Pactes es van signar, el 28 de febrer de 1992, entre els aleshores president del Govern de l'Estat, Felipe González Márquez, el secretari general del Partit Socialista Obrer Espanyol, José M. Benegas Haddad i el president del Partit Popular, José M. Aznar López. Sobre com es van gestar aquests Pactes, així com el contingut més rellevant, Hernández Lafuente, Adolfo i González García, M. Ángeles, "Los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992: negociación, contenido y desarrollo", *Documentación Administrativa* núm. 232-233, 1992-1993, pàg. 139-169.

així com de publicar-los al *Butlletí Oficial de l'Estat* (d'ara endavant, BOE) i al diari oficial de la comunitat autònoma respectiva.[27] Això no obstant, aquesta norma bàsica estatal va deixar suficient marge a les comunitats autònomes i, en general, a les administracions públiques espanyoles per establir els termes més específics de les seves relacions de col·laboració o cooperació, així com dels procediments interns d'aprovació i signatura de convenis.[28]

Posteriorment, la Llei 4/1999, de 13 de gener, de modificació de la Llei 30/1992, va introduir, entre d'altres qüestions, el principi de "lleialtat institucional", inspirat en el principi de lleialtat federal (*Bundestreue*)[29], que defineix les relacions entre la Federació i els estats membres de la República Federal Alemanya, i que, a l'Estat autonòmic, havia de guiar les relacions entre les administracions públiques. Així mateix, va establir canvis de gran calat en relació amb els convenis de col·laboració en l'àmbit estricte de l'Administració general de l'Estat, com ara el seu desplegament reglamentari i el règim de subscripció, facultant a les persones titulars dels departaments ministerials (ministres i, per tant, membres del Govern) i als presidents o directors dels organismes públics per tal que poguessin signar convenis de col·laboració.

També es van incorporar, per mitjà d'aquesta Llei, noves figures, com ara els plans i programes conjunts d'actuació i, de manera específica, es va preveure la creació d'altres òrgans de cooperació de caràcter bilateral i general, molt diferents de les conferències sectorials, com són les comissions bilaterals de cooperació,[30] compostes per membres

[27] Totes aquestes previsions es van recollir en els articles 5, 6 i 8 de la Llei 30/1992.

[28] Tanmateix, cal tenir en compte que, abans de la Llei 30/1992, l'Administració general de l'Estat ja disposava de diverses regles d'aplicació per a la subscripció de convenis de col·laboració amb les comunitats autònomes. En aquest sentit, cal destacar l'Acord del Consell de Ministres de 2 de març de 1990 sobre Convenis de col·laboració entre l'Estat i les Comunitats Autònomes, que va substituir l'Acord adoptat per la Comissió Delegada del Govern per a la Política Autonòmica de 18 de juny de 1985, que a la seva vegada ja havia substituït l'Acord adoptat el 13 de setembre de 1984 per aquesta mateixa Comissió Delegada. Pel que fa a les comunitats autònomes, destaca especialment la Comunitat de Madrid, que mitjançant la Resolució de la Secretaria General Tècnica de la Conselleria de Presidència, de 8 de juliol de 1986, ja havia establert uns criteris de coordinació de l'activitat convencional d'aquesta comunitat abans de l'aprovació de la Llei 30/1992.

[29] Sobre els principis de *Bundestreue* i de lleialtat institucional, Albertí Rovira, Enoch, "Relaciones entre las Administraciones Públicas", a Leguina Villa, Jesús i Sánchez Morón, Miguel (directors), *Comentarios a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Tecnos, Madrid, 1993, pàg. 43-44, 47-48, i García Morales, María Jesús, "Estado autonómico y ¿cultura federal?", *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 17, 2019, pàg. 36.

[30] Si bé, quan es va aprovar la Llei 4/1999, totes les comissions bilaterals de cooperació ja s'havien constituït, llevat de les de la Comunitat Valenciana i de Madrid, que es van constituir el 10 de juliol i el 3 d'octubre de 2000, respectivament. En el cas de Catalunya, la Comissió Bilateral de Cooperació es va

(polítics) en representació del Govern de l'Estat i del Consell Executiu de la Comunitat Autònoma.

La Llei 30/1992, amb les modificacions introduïdes per la Llei 4/1999, va regular, per primer cop a Espanya de manera àmplia i amb rang legal, les relacions de col·laboració i cooperació intergovernamentals de caràcter vertical, tant des d'una perspectiva bilateral com multilateral[31], especialment pel que fa al règim de subscripció de convenis entre l'Estat i les comunitats autònomes, i va estar vigent més de vint anys, fins a l'octubre de 2016.

1.1.2 La praxi administrativa

Un cop analitzada la normativa aplicable a Catalunya en relació amb l'activitat convencional de caràcter intergovernamental, cal abordar més concretament com es duia a terme la tramitació, en la pràctica, de la signatura d'un conveni de col·laboració al si de l'Administració de la Generalitat, especialment amb l'Estat i les altres comunitats autònomes, abans que el Govern aprovés, l'abril de l'any 2005, la normativa de creació i regulació del Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació.

1.1.2.1 L'anàlisi interna dels *practitioners*

La resposta a aquesta pregunta era una gran incògnita a nivell documental, per la qual cosa es va dur a terme una consulta entre les persones que, durant aquell període, van estar al capdavant de l'Assessoria Jurídica d'un departament o d'alguna entitat

constituir el 7 de maig de 1987. Sobre aquesta mateixa qüestió, Ridaura Martínez, M. Josefa, *op. cit.*, pàg. 104-121. I també de la mateix autora, "Las comisiones bilaterales de cooperación en el sistema autonómico español", *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol,* núm. 60-61, Universitat de València, 2007, pàg. 65-84.

[31] Sobre el desenvolupament a l'Estat autonòmic de les relacions institucionals verticals, de caràcter multilateral i bilateral, i especialment dels convenis, de les conferències sectorials i de les comissions bilaterals de cooperació, García Morales, María Jesús, "Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico: estado de la cuestión y problemas pendientes", dins de l'obra conjunta de García Morales, María Jesús, Montilla Martos, José Antonio i Arbós Marín, Xavier, *Las Relaciones Intergubernamentales en el Estado Autonómico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pàg. 11-32.

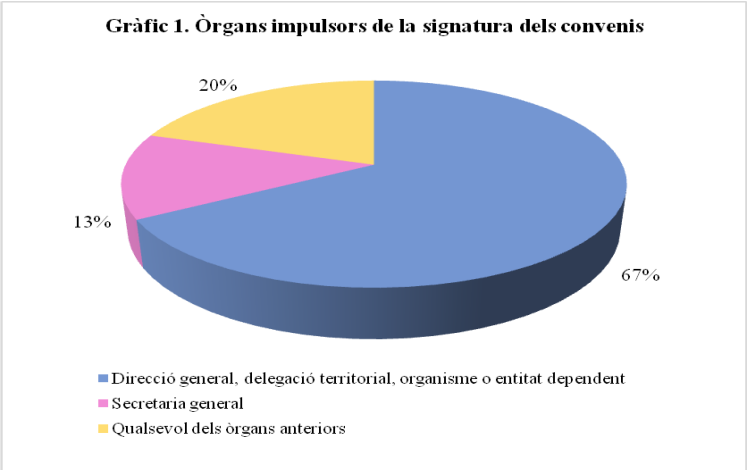
dependent o vinculada a l'Administració de la Generalitat de Catalunya, com a *practitioners* destacats de l'activitat convencional d'aquesta institució.[32]

En aquest sentit, la consulta va consistir en respondre a un qüestionari de deu preguntes, per tal d'obtenir un panorama complet de la tramitació d'un conveni de col·laboració del Govern i l'Administració de la Generalitat de Catalunya, així com del seu sector públic, amb especial èmfasi en la tramitació dels convenis signats amb l'Estat i les altres comunitats autònomes. Concretament, amb aquestes preguntes es pretenia esclarir qui n'impulsava la tramitació, si hi havia alguna normativa interna de regulació del procediment fins a la seva signatura, la documentació requerida, la intervenció del Govern en la seva aprovació, així com la del Parlament de Catalunya i, si escau, la comunicació a les Corts Generals, la publicació en el DOGC, la custòdia dels originals i el posterior arxiu. [33]

Amb relació a la primera pregunta, sobre quin era l'òrgan del departament que acostumava a impulsar la signatura de convenis, la resposta va ser molt variada. En la majoria de departaments, concretament en deu, les direccions generals que exercien les competències relacionades amb l'objecte del conveni eren les impulsores dels convenis, si bé, en el cas dels organismes o entitats vinculades o dependents, sovint els impulsaven directament. En dos departaments, l'òrgan impulsor era únicament la Secretaria General i, en els altres tres, les unitats anteriorment esmentades impulsaven de manera indistinta la signatura de convenis.

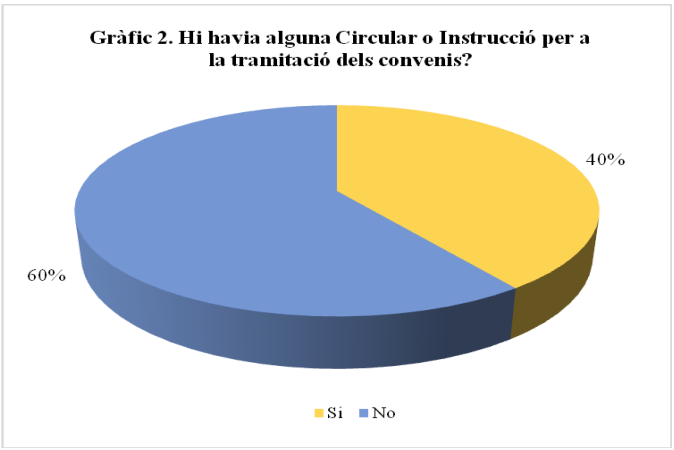
[32] La consulta es va fer als i a les caps de les assessories jurídiques de les conselleries sorgides del Decret 296/2003, de 20 de desembre, de creació, denominació i determinació de l'àmbit de competències departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya. I si bé aquest Decret establia una estructura de disset departaments, cal tenir present que només quinze departaments (tot i que amb canvis de denominació) ja existien amb anterioritat i, per tant, tenien experiència en la tramitació de convenis. En aquest sentit, el Departament del Conseller en Cap era de nova creació i va desaparèixer en menys d'un mes, mitjançant el Decret 152/2004, de 27 de gener, i el Departament de Relacions Institucionals i Participació també era de nova creació i, per tant, sense experiència anterior en la tramitació de convenis. D'acord amb les consideracions anteriors i per tal d'assolir uns resultats reals, la consulta es va efectuar únicament sobre la mostra dels quinze departaments de la Generalitat de Catalunya esmentats.

[33] Cal destacar que totes les persones que van estar al front de les assessories jurídiques dels departaments de la Generalitat de Catalunya, com a mínim, fins al 2005, van contestar el qüestionari de deu preguntes plantejat. Així mateix, les respostes als qüestionaris es van completar mitjançant entrevistes personals o, quan això no va ser possible, mitjançant converses telefòniques o ampliacions de les respostes per correu electrònic.



Font: Elaboració pròpia

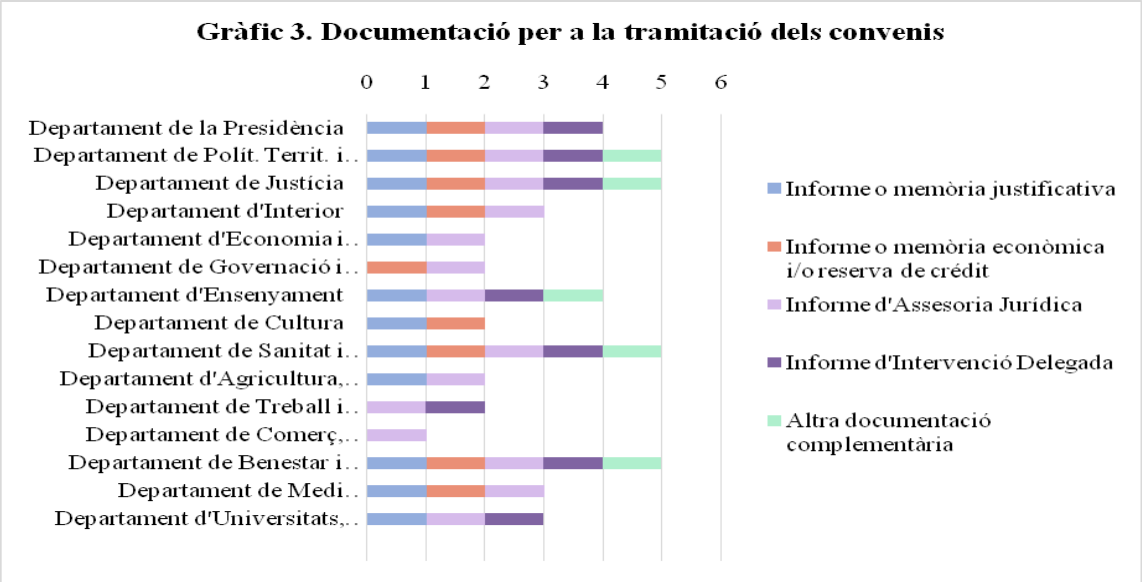
Pel que fa a l'existència d'alguna circular, instrucció o comunicació interna que delimités el procediment de tramitació dels convenis per a la seva signatura, només sis departaments en disposaven d'una. A tall d'exemple, aquest era el cas del Departament de Política Territorial i Obres Públiques i del Departament de Sanitat i Seguretat Social, amb un volum considerable de convenis signats amb l'Estat en matèria d'infraestructures o en matèria de salut, respectivament, que requerien una sistematització per a la seva signatura.[34]



Font: Elaboració pròpia

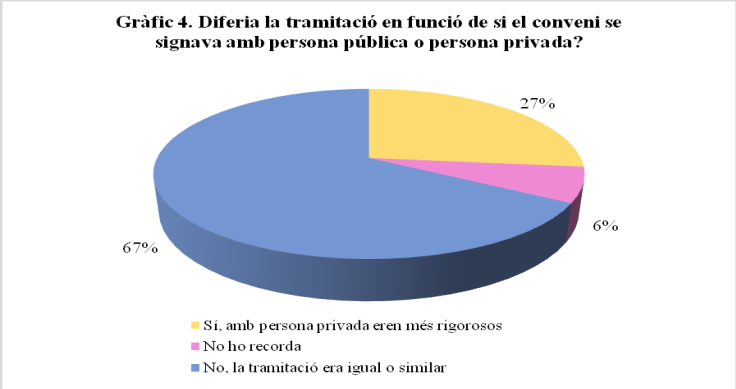
[34] Mitjançant la Circular 3/1993, de 16 de març de 1993, de tramitació de convenis, en el cas del Departament de Política Territorial i Obres Públiques i la Circular CG-0008, d'1 de novembre de 1993, d'elaboració i tramitació de convenis, en el cas del Departament de Sanitat i Seguretat Social. Els altres quatre departaments que disposaven de circular o instrucció interna eren Cultura, Ensenyament, Comerç, Turisme i Consum, i Justícia.

Amb relació a la documentació aportada per les unitats promotores en el procediment de tramitació dels convenis per a la seva signatura, s'observen grans diferències entre departaments. En el cas més extrem estava el Departament de Comerç, Turisme i Consum, en què inicialment només s'aportava, juntament amb l'esborrany del conveni, l'informe de l'Assessoria Jurídica.



Font: Elaboració pròpia

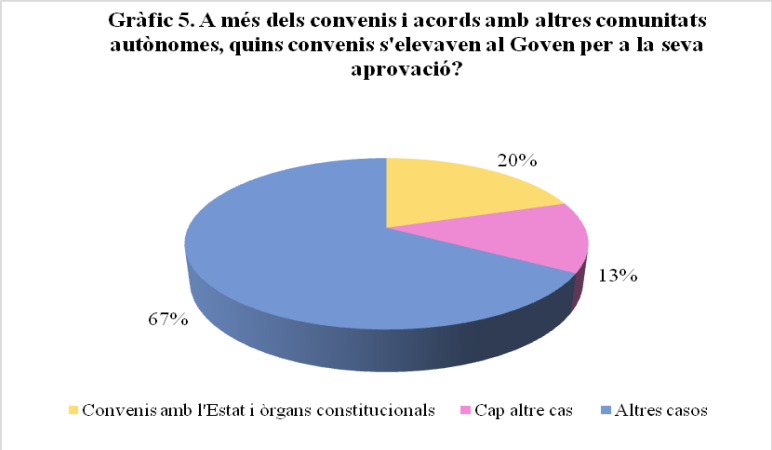
Quant a si hi havia diferències en la tramitació de convenis amb persones públiques o privades, la gran majoria dels departaments, específicament deu, tramitaven de manera molt similar els convenis que s'havien de signar, tant amb persones públiques com privades. Això no obstant, en la tramitació de convenis amb persones privades (físiques o jurídiques), quatre departaments requerien, entre d'altra documentació, que també s'acredités la capacitat jurídica d'aquestes persones.



Font: Elaboració pròpia

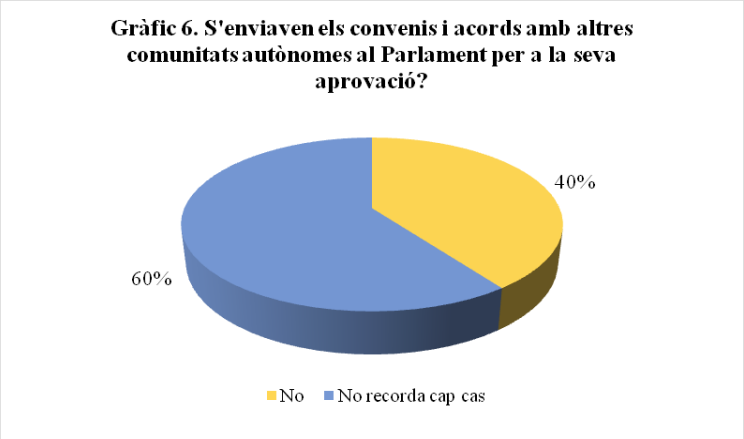
Sobre la participació del Govern de la Generalitat en l'aprovació de convenis, cal assenyalar que, tot i que dos departaments elevaven al Govern de la Generalitat, per a la seva aprovació, només els convenis que s'havien de signar amb altres comunitats autònomes, tres departaments de la Generalitat elevaven també els convenis que s'havien de signar amb el Govern i l'Administració general de l'Estat, i amb els òrgans constitucionals.

Així mateix, els altres deu departaments de la Generalitat, la gran majoria, elevaven també els convenis que preveien compromisos econòmics plurianuals o subvencions amb un import superior a 300.000 euros, així com aquells convenis que afectaven les competències de més d'un departament.

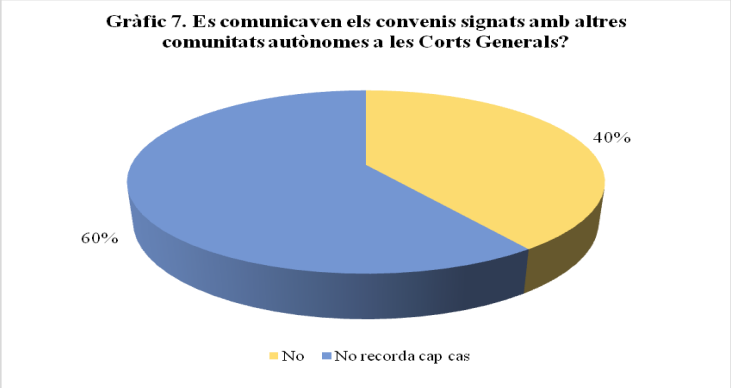


Font: Elaboració pròpia

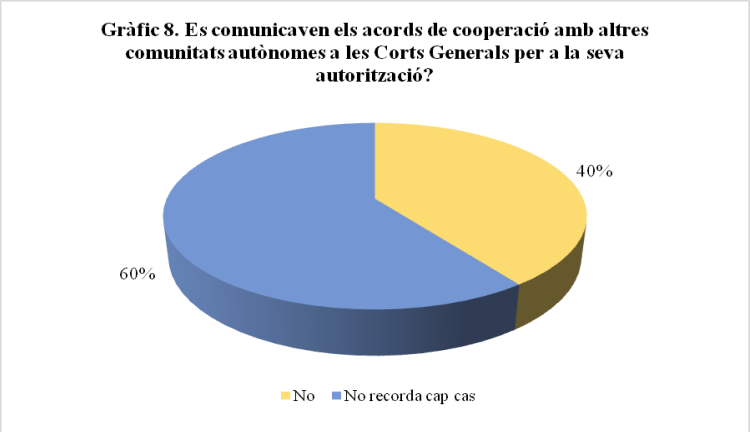
Pel que fa a la tramesa o comunicació dels convenis i acords de cooperació amb altres comunitats autònomes al Parlament de Catalunya i a les Corts Generals, els resultats són comuns a tots els departaments de la Generalitat: generalment, no s'enviaven. Cal especificar que, entre els motius adduïts, els i les caps de les assessories jurídiques entrevistats assenyalen que, o bé mentre van estar al capdavant d'una Assessoria Jurídica no se n'havia tramitat cap o bé no en recorden cap cas concret.



Font: Elaboració pròpia



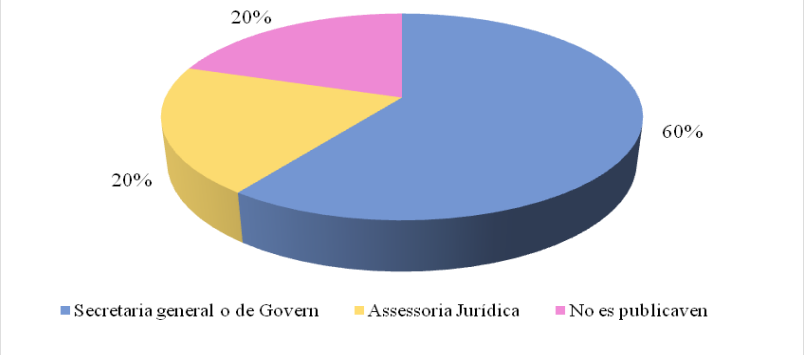
Font: Elaboració pròpia



Font: Elaboració pròpia

Amb relació a la publicació dels convenis al DOGC, si bé tres departaments no acostumaven a publicar-los fins a la creació del Registre de Convenis, cal tenir en compte que dotze departaments sí que els publicaven. I en nou d'aquests departaments, l'òrgan que n'ordenava la publicació era majoritàriament la Secretaria General i, en els altres tres departaments, l'Assessoria Jurídica.

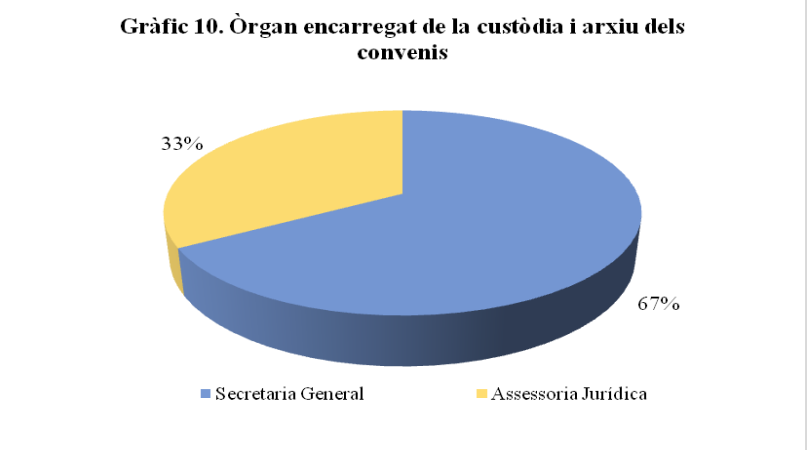
Gràfic 9. Òrgan que ordenava la publicació dels convenis al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*



Font: Elaboració pròpia

Finalment, un cop signats i, en el seu cas, publicats, l'òrgan que majoritàriament es feia càrrec de la custòdia i arxiu dels convenis era la Secretaria General, a vegades mitjançant la Direcció de Serveis o la direcció general impulsora dels convenis, o bé l'organisme o entitat vinculada o dependent. Aquest era el cas de deu departaments de la Generalitat. I en els altres cinc departaments restants, qui duia a terme aquesta tasca era l'Assessoria Jurídica, específicament.

Gràfic 10. Òrgan encarregat de la custòdia i arxiu dels convenis



Font: Elaboració pròpia

1.1.2.2 La necessitat d'una regulació única i transversal

Com ja s'ha posat de manifest i de manera resumida, si bé sis departaments de la Generalitat havien establert criteris per a la tramitació de convenis, mitjançant circulars o instruccions internes, de les respostes facilitades pels i les caps de les assessories jurídiques dels departaments entrevistats, es desprèn que, a nivell transversal, no hi havia cap sistemàtica comuna per a la tramitació dels convenis amb persones públiques o privades, ni tampoc un mateix òrgan que n'impulsés la signatura. En definitiva, cada departament de la Generalitat (inclosos els organismes i entitats vinculats o que en depenien), funcionava de manera independent de la resta.

I aquest *modus operandi* és també molt evident en relació amb els convenis signats amb l'Estat i les altres comunitats autònomes, l'impuls i la tramitació dels quals no diferia substancialment de la resta de convenis, llevat de la seva aprovació pel Govern de la Generalitat. En aquest sentit, si bé en els gràfics es posa de manifest que els convenis amb les altres comunitats autònomes sempre s'elevaven al Govern per a la seva aprovació, els convenis amb l'Estat no sempre passaven per aquest tràmit. És a dir, abans de la creació del Registre de Convenis, a Catalunya només es donava plena rellevància institucional a les relacions intergovernamentals de caràcter horitzontal, en aplicació de la normativa constitucional, estatutària i autonòmica, i ocasionalment a les de caràcter vertical.

Menció a banda mereix la comunicació al Parlament de Catalunya de convenis de col·laboració entre la Generalitat i les altres comunitats autònomes per a la seva aprovació, ja que, segons els resultats dels qüestionaris, sembla ser inexistent abans de la creació del Registre de Convenis, l'any 2005. I pel que fa a la comunicació a les Corts Generals dels convenis signats amb altres comunitats autònomes o a la tramesa d'acords de cooperació per a la seva aprovació, els resultats dels qüestionaris són idèntics als de la comunicació dels convenis al Parlament de Catalunya: cap *practitioner* en té constància.

Pel que fa a la transparència de l'activitat convencional de la Generalitat de Catalunya, cal tenir en compte que només la Llei 30/1992, de 26 de novembre, preveia la publicació dels convenis de col·laboració o de conferència sectorial, signats entre l'Estat

i les comunitats autònomes, al BOE i al diari oficial de la comunitat autònoma corresponent, i que la normativa catalana no preveia, amb caràcter preceptiu i general, la publicació dels convenis. En aquest context normatiu, les respostes dels *practitioners* de la Generalitat indiquen que, o bé directament els convenis no es publicaven o es publicaven de manera molt puntual en aplicació de la normativa vigent, sense cap sistemàtica o termini determinat per fer-ho. Conseqüentment, la publicitat dels convenis entre la Generalitat i l'Estat, tot i ser preceptiva, era molt esporàdica, així com també era excepcional la publicitat dels convenis signats amb les altres comunitats autònomes.

Posteriorment, la custòdia, el dipòsit i l'arxiu dels convenis signats tampoc no estaven atribuïts a un mateix òrgan de cada departament, sinó que cadascun d'ells s'organitzava de manera distinta i encomanava aquesta funció a un òrgan específic, habitualment la Secretaria General i, en alguns casos concrets, a l'Assessoria Jurídica. Pel que fa al seguiment dels convenis, no era un tràmit que es dugués a terme per regla general, si bé quan el conveni contenia alguna despesa a càrrec de la Generalitat, aquest es derivava a la unitat de gestió econòmica del departament per al seu pagament.

Aquesta disparitat de criteris en els departaments de la Generalitat quant al procediment per a la signatura de convenis de col·laboració, feia molt necessària l'aprovació d'una norma, de rang superior a les circulars o les instruccions internes i de caràcter transversal, per tal de superar la fragmentació existent i d'establir criteris comuns per a la tramitació i publicitat dels convenis de col·laboració de la Generalitat de Catalunya.

Per tot això, la decisió del Govern de la Generalitat d'impulsar una norma, amb rang de decret, per crear i regular el Registre de Convenis (com la majoria de les comunitats autònomes que ja l'havien creat prèviament)[35] va suposar un pas transcendental per a la sistematització de l'activitat convencional amb l'Estat i les altres comunitats autònomes, pel que fa al procediment intern a seguir per a la signatura dels convenis i per al seu dipòsit, arxiu i seguiment. Com es veurà més endavant, des de la seva constitució, el Registre de Convenis també va esdevenir l'instrument de publicitat i transparència dels

[35] De les tretze comunitats autònomes que havien regulat els seus registres de convenis abans del Registre de Convenis de Catalunya (bé de manera detallada o bé simplement els havien creat, però estaven pendents del seu desenvolupament normatiu), deu ho van fer mitjançant una norma amb rang de decret: Aragó, Cantàbria, Castella-la Manxa, Castella i Lleó, Comunitat de Madrid, Comunitat Valenciana, Extremadura, Galícia, La Rioja i Regió de Múrcia. I tres, mitjançant una norma amb rang de llei: Principat d'Astúries, Illes Balears i Comunitat Foral de Navarra.

convenis signats amb l'Estat i les altres comunitats autònomes, mitjançant el qual s'ofereix un panorama global i complet de les relacions intergovernamentals de la Generalitat de Catalunya des de l'inici de l'Estat autonòmic.

1.2 La normativa de creació i regulació del Registre de Convenis

1.2.1 La gènesi

En l'origen del Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació de la Generalitat de Catalunya hi incideixen diversos factors, que s'abordaran tot seguit, però el catalitzador principal per a la seva creació és la voluntat decidida del Govern català, sorgit de les eleccions al Parlament de Catalunya celebrades el 26 de novembre de 2003, d'impulsar les relacions intergovernamentals, amb l'Estat i les altres comunitats autònomes.

Convé, doncs, analitzar per què i com es va forjar aquesta voluntat política del Govern de la Generalitat de fomentar les relacions de col·laboració amb els altres governs, estatal i autonòmics, i com es va anar materialitzant progressivament aquest objectiu fins a arribar a la creació i regulació del Registre de Convenis de Catalunya.

1.2.1.1 La voluntat del Govern de la Generalitat d'impulsar les relacions amb l'Estat i les altres comunitats autònomes

Com a conseqüència de les eleccions al Parlament de Catalunya, que van donar pas a la VII legislatura, el 14 de desembre de 2003, diverses forces polítiques (PSC-Ciutadans pel Canvi, ERC i ICV-EUiA) van signar l'Acord per a un Govern Catalanista i d'Esquerres a la Generalitat de Catalunya, més conegut com el *Pacte del Tinell*.[36] En aquest document, s'acordava adoptar diferents mesures de govern que s'articulaven al voltant de quatre objectius fonamentals, entre els quals potenciar l'autogovern i assolir una major qualitat democràtica. En concret, una de les actuacions que es preveia dur a

[36] El text de l'Acord per a un Govern Catalanista i d'Esquerres a la Generalitat de Catalunya, més conegut com a *Pacte del Tinell*, en què es concreten aquest objectius i actuacions, està disponible a la pàgina web http://www.pasqualmaragall.cat/media/0000001000/0000001357 (consulta de 10.1.2020).

terme en el marc d'aquest objectiu era: "Impulsar les reformes legals que facilitin els mecanismes de col·laboració entre les institucions estatals i la Generalitat, i entre la Generalitat i les altres CCAA, especialment pel que fa a l'establiment de convenis i acords intercomunitaris i d'òrgans permanents de col·laboració interterritorial".[37]

Sobre la voluntat inequívoca del Govern de la Generalitat d'impulsar i coordinar les relacions intergovernamentals, resulta molt reveladora la intervenció de l'aleshores conseller de Relacions Institucionals i Participació, Joan Saura i Laporta, durant la seva primera compareixença al Parlament de Catalunya, per informar de les línies d'actuació del seu Departament. En aquesta intervenció, ja es va palesar la inexistència d'un Registre dels convenis signats entre la Generalitat i els altres governs autonòmics, que comportava que no se sabés quants d'aquests convenis hi havia exactament, perquè cada departament actuava pel seu compte. Per tal d'assolir la sistematització i l'ordre d'aquests instruments, el conseller Saura es va comprometre a crear un Registre de Convenis, que havia de ser "unificat i de seguiment polític".[38]

Així mateix, el Pla de Govern 2004-2007, es va basar en l'Acord signat al Saló del Tinell, però també en les compareixences dels consellers i les conselleres al Parlament, a l'inici de la legislatura, per exposar les línies d'actuació de l'àmbit respectiu de competències, així com en les aportacions fetes pels departaments i el treball realitzat en el si del Govern i de l'Administració de la Generalitat.[39] En conseqüència, al Pla de Govern, s'hi van recollir moltes actuacions per assolir diversos objectius polítics, entre els quals la millora de l'autogovern català, mitjançant diverses accions concretes en l'àmbit intergovernamental i, entre elles, "Millorar els mecanismes de col·laboració entre les institucions estatals, la Generalitat i les altres CCAA".[40]

---

[37] Aquesta actuació es troba recollida a l'Acord per a un Govern Catalanista i d'Esquerres a la Generalitat de Catalunya, *op. cit.*, pàg. 5.

[38] La compareixença del conseller Joan Saura es pot consultar al *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya*, Sèrie C - núm. 12, de 9.2.2004, pàg. 5 i 9.

[39] En concret, aquest Pla de Govern, aprovat el 28 de setembre de 2004, s'articulava mitjançant "un sistema ordenat: quatre grans eixos inicials es desglossen en vint-i-dos àmbits, dels quals pengen els seixanta-quatre objectius polítics, que representen el nivell més baix d'abstracció. Dins d'aquests darrers, ja com a elements tangibles, hi trobem les actuacions operatives, que si s'escau es divideixen en subactuacions. De cada una d'aquestes se'n fa responsable un departament, però s'identifiquen també els altres departaments que han de participar per a dur a terme les actuacions. La intenció, ja es veu, és fomentar el caràcter transversal de l'acció, parlar més de polítiques que de competències."

[40] Departament de la Presidència, *PdG. Pla de Govern 2004-2007*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2004, pàg. 12-13.

1.2.1.2 L'aparició del Registre de Convenis

La voluntat política del Govern de la Generalitat, d'estrènyer llaços amb els governs estatal i autonòmics, es va reflectir també en la nova estructura departamental de l'Administració de la Generalitat de Catalunya. En aquest sentit, es va encomanar específicament al Departament de Relacions Institucionals i Participació[41], mitjançant la Direcció General de Relacions Institucionals, l'impuls i la coordinació de les relacions amb l'Estat i les altres comunitats autònomes, i el Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació, així com altres funcions de marcat caràcter transversal i de gran calat polític, com es pot observar del tenor literal del Decret 2/2004, de 7 de gener (article 12), d'estructuració d'aquest Departament, que es transcriu a continuació. Amb anterioritat, cap altra unitat directiva de l'Administració de la Generalitat havia aglutinat mai unes competències institucionalment i políticament tan rellevants.

> "Article 12
> *Estructura i funcions de la Direcció General de Relacions Institucionals*
>
> 1. A la Direcció General de Relacions Institucionals li corresponen les funcions següents:
>
> a) L'impuls i la coordinació del procés de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, del sistema de finançament de la Generalitat i de la nova organització territorial de Catalunya, així com d'elaboració de la llei electoral catalana i el seu desplegament normatiu. En el cas de l'impuls de la nova organització territorial i d'elaboració de la llei catalana, s'entén sens perjudici de les competències i funcions atribuïdes al Departament de Governació i Administracions Públiques.
>
> b) L'impuls i la coordinació de les relacions de col·laboració i cooperació entre la Generalitat de Catalunya i el govern de l'Estat i el de les altres comunitats autònomes. La Direcció General de Relacions Institucionals informa preceptivament tots els projectes de convenis de col·laboració i cooperació. El registre de convenis de col·laboració i cooperació depèn de la Direcció General.
>
> c) L'exercici de les funcions inherents a les relacions entre el Govern i el Parlament. El/La director/a de Relacions Institucionals assisteix a les reunions de la junta de portaveus del Parlament de Catalunya en representació del Govern.
>
> d) L'exercici de les funcions inherents a les relacions entre el Govern i l'Administració de la Generalitat i el Síndic de Greuges, així com coordinar i vetllar pel compliment de les seves recomanacions.
>
> 2. La Direcció General de Relacions Institucionals s'estructura en els òrgans següents:
>
> a) La Subdirecció General de Relacions Intergovernamentals.
> b) La Subdirecció General de Relacions amb el Parlament."

[41] El Departament de Relacions Institucionals i Participació es va crear mitjançant el Decret 296/2003, de 20 de desembre, de creació, denominació i determinació de l'àmbit de competència dels departaments de l'Administració de la Generalitat.

D'acord amb aquestes atribucions tan notòries, el Departament de Relacions Institucionals i Participació va desplegar una activitat molt intensa des de la seva creació, per tal d'acomplir-les. En aquest sentit, a la Memòria d'aquest Departament corresponent a l'any 2004, ja es va assenyalar que, "Amb la finalitat de fomentar les relacions intergovernamentals, s'ha elaborat una base de dades de representants de les diferents comunitats autònomes amb competències similars, i també una recopilació i un estudi comparatiu de la normativa de registre de convenis en altres comunitats autònomes".[42] Atès que, en aquells moments, s'estava elaborant el projecte de Decret de creació i regulació del Registre de Convenis de Catalunya, de ben segur que aquesta recopilació de normativa autonòmica es va tenir molt en compte en la seva redacció.

En aquesta Memòria, també sorprèn trobar-hi les primeres dades sobre els convenis sobre els quals ja s'havia emès informe de manera preceptiva durant l'any 2004. Convé destacar que, tot i no disposar encara de normativa que regulés detalladament el Registre de Convenis o que especifiqués les característiques de l'informe preceptiu que havia d'emetre la Direcció General de Relacions Institucionals en relació amb els projectes de convenis de col·laboració i cooperació, l'aplicació del Decret 2/2004, de 7 de gener (article 12) pel que fa a aquest aspecte, es va realitzar directament i de manera molt eficaç durant aquell any.

Tant és així, que l'any 2004 es van sotmetre a informe, prèviament a la seva signatura, 16 convenis de col·laboració del Govern, dels departaments i del sector públic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya amb els òrgans corresponents de l'Estat o de les altres comunitats autònomes. En concret, es va emetre informe en relació amb 13 convenis amb l'Estat i 3 convenis amb les altres comunitats autònomes, les unitats promotores dels quals eren els departaments de Benestar i Família (10 convenis), Medi Ambient i Habitatge (2 convenis), Presidència (2 convenis) i Salut (2 convenis), en matèries ben diverses, com ara la promoció de la llengua i la cultura catalanes, el medi ambient, la salut, els serveis socials, la gent gran, la dependència, la immigració i la infància.[43]

[42] Departament de Relacions Institucionals i Participació, *Memòria del Departament de Relacions Institucionals i Participació 2004,* Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2005, pàg. 72.
[43] Tanmateix, aquestes dades només fan referència a l'últim trimestre de l'any 2004, perquè és a partir d'aquest moment que els departaments van començar a trametre els convenis per a l'informe preceptiu

Però, sens dubte, la informació més remarcable que es relata a la Memòria esmentada, en l'àmbit de les relacions intergovernamentals, és la relativa a les actuacions que s'havien dut a terme pel que fa a la posada en marxa del Registre de Convenis, entre les quals, haver sotmès ja el projecte de Decret al tràmit d'informació pública i haver encarregat el programa o aplicació informàtica del Registre de Convenis, per tal d'encabir els instruments convencionals signats pels departaments de la Generalitat amb l'Estat i les altres comunitats autònomes.[44]

1.2.2 El projecte de Decret de convenis de col·laboració i acords de cooperació

D'acord amb la Memòria elaborada amb motiu de la tramitació del projecte de Decret de convenis de col·laboració i acords de cooperació[45], aquest projecte va seguir fidelment el capteniment expressat per l'aleshores conseller de Relacions Institucionals i Participació, en la seva primera compareixença parlamentària per exposar les línies d'actuació del seu Departament, sobre la necessitat de crear un Registre per a la sistematització i l'ordre dels convenis, així com per al seu control i seguiment polític.

Així mateix, en el preàmbul del projecte de Decret esmentat, també es va indicar que la seva finalitat principal era sistematitzar els convenis de la Generalitat amb l'Estat i les altres comunitats autònomes, mitjançant l'establiment d'unes regles aplicables per a la tramitació, autorització i subscripció d'aquests instruments convencionals, així com crear el Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació, com a eina d'impuls de les relacions intergovernamentals, mitjançant la possibilitat que les persones interessades accedissin a les seves dades i que el coneixement de les actuacions dutes a terme pels diferents governs servissin com a punt de partida i de referent per a actuacions conjuntes en el futur.[46]

---

corresponent, malgrat que l'obligació ja va néixer el 12 de gener de 2004 (data d'entrada en vigor del Decret 2/2004, de 7 de gener, d'estructuració del Departament de Relacions Institucionals i Participació). Font: Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació de la Generalitat de Catalunya.

[44] Departament de Relacions Institucionals i Participació, *Memòria del Departament de Relacions Institucionals i Participació 2004, op. cit.*, pàg. 73.

[45] Departament de Relacions Institucionals i Participació, *Memòria sobre el projecte de Decret de convenis de col·laboració i acords de cooperació*. Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2004.

[46] El projecte de Decret de convenis de col·laboració i acords de cooperació sotmès a informació pública, s'estructurava en un preàmbul, setze articles distribuïts en dos capítols, una disposició transitòria, dues disposicions addicionals, una disposició derogatòria i una disposició final.

1.2.2.1 La sistematització dels convenis com a prioritat

Tal com es desprèn del preàmbul, però també del títol del projecte de Decret, la màxima prioritat d'aquesta regulació era assolir una sistematització dels convenis de caràcter intergovernamental. En aquest sentit i pel que fa al seu àmbit objectiu d'aplicació, es va definir molt clarament què s'havia d'entendre per conveni: "un acord celebrat per escrit i regulat pel dret públic, amb independència de que consti en un o diversos instruments i qualsevol quina sigui la seva particular denominació".[47] A aquesta definició, s'hi va afegir l'àmbit subjectiu d'aplicació, en el qual, a més del Govern i els departaments de la Generalitat, s'hi va incloure també les seves entitats vinculades o dependents.[48]

De la regulació projectada, destaca el propòsit d'establir una tipologia única i concreta (protocols, convenis marc de col·laboració i convenis específics de col·laboració) per encabir els diferents instruments de col·laboració i cooperació signats per la Generalitat amb l'Estat i les altres comunitats autònomes[49], així com d'especificar el contingut mínim dels convenis[50], en una línia molt similar a la prevista per la Llei bàsica 30/1992, de 26 de novembre, amb les modificacions operades per la Llei 4/1999, de 13 de gener.

Quant al contingut mínim dels convenis, resulta innovadora, en termes de dret interautonòmic, la proposta relativa a la capacitat jurídica de les parts, que, si bé s'havia d'acreditar amb caràcter general, s'excloïa d'aquesta obligació les persones titulars de la presidència i de les conselleries de la Generalitat, així com les persones titulars dels òrgans corresponents de l'Administració general de l'Estat i de les comunitats

[47] Article 2 del projecte de Decret de convenis de col·laboració i acords de cooperació.
[48] L'article 3 del projecte de Decret enumerava les entitats següents: "a) les entitats autònomes de caràcter administratiu; b) les entitats autònomes que fan operacions o presten serveis de caràcter principalment comercial, industrial o financer; c) les entitats de dret públic amb personalitat jurídica pròpia que són sotmeses a la Generalitat, però que han d'ajustar llur activitat a l'ordenament jurídic privat; d) els consorcis, els òrgans de decisió dels quals estiguin integrats majoritàriament per representants designats per la Generalitat; e) el Servei Català de la Salut i les entitats gestores de la Seguretat Social, l'Institut Català de la Salut i l'Institut Català d'Assistència i Serveis Socials."
[49] Article 2 del projecte de Decret de convenis de col·laboració i acords de cooperació.
[50] Sobre el contingut mínim dels convenis, l'article 4 del Decret projectat especificava: els òrgans que celebren el conveni i la capacitat jurídica amb què actuen les parts; les competències que fomenten l'actuació, o l'objecte o la finalitat de les entitats i les raons que la motiven; l'objecte del conveni; si escau, el finançament; les garanties, si escau, de compliment de les obligacions; el termini de vigència, sens perjudici de la possible pròrroga; l'extinció per causes diferents de la finalització del termini de vigència i, si escau, la manera d'acabar les actuacions en curs; l'establiment d'una organització *ad hoc* per al seguiment i control de les actuacions; i els òrgans i procediments a què se sotmetran les qüestions litigioses que puguin sorgir en relació amb el conveni.

autònomes.[51] Cal assenyalar que la redacció d'aquesta presumpció de capacitat jurídica de les persones esmentades, sembla inspirada en la Convenció de Viena, de 23 de maig de 1969, sobre Dret dels tractats.[52]

Un altre aspecte destacable, pel que fa al procediment d'elaboració dels convenis, consisteix en com, per primera vegada a Catalunya, es va voler homogeneïtzar tota la tramitació i detallar la documentació (memòries i informes preceptius) que s'havia d'aportar amb el projecte de conveni, prèviament a la firma. Com ja s'ha indicat, abans de la creació del Registre de Convenis, no hi havia una pràctica o regulació comuna a tota la Generalitat.[53]

Un cop aportada aquesta documentació, es va introduir l'obligació d'obtenir també l'informe de la Direcció General de Relacions Institucionals, que s'havia de pronunciar sobre "l'adequació del conveni sotmès a informe a la política del Govern en matèria de relacions de col·laboració amb l'Estat o amb les altres comunitats autònomes"[54] i que, en cas de formular observacions, s'havien d'incorporar en el conveni. La previsió d'aquest informe, en el projecte de Decret, va suposar una novetat molt important i sense precedents en la regulació dels altres registres autonòmics ja existents.[55]

Un cop realitzat aquest tràmit, el projecte de Decret va establir amb detall els supòsits en què el conveni requeria l'aprovació prèvia a la signatura del Govern o del Parlament de Catalunya,[56] que anaven molt més enllà de les disposicions estatutàries i legislatives

[51] Article 4.a) del projecte de Decret de convenis de col·laboració i acords de cooperació.
[52] Departament de Relacions Institucionals i Participació, *Memòria sobre el projecte de Decret de convenis de col·laboració i acords de cooperació*, *op. cit.,* pàg. 135-136. En aquest sentit, l'article 7.2.a) de la Convenció de Viena de 1969, sobre Dret dels tractats, especifica que, en virtut de les seves funcions, i sense haver de presentar plens poders, es considerarà que representen al seu Estat, per a l'execució de tots els actes relatius a la celebració d'un tractat, els caps d'Estat, caps de Govern i ministres de Relacions Exteriors.
[53] En aquest sentit i segons els *practitioners* de la Generalitat, com ja s'ha indicat anteriorment, només sis departaments disposaven d'alguna circular o instrucció interna sobre la tramitació de convenis.
[54] Article 5 del projecte de Decret de convenis de col·laboració i acords de cooperació.
[55] No hi ha cap altre Registre de Convenis de les comunitats autònomes que contingui una previsió similar a la del projecte de Decret de creació del Registre català. Com es veurà més endavant, abans de 2005, només les regulacions de les comunitats valenciana, extremenya i murciana preveien l'emissió d'un informe previ dels seus registres de convenis als efectes d'evitar coincidències i/o duplicitats amb els convenis ja inscrits.
[56] Articles 7 i 6, respectivament, del projecte de Decret de convenis de col·laboració i acords de cooperació.

sobre els convenis i acords amb les altres comunitats autònomes.[57] Així mateix, de manera expressa, també es va establir en quins casos no calia cap aprovació prèvia. [58]

El darrer aspecte introduït al projecte de Decret i que mereix una especial atenció, consisteix en l'atribució, a la Direcció General de Relacions Institucionals, de la funció de "La preparació dels requeriments d'incompetència que formuli el Govern de la Generalitat de Catalunya i de les respostes que hagi de donar als que li hagin estat formulats"[59], que pretenia dotar de més contingut polític les funcions d'aquesta unitat directiva.

1.2.2.2 La regulació del Registre de Convenis

Si l'objectiu principal del projecte de Decret de convenis de col·laboració i acords de cooperació era la sistematització dels convenis intergovernamentals, el segon objectiu era la creació i regulació del Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació, ja previst al Decret 2/2004 esmentat[60], com a eina d'impuls de les relacions de la Generalitat amb l'Estat i les altres comunitats autònomes.

Pel que fa a l'organització i funcionament del Registre de Convenis, es va preveure la formació de dues seccions: la primera, en la qual s'havien d'inscriure els convenis subscrits per la Generalitat amb les altres comunitats autònomes, i la segona, integrada pels convenis signats amb l'Estat. Quant al funcionament, seria mitjançant una aplicació informàtica específica. En la regulació projectada, també es feia constar el caràcter

[57] En el marc de l'article 27 de l'Estatut de 1979, aquests tràmits d'aprovació ja estaven previstos als articles 43.1.b) i 71.l) de la Llei 3/1982, de 23 de març, del Parlament, del President i del Consell Executiu.
[58] L'article 8 del projecte de Decret de convenis de col·laboració i acords de cooperació disposava que no calia l'aprovació prèvia del Govern o del Parlament de Catalunya per a la subscripció dels acords de pròrroga dels convenis vigents, dels convenis ajustats a un model o a un pla o programa conjunt i que el Govern o el Parlament haguessin aprovat prèviament, així com dels convenis de modificació d'aspectes no substancials de convenis en vigor. *A sensu contrario*, requerien l'aprovació del Govern o el Parlament tots aquells convenis que impliquessin la modificació d'aspectes substancials de convenis signats amb autorització prèvia del Govern o del Parlament de Catalunya.
[59] Aquesta nova funció es va preveure en la Disposició addicional 2a. del projecte de Decret de convenis de col·laboració i acords de cooperació.
[60] La creació del Registre de Convenis estava prevista a l'article 12.1.b) del Decret 2/2004, de 7 de gener.

públic del Registre de Convenis i la doble possibilitat de consultar-lo presencialment i telemàticament, aquesta última possibilitat inèdita a Espanya fins aleshores.[61]

El procediment d'inscripció dels convenis al Registre es va preveure de manera ràpida, àgil i senzilla, a iniciativa del Departament corresponent, mitjançant la tramesa d'una còpia compulsada del conveni signat. Un cop rebuda la documentació i practicada la inscripció del conveni al sistema informàtic creat a l'efecte, la persona encarregada del Registre n'havia de fer la validació informàtica i donar-li un nombre correlatiu per secció, iniciant-se la numeració anualment. Tanmateix, en el projecte de Decret no es va preveure la comunicació del codi d'inscripció del conveni al Departament corresponent o a les parts signants.[62]

Pel que fa a les dades objecte d'inscripció, es van enumerar unes dades mínimes[63], ampliables a criteri de l'òrgan competent per a la inscripció, si bé no es va especificar si totes les dades eren completament consultables telemàticament i presencialment, així com tampoc el sistema per accedir-hi, ni quines eren les persones interessades (tot i que es desprenia que es referien al Govern i els departaments de la Generalitat, així com el seu sector públic) que podrien efectuar les consultes ni, si escau, les limitacions d'accés a les dades registrals.

Una altra de les qüestions més ressenyables, continguda en el projecte de Decret, era l'obligació del Departament corresponent de publicar, un cop signat, el conveni al DOGC.[64] Tot i que, en relació amb els convenis signats amb l'Estat, aquesta publicació ja era un deure contingut a la Llei 30/1992 (article 8.2), la inclusió de publicar al DOGC també els convenis i acords signats amb les altres comunitats autònomes va suposar un encert i un pas endavant decisiu per a la seva visibilitat, ja que anteriorment restaven sotmesos a una gran opacitat.

---

[61] A l'article 12 del projecte de Decret de convenis de col·laboració i acords de cooperació es delimitava l'organització i el funcionament bàsic del Registre de Convenis.

[62] El procediment d'inscripció es va preveure als articles 13 i 14 del projecte de Decret de convenis de col·laboració i acords de cooperació.

[63] Aquestes dades mínimes del conveni que s'havien d'incloure al Registre, previstes a l'article 12 del projecte de Decret de convenis de col·laboració i acords de cooperació, eren: les parts signants, la seva capacitat i competència; l'objecte del conveni; les actuacions a desenvolupar; el seu finançament; els òrgans de gestió creats a l'efecte; i el termini de vigència.

[64] Obligació continguda a l'article 9 del projecte de Decret de convenis de col·laboració i acords de cooperació.

D'altra banda, si bé no es van establir mesures per al seguiment dels convenis, sí que es va preveure que la custòdia i arxiu dels convenis originals corresponia a cada Departament.[65] Això no obstant, no es va concretar l'òrgan directiu dins l'estructura departamental a qui corresponia complir amb aquesta obligació, fet que podia generar una certa confusió i duplicitat a l'hora de determinar qui havia de dur a terme aquestes actuacions.

Una de les qüestions més controvertides del projecte de Decret, com després es veurà, va ser la remissió que s'efectuava, en matèria de règim jurídic dels convenis i en tot allò no previst al Decret, a les regles de la Convenció de Viena de 23 de maig de 1969, sobre Dret dels tractats, que s'havien d'aplicar amb caràcter supletori.[66]

Quant a l'aplicació transitòria de les seves disposicions, si bé el projecte de Decret disposava que només s'aplicaria als convenis signats després de l'entrada en vigor, també es referia als convenis anteriors (sense distingir si es tractava de convenis encara vigents o no), indicant que s'haurien d'enviar per tal que figuressin en el Registre com a antecedents a tenir en compte en futures subscripcions de convenis.[67]

I l'última de les aportacions del projecte de Decret fa referència a la derogació de qualsevol norma d'igual o inferior rang que se l'hi oposés, amb la qual cosa es pretenia acabar amb la disparitat de criteris en el si de la Generalitat a l'hora de tramitar els convenis (en alguns casos, mitjançant circulars o instruccions internes), unificar criteris i establir una autèntica sistematització dels convenis intergovernamentals.[68]

El 16 de setembre de 2004, l'aleshores secretari general del Departament de Relacions Institucionals i Participació va trametre el projecte de Decret sobre convenis de col·laboració i acords de cooperació al Consell Tècnic, format pel secretari del Govern i els secretaris i les secretàries generals dels altres departaments de la Generalitat de Catalunya, per tal que formulessin les observacions corresponents, que consta que sí en

[65] Aquesta mesura es preveu a l'article 15 del projecte de Decret de convenis de col·laboració i acords de cooperació.
[66] L'aplicació supletòria de la Convenció de Viena de 1969 es va introduir en l'article 16 del projecte de Decret de convenis de col·laboració i acords de cooperació.
[67] Previsió continguda a la Disposició transitòria única del projecte de Decret de convenis de col·laboració i acords de cooperació.
[68] Aquesta mesura es preveu a la Disposició derogatòria única del projecte de Decret de convenis de col·laboració i acords de cooperació.

van presentar.[69] Així mateix, per mitjà de l'Edicte de 28 de setembre de 2004, es va sotmetre també a informació pública, sense que consti cap al·legació documental o telemàtica de la ciutadania.[70]

En paral·lel a aquestes actuacions i en el marc de la normativa vigent, es va trametre el projecte de Decret a l'Institut Català de la Dona per sol·licitar l'informe preceptiu d'impacte de gènere de les mesures previstes en el projecte de Decret.[71] A la Memòria ja esmentada, s'hi indica que, de les propostes formulades, únicament es van acceptar les modificacions del text del projecte de Decret, per tal de no utilitzar un llenguatge androcèntric.

Un cop incorporades en el text les propostes i millores tècniques dels departaments de la Generalitat, i acomplerts tots els tràmits preceptius establerts per la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, el projecte de Decret de convenis de col·laboració i cooperació es va elevar al Govern per a la seva aprovació.

1.2.3 El Decret 52/2005, de 5 d'abril: dels objectius pretesos als resultats assolits

A diferència de les regulacions dels registres de convenis de les tretze comunitats autònomes que, des dels anys vuitanta del segle passat, el van precedir i que van incorporar els convenis signats amb altres persones públiques i/o privades[72], el Decret de creació i regulació del Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació, aprovat

[69] D'acord amb la documentació que consta a Departament de Relacions Institucionals i Participació, *Memòria sobre el projecte de Decret de convenis de col·laboració i acords de cooperació*, *op. cit.,* pàg. 22-86.

[70] Departament de Relacions Institucionals i Participació, *Memòria sobre el projecte de Decret de convenis de col·laboració i acords de cooperació, op. cit.*, pàg. 127.

[71] L'emissió d'aquest informe preceptiu estava prevista a l'article 63.2.d) de la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, en la redacció operada per la Llei 4/2001, de 9 d'abril. Les propostes formulades per l'Institut Català de la Dona, en l'informe emès el 29 d'octubre de 2004, es poden consultar a Departament de Relacions Institucionals i Participació, *Memòria sobre el Projecte de Decret de Convenis de Col·laboració i Cooperació*, *op. cit.*, pàg. 88-92.

[72] Aquest seria el cas de les tretze comunitats autònomes que, abans de 2005, ja havien regulat els seus registres de convenis, bé de manera detallada o bé simplement els havien creat, però estaven pendents del seu desenvolupament normatiu: Aragó, Principat d'Astúries, Cantàbria, Castella-la Manxa, Castella i Lleó, Comunitat de Madrid, Comunitat Valenciana, Extremadura, Galícia, Illes Balears, La Rioja, Regió de Múrcia i la Comunitat Foral de Navarra.

el 5 d'abril de 2005, únicament va regular els convenis signats per la Generalitat amb l'Estat i les altres comunitats autònomes.

Aquest tret distintiu obeeix a la clara voluntat política del Govern català de convertir el Registre de Convenis en un catalitzador de les relacions intergovernamentals entre la Generalitat de Catalunya, l'Estat i les altres comunitats autònomes. En aquest sentit, en el preàmbul del Decret finalment aprovat, es van exposar de manera clara els grans objectius que es perseguien, que es poden resumir en tres.[73]

El primer objectiu del Decret era aconseguir (per primer cop a Catalunya) una sistematització completa dels convenis de col·laboració i cooperació intergovernamentals. I això volia dir establir-ne uns continguts mínims, definir una tipologia clara i un procediment mínim d'elaboració, aprovació i signatura.

El segon objectiu d'aquesta norma era crear una eina de publicitat de l'activitat convencional del Govern i l'Administració de la Generalitat de Catalunya, així com del seu sector públic (en un sentit molt ampli), que li servís de referent amb vistes a la subscripció futura de convenis amb els altres governs i administracions de l'Estat autonòmic i, alhora, permetés evitar-ne la duplicitat.

I finalment, el darrer objectiu del Decret era bastir un instrument de transparència inèdit fins aleshores a Espanya, per tal que qualsevol persona interessada, des de qualsevol punt del món i amb accés a internet, pogués accedir a informació rellevant sobre els convenis signats per la Generalitat de Catalunya amb les institucions de l'Estat o amb les altres comunitats autònomes i inscrits al Registre de Convenis.

Per comprovar si realment es van aconseguir les finalitats que es perseguien amb la creació i regulació del Registre de Convenis, cal efectuar una comparativa entre el primer projecte de Decret sotmès a informació pública durant el mes d'octubre de 2004 i presentat inicialment al Consell Tècnic, i el Decret que el Govern de la Generalitat va aprovar finalment el 5 d'abril de 2005.

[73] El Decret de creació i regulació del Registre de convenis de col·laboració i cooperació, s'estructura en un preàmbul, dotze articles dividits en dos capítols, tres disposicions addicionals, dos disposicions transitòries, una disposició derogatòria i dues disposicions finals.

1.2.3.1 La pèrdua de pes polític en favor de més pes administratiu

En efectuar una comparativa, la primera diferència ja la trobem en el títol del projecte de Decret elaborat el 2004 i el títol definitiu del Decret 52/2005, de 5 d'abril. En el projecte de Decret inicial sembla prevaler la importància del conveni en si mateix i el seu procediment de creació i aprovació, l'establiment d'un contingut essencial i també assolir una sistemàtica en l'activitat convencional de la Generalitat. En canvi, en el títol del Decret finalment aprovat, la rellevància recau clarament en el Registre de Convenis, com a instrument públic de transparència i publicitat.

Pel que fa al contingut del Decret, s'observen diverses modificacions, més o menys substancials, provinents de millores tècniques i de suggeriments dels altres departaments o del Gabinet Jurídic de la Generalitat, que van contribuir a millorar el text finalment aprovat, però també és evident que hi ha una pèrdua de l'extraordinari pes polític que contenia el primer text del projecte de Decret.

Cal abordar, en primer lloc, les millores tècniques, que van incidir de ple en la sistematització dels convenis intergovernamentals, com són la modificació de la tipologia dels convenis per adequar-la a la realitat de l'activitat convencional i a la normativa vigent, així com l'ampliació de l'àmbit subjectiu pel que fa als organismes públics vinculats o dependents de la Generalitat.

En aquest sentit, en el Decret aprovat es va establir una doble tipologia, segons que els convenis s'haguessin de signar amb l'Estat o les altres comunitats autònomes, en comptes de la tipologia única que s'establia al projecte inicial. En el primer cas, es va mantenir la tipologia del projecte de Decret, a la qual es van afegir, com a nous tipus de convenis amb l'Estat, els "convenis de col·laboració" i el "convenis de conferència sectorial". En el segon cas, es va incloure una nova tipologia específica, com són els "protocols de col·laboració" amb les comunitats autònomes (que, fins aleshores, havien escapat de qualsevol regulació normativa a Catalunya) i, en el marc de les disposicions constitucionals i estatutàries, el "convenis de col·laboració" i els "acords de cooperació".[74]

[74] Article 2 del Decret 52/2005, de 5 d'abril, de creació i regulació del Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació (d'ara endavant, Decret 52/2005, de 5 d'abril).

Pel que fa a l'àmbit subjectiu d'aplicació del Decret, als organismes vinculats o dependents de l'Administració de la Generalitat previstos en el projecte de Decret, es van afegir dues noves categories d'entitats per tal d'encabir tot el sector públic de la Generalitat en un sentit molt ampli.[75]

Altres millores introduïdes en el text del Decret aprovat van ser, d'una banda, establir la seva aplicació als projectes de conveni que s'estiguessin tramitant quan aquesta norma entrés en vigor i, de l'altra, l'obligació dels departaments i entitats de trametre els convenis ja signats i encara vigents a l'entrada en vigor del Decret, per tal d'inscriure'ls en el Registre de Convenis com a antecedents dels nous convenis i evitar duplicitats.[76]

Com ja s'ha indicat, en la redacció del projecte de Decret, hi havia la voluntat principal de regular de manera exhaustiva els convenis, sobretot amb caràcter previ a la signatura, per a un impuls ordenat i sistemàtic de les relacions intergovernamentals de caràcter vertical i horitzontal. Aquesta voluntat en pro d'una regulació molt política va anar progressivament a la baixa durant la tramitació del Decret i, al final, es va posar l'accent en una regulació més tècnica i administrativa, centrada en el Registre de Convenis, en la inscripció i publicació dels instruments convencionals un cop signats, i en la transparència de l'activitat convencional de la Generalitat amb l'Estat i les altres comunitats autònomes.

En coherència amb la línia argumental formulada, cal assenyalar que, en el text del projecte de Decret, s'establia que la Direcció General de Relacions Institucionals havia d'emetre un informe preceptiu en relació amb els aspectes regulats en el Decret i (aquí rau la part més important d'aquest informe) sobre "l'adequació del projecte de conveni a la política del Govern en matèria de relacions de col·laboració" i, en el cas de formular observacions, aquestes s'havien d'introduir en el text convencional projectat, fet que denotava també el seu caràcter vinculant.[77]

---

[75] D'acord amb les lletres d) i g), respectivament, del Decret 52/2005, de 5 d'abril, serien: "Les fundacions i les societats civils o mercantils amb participació majoritària de la Generalitat, de les seves entitats autònomes o de les societats en què la Generalitat o les entitats esmentades tenen també participació majoritària en el seu capital social" i "Els ens públics de caràcter institucional constituïts com a agències o autoritats independents amb personalitat jurídica pròpia."

[76] Aquestes obligacions es van introduir mitjançant les disposicions transitòries 1a. i 2a. del Decret 52/2005, de 5 d'abril.

[77] Article 5 del projecte de Decret de convenis de col·laboració i acords de cooperació.

Amb aquest informe, és evident que hi havia la voluntat inequívoca del Govern de sotmetre tota l'activitat convencional de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic amb l'Estat i amb les altres comunitats autònomes al control transversal i polític de la Direcció General de Relacions Institucionals de manera prèvia a la signatura, en una clara sintonia amb l'informe preceptiu que emetia, en aquells moments, el Ministeri d'Administracions Públiques, mitjançant la Secretaria d'Estat per a les Administracions Territorials, en relació amb els convenis que havia de signar l'Administració general de l'Estat amb les comunitats autònomes.[78]

En el Decret aprovat, el contingut i els efectes de l'informe esmentat disten molt de les pretensions inicials, molt més ambicioses. A causa de les reticències internes, dels altres departaments de la Generalitat, a què la Direcció General de Relacions Institucionals exercís un control d'oportunitat política dels convenis intergovernamentals abans de la signatura, aquest informe esdevé únicament preceptiu, perd el seu caràcter vinculant inicial i, en cas que no s'emeti en el termini de deu dies, es podran continuar les actuacions per a la signatura del conveni. Així mateix, si bé en el Decret no s'especifica el contingut de l'informe, sí que se'n determinen els efectes, que es limitaran a evitar duplicitats amb els convenis ja subscrits i en vigor, de manera similar a les regulacions precedents d'altres comunitats autònomes.[79]

Un altre supòsit en què es manifestava la voluntat del Govern de dotar de més pes polític la Direcció General de Relacions Institucionals, de la qual depenia el Registre de Convenis, es troba en el projecte de Decret inicial i en relació amb la nova competència que es volia atorgar a aquesta unitat directiva, que es concretava en "La preparació dels requeriments d'incompetència que formuli el Govern de la Generalitat de Catalunya i de les respostes que hagi de donar als que li hagin estats formulats." Aquesta previsió no va tirar endavant per l'oposició de les assessories jurídiques dels departaments i,

[78] Aquest informe preceptiu estava previst a l'Acord del Consell de Ministres de 2 de març de 1990, sobre convenis de col·laboració entre l'Administració de l'Estat i les comunitats autònomes, modificat posteriorment per l'Acord del Consell de Ministres de 3 de juliol de 1998, sobre competència per celebrar convenis de col·laboració amb les comunitats autònomes. Sobre aquesta qüestió, García Morales, María Jesús, "Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico: estado de la cuestión y problemas pendientes", *op. cit.*, pàg. 26-28.

[79] L'informe de la Direcció General de Relacions Institucionals es va preveure a l'article 7 del Decret 52/2005, de 5 d'abril. Les comunitats autònomes que, abans de la creació del Registre de Convenis de Catalunya, ja havien previst també l'emissió d'un informe (preceptiu o facultatiu), amb caràcter previ a la signatura dels convenis i als efectes d'evitar coincidències o duplicitats amb els convenis ja signats, eren Castella i Lleó, Comunitat Valenciana, Extremadura i Regió de Múrcia.

especialment, del Gabinet Jurídic de la Generalitat, que ja efectuava aquesta funció, i per considerar que la modificació proposada "suprimint així l'atribució actual del Gabinet Jurídic, podria implicar la ruptura de la unitat entre l'assessorament i la defensa i representació que fins ara s'ha establert en matèria constitucional".[80]

Així mateix, en el projecte de Decret, es preveia que el Govern de la Generalitat havia d'aprovar, prèviament a la signatura, els convenis de col·laboració i acords de cooperació amb les altres comunitats autònomes, així com també, de manera innovadora, els convenis amb l'Estat. És evident que aquesta previsió reglamentària desbordava l'àmbit establert per la Llei 3/1982, de 25 de març, del Parlament, del President i del Consell Executiu de la Generalitat[81], que disposava que el Govern únicament havia d'aprovar els convenis de col·laboració i els acords de cooperació amb les altres comunitats autònomes regulats per la Constitució (article 145.2) i per l'Estatut (article 27) aleshores vigent. Conseqüentment, en el text definitiu del Decret del Registre de Convenis, es va descartar l'aprovació del Govern de la Generalitat dels convenis amb l'Estat amb caràcter previ a la signatura.

Pel que fa a l'aprovació parlamentària de convenis de col·laboració i acords de cooperació amb les altres comunitats autònomes, el projecte de Decret tampoc no es limitava només a aquells supòsits que recollien l'Estatut d'autonomia de 1979 i la Llei 3/1982, de 25 de març.[82] En un clar paral·lelisme amb el que disposa la Constitució [article 94.1.e)], quan estableix els supòsits en què les Corts Generals han d'autoritzar prèviament la prestació de consentiment de l'Estat per obligar-se mitjançant tractats o convenis internacionals, el projecte de Decret ampliava els supòsits d'aprovació del Parlament als convenis "el contingut dels quals afecti els drets i les obligacions de les persones, o que requereixin per a la seva aplicació l'aprovació de disposicions normatives amb força de llei".[83]

---

[80] Aquesta proposta de modificació de l'article 12.1.b) del Decret 2/2004, de 7 de gener, d'estructuració del Departament de Relacions Institucionals i Participació estava continguda en la Disposició addicional 2a del projecte de Decret de convenis de col·laboració i acords de cooperació. Pel que fa als motius adduïts que van comportar que la proposta no tirés endavant, es van recollir a Departament de Relacions Institucionals i Participació, *Memòria sobre el projecte de Decret de convenis de col·laboració i acords de cooperació, op. cit.,* pàg. 85-86.

[81] Aquesta previsió es contenia en els articles 60 i 71.l) de la Llei 3/1982, de 25 de març.

[82] El supòsits en què el Parlament de Catalunya havia d'aprovar els convenis estava prevista a l'article 27 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya i a l'article 43.1.b) de la Llei 3/1982, de 25 de març.

[83] Article 6 del projecte de Decret de convenis de col·laboració i acords de cooperació.

Òbviament, el Decret finalment aprovat pel Govern també va rebaixar notablement les previsions del projecte de Decret analitzat en aquest aspecte, atès que va limitar l'abast de l'aprovació del Govern i del Parlament de Catalunya estrictament als casos ja establerts per la normativa vigent.[84] Això no obstant, la previsió continguda en el projecte de Decret, d'ampliar a més casos l'aprovació prèvia del Parlament de Catalunya, que es va desestimar en el Decret finalment aprovat l'any 2005, es va recollir de manera similar a l'Estatut d'autonomia de 2006 (article 178.3) pel que fa als convenis i acords entre la Generalitat i les altres comunitats autònomes.[85]

D'altra banda i pel que fa a la previsió del projecte de Decret, en matèria de règim jurídic dels convenis i acords de cooperació, de l'aplicació supletòria de les regles de la Convenció de Viena de 1969, sobre Dret dels tractats,[86] en tot el que no s'hagués previst en el Decret, cal tenir en compte que la majoria dels departaments i el Gabinet Jurídic de la Generalitat hi van plantejar objeccions totals o parcials, al·legant la seva inaplicació o, subsidiàriament, la necessitat d'introduir aquestes regles mitjançant una disposició addicional i només com a principis informadors de l'actuació dels òrgans que havien d'elaborar els convenis.[87] En atenció a les observacions formulades, finalment aquesta previsió es va suprimir de l'articulat del text definitiu aprovat.

Tanmateix, si bé aquesta previsió va ser certament molt controvertida, cal assenyalar que la seva redacció va estar inspirada en l'article 15.3 de la Constitució Federal d'Àustria *(Osterreichische Bundesverfassung*, 1920), afegit per Llei constitucional de 10 de juliol de 1974, en la mesura que aquest precepte estableix que els principis del dret internacional en matèria de tractats seran d'aplicació supletòria als convenis subscrits entre la Federació i els *Länder*, així com als convenis subscrits entre els *Länder* entre si,

[84] Finalment, les disposicions addicionals 1a. i 2a. del Decret 52/2005, de 5 d'abril, van estipular els casos en què seria necessari l'aprovació del Govern i/o del Parlament de Catalunya en relació amb els convenis que la Generalitat hagués de subscriure amb l'Estat o les altres comunitats autònomes.

[85] Pel que fa als convenis i acords amb altres comunitats autònomes, l'article 178.3 de l'Estatut d'autonomia vigent estableix que "La subscripció de convenis i acords només requereix l'aprovació prèvia del Parlament en els casos que n'afectin les facultats legislatives. En els altres casos, el Govern ha d'informar el Parlament de la subscripció en el termini d'un mes a comptar del dia de la signatura."

[86] L'aplicació supletòria de les regles de la Convenció de Viena de 1969, sobre Dret dels tractats, estava prevista a l'article 16 del projecte de Decret de convenis de col·laboració i acords de cooperació. Sobre aquest tema, es pot consultar Dörr, Oliver i Schmalenbach, Kirsten (editors), *Vienna Convention on the Law of Treaties, A commentary*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2012.

[87] Els arguments al·legats en contra de l'aplicació supletòria de les regles de la Convenció de Viena de 1969, sobre Dret dels tractats, figuren a Departament de Relacions Institucionals i Participació, *Memòria sobre el projecte de Decret de convenis de col·laboració i acords de cooperació, op. cit.,* pàg. 53-54, 59, 71, 78 i 85.

quan no s'hagi disposat una altra cosa mitjançant lleis constitucionals dels *Länder* interessats.[88]

Tal com va indicar el conseller de Relacions Institucionals i Participació en la seva primera compareixença al Parlament, una de les finalitats primordials de la creació del Registre de Convenis era que servís per fer un seguiment polític dels convenis intergovernamentals. Aquesta pretensió es va veure parcialment frustrada en el Decret finalment aprovat, que només va recollir l'obligació dels departaments o entitats, durant el primer trimestre de cada any, de comunicar a la Direcció General de Relacions Institucionals els convenis que haguessin perdut la vigència en l'exercici anterior, per finalització del termini, pèrdua de l'objecte, denúncia o per qualsevol altra circumstància. En el cas d'incomplir aquesta obligació, només es va facultar la Direcció General a requerir informació sobre la vigència dels convenis inscrits per mantenir actualitzat el Registre de Convenis, però no sobre el seu compliment i execució o sobre l'adequació a la política del Govern en matèria de relacions de col·laboració.[89]

1.2.3.2 La transparència i la publicitat com a desideràtum

Com ja s'ha indicat, una de les principals finalitats de la creació del Registre de Convenis era assolir la transparència i la publicitat dels instruments convencionals. Per aconseguir-ho, era del tot imprescindible disposar-ne la inscripció en el Registre, mitjançant la tramesa d'una còpia compulsada. En aquest sentit, al projecte de Decret aquesta competència s'atribuïa als departaments en general, sense determinar un òrgan específic per fer-ho. En el Decret aprovat, aquesta funció es va atorgar expressament a la Secretaria General de cada departament de la Generalitat o òrgan en qui delegui, que ha d'instar-ne la inscripció (i també la dels annexos addendes, pròrrogues i altres actes de modificació i extinció del conveni) en el termini de quinze dies naturals des de la

[88] Sobre l'aplicació supletòria de les regles de la Convenció de Viena de 1969 en dret comparat, García Morales, María Jesús, *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos. Estudio comparativo de Alemania, Suiza, Austria y Bélgica,* McGraw Hill, Madrid, 1998, pàg. 158-161.

[89] El deure dels departaments o entitats de facilitar informació sobre la vigència dels convenis al Registre, així com la facultat de la Direcció General de Relacions Institucionals de recaptar aquesta informació, es va recollir a l'article 12 del Decret 52/2005, de 5 d'abril.

signatura. A aquest òrgan també li correspon la custòdia i l'arxiu dels convenis originals, i el deure d'informar al Registre sobre la seva vigència.[90]

L'opció de centralitzar tota la gestió dels convenis en les secretaries generals departamentals va permetre, al Registre de Convenis, tenir una única via de contacte i del més alt rang tècnic i polític per al manteniment permanent i actualitzat dels instruments convencionals inscrits. Així mateix, a diferència del projecte de Decret, en què no es preveia res al respecte, al Decret aprovat, es va preveure la comunicació dels codis d'inscripció a les parts signants, també mitjançant les secretaries generals de la Generalitat.[91]

Pel que fa a l'obligació de publicar els convenis signats per la Generalitat de Catalunya amb l'Estat i amb les altres comunitats autònomes al DOGC, cal assenyalar que la redacció d'aquest aspecte en el projecte de Decret era força ambigua i es podia interpretar que es podia realitzar abans o en paral·lel a la inscripció registral. En el Decret finalment aprovat, s'observa una millora substancial del text redactat, ja que es va determinar amb claredat que la publicació dels convenis havia de ser sempre posterior a la inscripció i, a mes, l'obligació de publicació es va estendre als annexos, addendes i acords de pròrroga.[92]

És evident que la incorporació, al Decret 52/2005, de 5 d'abril, de la publicació preceptiva dels convenis intergovernamentals al DOGC, va ser pionera a Catalunya. Cal tenir present que ni la Constitució de 1978 ni l'Estatut català de 1979 (vigent aleshores) ni la legislació catalana preveien res en aquest sentit i que la Llei 30/1992 només establia l'obligació de publicar els convenis signats entre l'Estat i les comunitats autònomes al BOE i al diari oficial de la comunitat autònoma corresponent.[93]

Amb relació a la transparència de l'activitat convencional de la Generalitat de Catalunya, a diferència de la manca de concreció del projecte de Decret inicial, el text del Decret finalment aprovat va establir l'accés telemàtic i presencial al Registre de

[90] La regulació de la inscripció dels convenis i dels annexos, pròrrogues, etc. es va contenir en els articles 8, 10, 11 i 12 del Decret 52/2005, de 5 d'abril.
[91] Contingut a l'article 8 del Decret 52/2005, de 5 d'abril.
[92] Aquesta obligació es va recollir a l'article 9 del Decret 52/2005, de 5 d'abril.
[93] Sobre el règim dels convenis a la Llei 30/1992, de 26 de novembre i, específicament, de la seva publicació al BOE i al DOGC, Albertí Rovira, Enoch, *op. cit.*, pàg. 65.

Convenis, així com la seva gratuïtat, i també va determinar que aquest accés havia d'estar subjecte a les limitacions de la Llei 30/1992 (article 37). Així mateix, es va especificar un contingut mínim en relació amb les dades que, a títol informatiu, havien d'estar disponibles per a la consulta telemàtica. Pel que fa als convenis signats amb anterioritat al Decret 52/2005, de 5 d'abril i no publicats al Registre de Convenis, es va preveure la petició individualitzada i l'accés únicament presencial.[94]

És cabdal reconèixer que l'aprovació del Decret 52/2005, de 5 d'abril, de creació i regulació del Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació, va suposar una fita molt important en la consecució d'una eina de publicitat i de transparència dels instruments convencionals subscrits per la Generalitat en les seves relacions amb l'Estat o amb les comunitats autònomes, inexistent fins aquell moment, sense oblidar que Catalunya va esdevenir pionera, a Espanya, en oferir informació sobre aquesta activitat convencional a tota la ciutadania per internet i va marcar el camí a seguir en el futur.[95]

En aquest sentit, cal destacar l'enorme esforç que es va dur a terme per recopilar tots els convenis signats per la Generalitat abans de la creació del Registre de Convenis i per tal de posar-los a disposició de tothom. Fruit d'aquest gran treball, en el Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació, hi consten inscrits un total de 385 convenis, signats per la Generalitat amb l'Estat i les altres comunitats autònomes des de l'inici de l'Estat autonòmic i fins l'entrada en vigor del Decret 52/2005, que es poden consultar telemàticament i presencialment.[96]

A nivell intergovernamental, l'activitat convencional entre la Generalitat i l'Estat es remunta a principis de la dècada dels anys vuitanta del segle passat i és la més

[94] L'accés telemàtic i presencial al Registre de Convenis es va regular a l'article 6 del Decret 52/2005, de 5 d'abril. Pel que fa a les dades consultables telemàticament, aquest mateix article va incloure, com a mínim, les dades següents: les parts signants, els seus representants i el caràcter d'aquesta representació, l'objecte del conveni, el seu finançament, els òrgans de gestió creats a l'efecte i el termini de vigència.

[95] La possibilitat genèrica de facilitar informació a la ciutadania a través d'internet, ja estava prevista en el Decret 324/2001, de 4 de desembre, relatiu a les relacions entre els ciutadans i l'Administració de la Generalitat de Catalunya a través d'Internet. Una visió comparada sobre com les comunitats autònomes van regular i fer difusió d'informació pública a través de mitjans electrònics, de manera prèvia o posterior a la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics, a Cerrillo Martínez, Agustí, "La administración electrónica en el derecho autonómico comparado", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 86, 2010, pàg. 25-31.

[96] Pel que fa als convenis formalitzats amb les altres comunitats autònomes o l'Estat, les dades que s'ofereixen abasten fins al 8 d'abril de 2005, perquè el 9 d'abril de 2005 és la data d'entrada en vigor del Decret 52/2005, de 5 d'abril. Font: Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació de la Generalitat de Catalunya.

nombrosa, ja que es pot xifrar en 312 instruments convencionals signats des de l'any 1982, entre protocols i convenis. Inicialment, aquesta activitat convencional de caràcter vertical va servir per traspassar la gestió de serveis de titularitat estatal a la Generalitat de Catalunya (per exemple, en matèria d'arxius i biblioteques), però també va ser l'instrument idoni per tal que les dues institucions col·laboressin en àmbits i matèries d'interès comú, com ara en infraestructures i obres públiques, serveis socials, consum, energia, turisme, educació, cultura, salut i justícia.[97]

Quant a l'activitat convencional entre la Generalitat de Catalunya i les altres comunitats autònomes, en el Registre de Convenis, hi figuren inscrits, des de l'any 1996 i fins a la data de l'entrada en vigor del Decret 52/2005, un total de 73 protocols i convenis de col·laboració, principalment per a la fixació de polítiques i l'establiment de projectes, plans i programes d'interès comú, la creació d'òrgans mixtos i, en definitiva, per a un millor i major exercici de les seves competències. Entre les comunitats autònomes amb qui la Generalitat de Catalunya va signar més instruments convencionals durant aquest període, destaquen les Illes Balears, Andalusia i Aragó, en matèries tan variades com, per exemple, l'agricultura, el medi ambient, l'educació, la cultura i la promoció de la llengua i la cultura catalanes.[98]

Aquesta recopilació de dades globals sobre l'activitat convencional de la Generalitat de Catalunya, abans de la creació del Registre de Convenis, va ser possible gràcies a les trameses dels departaments de la Generalitat, dels organismes i entitats adscrits o vinculats a aquesta Administració, que, amb gran dedicació i voluntat de servei públic, van recuperar dels seus arxius tots els convenis signats anteriorment, a fi de dotar de contingut la base de dades del Registre i, sobretot, per fer publicitat (per primera vegada, telemàticament i amb abast universal) de tota la informació disponible sobre l'activitat convencional de la Generalitat amb l'Estat i les altres comunitats autònomes a la ciutadania.[99]

[97] Font: Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació.
[98] Font: Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació.
[99] Tot i que aquesta tasca de "recerca arqueològica" d'instruments convencionals ja està acabada, de tant en tant, el Registre de Convenis rep algun que altre conveni signat per a la seva inscripció o un projecte de conveni per tal que s'emeti un informe preceptiu i previ a la signatura, que es remet a algun conveni signat anterior al 2005 (data de la creació del Registre). Quan això succeeix, el procediment habitual és reclamar la tramesa d'una còpia autèntica (en suport electrònic) al departament de la Generalitat o a l'entitat que es considera competent en la matèria objecte del conveni signat amb anterioritat a l'any 2005, per a la inscripció i publicació posterior d'aquesta nova troballa al Registre.

1.2.3.3 La difusió i l'impacte extern del Decret del Registre de Convenis

Sense cap mena de dubte, la creació i regulació del Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació va ser un objectiu del Govern de la Generalitat, des de l'inici de la VII Legislatura, que es va materialitzar de manera bastant ràpida, amb uns resultats palpables i una valoració general molt positiva.

Així és com es va reflectir en el balanç de segon semestre de 2005 del Pla de Govern 2004-2007, com un dels objectius aconseguits en el marc de l'eix "Més i millor autogovern", de l'objectiu "Aprofundiment de l'autogovern" i de l'objectiu específic "Avançar cap al reconeixement del caràcter plurinacional de l'Estat". El ressò, en el Pla de Govern, de la transcendència (interna i externa) de la creació del Registre de Convenis, es va materialitzar de la manera següent: "S'ha creat el Registre de convenis de col·laboració i cooperació per tal que els departaments de la Generalitat de Catalunya i la ciutadania, en general, tinguin accés als convenis subscrits per la Generalitat de Catalunya amb l'Estat o amb altres Comunitats Autònomes. Aquest Registre ha estat habilitat per tal que (a més d'en català) es pugui procedir a la seva consulta informàtica en castellà, en èuscar, gallec i aranès. A finals de l'any 2005 figuren al Registre un total de 333 convenis."[100]

Un altre exemple de la importància que, durant la VII legislatura, el Consell Executiu català va donar al Registre de convenis de col·laboració i cooperació, es reflecteix al butlletí trimestral d'indicadors del Pla de Govern 2004-2007 corresponent al quart trimestre de 2005. Sota el títol "Els 100 indicadors del Govern", hi figura el nombre de convenis signats entre la Generalitat i l'Estat o amb les comunitats autònomes durant els anys 2004 i 2005, que ascendeix a 40 i 49, respectivament.[101]

L'aprovació del Decret 52/2005, de 5 d'abril, també es va recollir com un èxit a la Memòria del Departament de Relacions Institucionals i Participació corresponent a l'any 2005, del qual es va destacar, entre d'altres qüestions, "l'interès que ha suscitat el

[100] Departament de la Presidència, *Pla de Govern 2004-2007. Balanç del segon semestre de 2005*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2006, pàg. 4.
[101] Departament de la Presidència, *Pla de Govern. Butlletí trimestral d'indicadors. Quart trimestre de 2005. Febrer de 2006, núm. 2,* Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2006, pàg. 31.

Registre de Convenis des de la seva creació, amb unes 2.338 consultes a la pàgina web del Registre entre el mes d'abril i el 31 de desembre de 2005." [102]

En aquesta Memòria, es va oferir també molta informació sobre l'activitat convencional de la Generalitat de Catalunya amb l'Estat o les altres comunitats autònomes durant l'any 2005, com és el nombre d'informes preceptius emesos abans de la signatura dels convenis, desglossat per departaments i per ministeris signants, així com les aportacions econòmiques realitzades per cada part signant, les matèries o àmbits d'actuació dels convenis, i la tipologia concreta dels instruments convencionals objecte d'informe.

Cal afegir que, en la Memòria esmentada, es va fer constar que aquesta informació també s'havia recollit prèviament a un "Informe sobre l'activitat i l'estat actual del Registre de convenis de col·laboració i cooperació. Octubre 2004-desembre 2005, que analitza amb detall tota la informació relativa als convenis subscrits entre la Generalitat i l'Administració general de l'Estat i les comunitats autònomes des de l'inici i fins al 15 de desembre de 2005, i que s'ha presentat al Consell Tècnic el 28 de desembre. Aquest mateix informe, actualitzat a data 31 de desembre, es pot consultar en format pdf a la pàgina web del Registre de convenis en català, castellà, basc, gallec i aranès."[103]

De la mateixa manera que la Generalitat de Catalunya va ser la primera comunitat autònoma en la divulgació, per internet, dels convenis intergovernamentals, també va esdevenir la pionera i un referent per a totes les altres en la publicació, al web corporatiu del Registre de Convenis, dels informes periòdics (semestrals i anuals) sobre l'activitat convencional del Govern i l'Administració de la Generalitat. Inicialment, aquesta activitat es va materialitzar mitjançant l'elaboració i difusió d'un Informe sobre l'activitat i l'estat del Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació corresponent al període d'octubre de 2004 a desembre de 2005[104].

---

[102] Departament de Relacions Institucionals i Participació, *Memòria del Departament de Relacions Institucionals i Participació 2005*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2006, pàg. 89.

[103] Departament de Relacions Institucionals i Participació, *Memòria del Departament de Relacions Institucionals i Participació 2005*, *op. cit.,* pàg. 93.

[104] Aquest Informe, així com els informes relatius als exercicis 2006 a 2012, també es podien consultar a la pàgina web del Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació, https://registredeconvenis.gencat.cat (consulta de 17.4.2017). A partir del canvi d'adscripció del Registre de Convenis al Departament de la Presidència, el juny de 2021, aquests informes ja no estan disponibles telemàticament. Font: Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació de la Generalitat de Catalunya.

Així mateix, per donar a conèixer el Decret 52/2005, d'una banda, dintre de la pròpia Administració de la Generalitat de Catalunya i, de l'altra, per intercanviar bones pràctiques i impulsar els contactes i les sinergies amb els governs de l'Estat i de les altres comunitats autònomes sobre els registres de convenis de col·laboració i cooperació, es va considerar imprescindible l'organització d'una jornada. En aquest context, el 3 de maig de 2006, es va dur a terme la primera *Jornada Tècnica sobre Registres de Convenis*, inèdita fins aleshores a Espanya, a la qual van assistir representants polítics i alts funcionaris del Ministeri d'Administracions Públiques, d'Aragó, Castella-la Manxa, Castella i Lleó, Galícia, Illes Balears, Madrid, Múrcia i Navarra, i que va ser l'inici d'una fructífera i estreta col·laboració entre els responsables de les relacions intergovernamentals d'aquestes administracions.

En el si d'aquesta Jornada, es van preveure diverses ponències, a càrrec dels representants del Ministeri esmentat i una taula rodona que, sota el títol "Registres de convenis de col·laboració, experiències en les comunitats autònomes", va donar pas a les intervencions de diversos representants de Castella-la Manxa, Galícia, Aragó i, per acabar, de Catalunya, en la qual es va explicar el procés de gestació, creació, regulació i posada en marxa del Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació, amb especial esment als pròxims reptes de futur[105].

Quant a la difusió externa del Decret 52/2005 i el seu impacte, a nivell acadèmic i doctrinal, també convé mencionar que es va destacar de manera molt positiva l'aprovació d'aquesta norma, de creació i regulació del Registre de convenis de col·laboració i cooperació[106].

[105] Alonso Cantorné, Fèlix (director), *Jornada Tècnica sobre Registres de Convenis,* Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2008, pàg. 92 a 100, 101-102 i 103-104.

[106] En el sentit indicat, es pot consultar García Morales, María Jesús, "Relaciones de colaboración con las Comunidades Autónomas", *Informe Comunidades Autónomas 2005*. Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2006, pàg. 74-75 i 89-90.

1.3 El Decret 322/2006, de 22 d'agost, de modificació del Registre de Convenis

Si bé l'aprovació del Decret 52/2005, de 5 d'abril, de creació i regulació del Registre de Convenis va suposar un pas endavant en la sistematització, transparència i publicitat dels instruments convencionals signats per la Generalitat amb l'Estat i les altres comunitats autònomes, altres esdeveniments de gran transcendència, com són la tramitació en paral·lel de la reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya i el seu possible impacte en el Registre, l'increment dels acords d'acció exterior de la Generalitat, així com el sorgiment de diverses necessitats d'índole tècnica que calia incorporar en l'aplicació informàtica del Registre esmentat, van propiciar la modificació de la seva normativa de creació i regulació.

1.3.1 La necessitat del Registre de Convenis d'evolucionar en paral·lel a la reforma estatutària

L'any 2005 és un any molt important per a Catalunya, que marca un punt d'inflexió en la seva història política i institucional des del restabliment de la Generalitat i de la democràcia a Espanya, ja que és l'any en què el Ple del Parlament de Catalunya, en la sessió del 30 de setembre, va aprovar el nou Estatut d'autonomia.[107]

En consonància amb el que recollia el Títol V de la proposta de nou Estatut d'autonomia de Catalunya que va aprovar el Parlament, a la Memòria del Departament de Relacions Institucionals i Participació de la Generalitat de l'any 2005, també es va reflectir que ja es plantejaven com a objectius previstos per a l'any 2006, entre d'altres, "Intensificar els contactes amb els governs de les comunitats autònomes, així com amb el Govern de l'Estat", "Introduir millores substancials en l'aplicació informàtica del Registre, l'escaneig dels textos dels convenis, i una possible ampliació de l'abast del Registre amb la creació de noves seccions (especialment en l'àmbit internacional, com és el cas de

[107] El debat de l'aprovació en el Ple del Parlament de l'Estatut d'autonomia es pot consultar al *Diari de Sessions del Parlament de Catalunya,* Sèrie P, núm. 54, de 30.9.2005 i *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya,* núm. 224, de 3.10.2005.

l'Euroregió[108])" i "Estudiar el desplegament normatiu que el títol V de la proposta de nou Estatut estableix quant als convenis de col·laboració i cooperació."[109]

Amb la proposta d'Estatut aprovada pel Parlament de Catalunya i en plena tramitació a les Corts Generals, l'any 2006, el Govern de la Generalitat va iniciar, mitjançant el Departament de Relacions Institucionals i Participació, els treballs per modificar el Decret de creació i regulació del Registre de Convenis, a fi d'adaptar-lo a la nova realitat estatutària i amb els objectius de crear noves seccions per encabir-hi la inscripció de nous instruments de col·laboració, especialment dels acords de col·laboració d'acció exterior[110], així com de fomentar l'ús de les noves tecnologies de la informació i la comunicació en la tramitació i signatura de convenis.

Cal recordar que l'aprovació del Decret 52/2005 va suposar un gran esforç de negociació i pacte entre el Departament de Relacions Institucionals i Participació i els altres departaments de la Generalitat per a la seva aprovació, que va implicar que se cedís en aspectes políticament molt importants, com són l'abast de l'informe preceptiu emès en relació amb els convenis abans de la signatura o el seguiment polític dels convenis, que incorporava el primer projecte de Decret impulsat l'any 2004.

Per contra, la tramitació del Decret 322/2006, de 22 d'agost, de modificació del Decret 52/2005, de 5 d'abril, de creació i regulació del Registre de convenis de col·laboració i cooperació, no va ser gens feixuga. És evident que la implicació del Departament de la Presidència, mitjançant la participació de la Secretaria de Relacions Internacionals i de l'Assessoria Jurídica, en l'elaboració d'un text consensuat amb el Departament de Relacions Institucionals i Participació, va esdevenir fonamental i determinant per a l'aprovació directa del Decret 322/2006, sense cap obstacle, modificació o esmena de cap departament de la Generalitat.

---

[108] En concret, es refereix a l'Euroregió Pirineus Mediterrània. Nascuda el 29.10.2004, com una organització de cooperació política. Des de 2009, és una Associació Europea de Cooperació Territorial (AECT), amb seu a Toulouse (França) i formada pels governs de la Generalitat de Catalunya i les Illes Balears, i la Regió d'Occitània (França). Per saber-ne més, cal adreçar-se a https://www.euroregio.eu/ (consulta de 25.1.2022).

[109] Departament de Relacions Institucionals i Participació, *Memòria del Departament de Relacions Institucionals i Participació 2005*, *op. cit.*, pàg. 96.

[110] Una anàlisi completa i detallada de la regulació de l'Estatut català de 2006 en relació amb els acords de col·laboració d'acció exterior, a Armengol i Ferrer, Ferran, "Els acords d'acció exterior de la Generalitat en el nou marc estatutari", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 6, 2008, 273-320.

En aquest context de tramitació tan propici, el text del Decret que el Govern de la Generalitat de Catalunya va aprovar, en la sessió del 22 d'agost de 2006, és idèntic al text del projecte de Decret que es va presentar prèviament al Consell Tècnic per al seu vistiplau. Conseqüentment, i amb l'objectiu d'accelerar-ne al màxim l'aplicació als convenis i especialment als acords de col·laboració, la disposició final única disposa que el Decret 322/2006 entrarà en vigor al dia següent de la seva publicació en el DOGC, que es va produir el 25 d'agost de 2006.[111]

1.3.2 Més seccions per assolir nous reptes

Un dels propòsits del Decret 322/2006, de 22 d'agost, era modificar el Decret 52/2005 per tal de possibilitar que el Registre de Convenis incorporés en el seu àmbit objectiu els acords de col·laboració amb ens públics d'altres estats o organismes internacionals i els convenis amb òrgans constitucionals o estatutaris.

Aquesta modificació, com tot seguit es veurà, va implicar tres conseqüències importants: la primera, que la Direcció General de Relacions Institucionals també hagués d'emetre un informe preceptiu, tot i que no vinculant, de manera prèvia a la signatura d'aquests instruments convencionals, als efectes d'evitar possibles duplicitats amb els convenis ja signats i en vigor; la segona, la inscripció i publicació al Registre de Convenis, accessible per internet; i la tercera, la posterior publicació en el DOGC.[112]

1.3.2.1 El control i el seguiment de l'acció exterior de la Generalitat

El repte d'incorporar una nova secció internacional al Registre de Convenis, va començar quan diversos departaments de la Generalitat van trametre al Departament de Relacions Institucionals i Participació sengles projectes de conveni per signar amb governs regionals francesos (com ara, amb la Regió Migdia-Pirineus) i, alhora, amb

[111] El Decret 322/2006, de 22 d'agost, de modificació del Decret 52/2005, de creació i regulació del Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació s'estructura bàsicament al voltant de sis articles, dos disposicions transitòries i una disposició final.
[112] Més que modificar, l'objectiu dels 6 articles del Decret 322/2006, era addicionar un text als articles 1, 2.3, 4.a), 6.4, 7 i 8 del Decret 52/2005, de 5 d'abril.

governs d'altres comunitats autònomes, tradicionalment anomenats convenis de cooperació transfronterera[113] i que fins aleshores s'inscrivien a la secció primera del Registre, relativa als convenis subscrits amb altres comunitats autònomes.[114] Aquest fet reiterat va posar de relleu la conveniència política de crear una nova secció emmarcada en l'àmbit transfronterer i de l'Euroregió, que prioritzés la inscripció de convenis signats amb els òrgans que la integraven (especialment, governs regionals francesos) de manera preferent en aquesta nova secció, en detriment de la secció primera.[115]

Per tal d'estudiar la viabilitat d'aquesta proposta, es van mantenir sengles contactes amb el Departament de la Presidència de la Generalitat, mitjançant la Secretaria de Relacions Internacionals, que es va mostrar molt interessat a tirar endavant, des del primer moment i al més aviat possible, la modificació del Decret 52/2005 per incorporar aquesta nova secció. Convé ressaltar que aquesta Secretaria tenia encomanada la coordinació, l'impuls i el seguiment de l'acció exterior del Govern i, d'acord amb la normativa llavors vigent, havia de comunicar al Ministeri d'Administracions Públiques (prèviament a la signatura) l'existència de convenis de cooperació transfronterera entre la Generalitat i altres entitats territorials franceses.[116]

En paral·lel a aquesta situació, diferents departaments de la Generalitat també van trametre al Departament de Relacions Institucionals i Participació diversos projectes de convenis per signar amb ens públics d'altres estats o organismes internacionals (per exemple, amb el Ministeri de Justícia de Portugal, amb la ciutat de Sarajevo, la UNESCO, etc.), per tal que s'emetés l'informe corresponent o per a la seva inscripció

[113] Sobre la regulació d'aquests tipus de convenis i la seva evolució a Espanya, Armengol i Ferrer, Ferran, *op. cit.*, pàg. 292-299.

[114] Cal tenir present que la Generalitat de Catalunya podia subscriure convenis de cooperació transfronterera a l'empara del Conveni marc europeu sobre cooperació transfronterera entre comunitats o autoritats territorials, de 21 de maig de 1980, del Tractat de cooperació transfronterera entre entitats territorials, signat per Espanya i França a Baiona, el 10 de març de 1995 i del Reial decret 1317/1997, d'1 d'agost.

[115] Sobre la regulació de la cooperació transfronterera, els convenis signats i els organismes creats (especialment, els Quatre Motors d'Europa, l'Euroregió, la Comunitat de Treball dels Pirineus), Beltrán García, Susana, "La cooperación transfronteriza e interterritorial: Un clásico renovado", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 4, 2007, pàg. 215-246.

[116] Mitjançant el Decret 24/2006, de 28 de febrer, es va regular la coordinació de l'acció exterior del Govern de la Generalitat i es van establir les funcions de la Secretaria de Relacions Internacionals del Departament de la Presidència i de la Secretaria de Cooperació Exterior del Departament de Governació i Administracions Públiques. I mitjançant el Decret 125/2006, de 9 de maig, es va reestructurar la Secretaria de Relacions Internacionals del Departament de la Presidència.

posterior al Registre, als quals es va haver de respondre que el Registre de Convenis no disposava de tan àmplies competències.

D'acord amb tot això, es va estudiar novament la modificació del Decret 52/2005, en la línia de possibilitar l'informe previ a la signatura de tots els projectes de convenis en l'àmbit internacional a nivell ampli, no només circumscrit a l'Euroregió o als convenis transfronterers, així com la inscripció registral posterior de tots aquests instruments a una nova secció internacional. Amb aquesta finalitat, es va elaborar un text articulat, al qual també es va afegir que, un cop emès l'informe corresponent, la Direcció General de Relacions Institucionals hauria de trametre tota aquella documentació que considerés necessària a la Secretaria de Relacions Internacionals del Departament de la Presidència, als efectes oportuns.

La redacció final del precepte del Decret 322/2006 (article 5), en el qual es conté aquesta obligació de comunicació, és, certament, força genèrica, perquè es va voler deixar un cert marge de maniobra a la Direcció General de Relacions Institucionals a l'hora de decidir quina documentació s'havia d'enviar a la Secretaria esmentada, per poder adaptar aquest tràmit a cada cas concret i a la futura evolució del sistema.[117] En aquest sentit, cal tenir en compte que l'objectiu d'aquesta comunicació era, i és, ben clar: que cap departament de la Generalitat de Catalunya, entitat o organisme vinculat o dependent d'aquesta Administració subscrigui un acord de col·laboració amb un ens públic d'un altre Estat o amb un organisme internacional sense el coneixement previ del Registre de Convenis i de la Secretaria de Relacions Internacionals del Departament de la Presidència.

La regulació operada pel Decret 322/2006 relativa als acords de col·laboració d'acció exterior va permetre, des del moment en què aquesta normativa va entrar en vigor, que l'activitat convencional del Govern i de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, així com del seu sector públic, amb qualsevol ens públic d'un altre Estat o amb un organisme internacional, deixés de ser pràcticament desconeguda i passés a estar degudament regulada i controlada a nivell intern.

[117] En la pràctica, la documentació que es considera necessària i que es tramet habitualment consisteix en una còpia de l'informe emès per la Direcció General de Relacions Institucionals en relació amb el projecte d'acord de col·laboració, així com una còpia de l'instrument convencional analitzat, amb la possibilitat oberta d'incorporar més documentació en cas necessari.

Òbviament, aquesta activitat interna de control és dual. D'una banda, a través de l'actuació del Registre de Convenis, mitjançant l'emissió d'un informe preceptiu prèviament a la signatura de l'acord de col·laboració i el seguiment, la inscripció i la publicitat posteriors. I de l'altra, perquè a partir de la recepció de la documentació tramesa, la Secretaria de Relacions Internacionals (des del 2021, Secretaria d'Acció Exterior del Govern[118]) ja té coneixement, amb suficient antelació, de la voluntat d'un òrgan o entitat de la Generalitat de subscriure un acord de col·laboració i pot realitzar, si escau, una actuació correctiva, sobretot a nivell polític, durant la tramitació i de manera prèvia a la subscripció de l'acord, així com també amb posterioritat a la seva formalització, inscripció i publicació al Registre de Convenis.

Si s'analitzen les dades relatives als acords de col·laboració subscrits amb anterioritat a l'aprovació del Decret 322/2006, sota el nom de memoràndums, cartes d'intencions, protocols, acords, convenis, etc., es descobreix que l'activitat convencional entre la Generalitat de Catalunya i els ens públics d'altres estats o organismes internacionals és força intensa, variada i es remunta als anys vuitanta del segle passat.

En conseqüència, aquesta regulació era molt necessària i, sobretot, imprescindible per conèixer de ben a prop i detalladament la presència internacional del Govern i l'Administració de la Generalitat, així com del seu sector públic, ja que des de l'inici de l'Estat autonòmic era totalment desconeguda. Cal tenir en compte que, des de l'any 1988 i fins a la data d'entrada en vigor del Decret 322/2006, el nombre d'acords de col·laboració signats pel Govern, l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic ascendeix a 146.[119]

Entre les primeres col·laboracions en aquest àmbit, que continuen plenament vigents i que demostren la necessitat de regular aquesta pràctica, destaquen els acords de col·laboració signats pel Govern de la Generalitat amb els governs de Baden-Württemberg (Alemanya), Llombardia (Itàlia) i Rhône-Alpes (França), regions europees que, juntament amb Catalunya, conformen els anomenats Quatre motors d'Europa, així

[118] Mitjançant el Decret 250/2021, de 22 de juny, de reestructuració del Departament d'Acció Exterior i Govern Obert, es van atribuir a la Secretaria d'Acció Exterior del Govern les funcions que, l'any 2006, duia terme la Secretaria de Relacions Internacionals del Departament de la Presidència.
[119] Font: Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació.

com també amb el Govern del Quebec (Canada), amb la finalitat d'impulsar les relacions institucionals al més alt nivell i en matèries d'interès comú.[120]

Tot i que, durant aquest període, el Govern i els departaments de la Generalitat de Catalunya van signar molts i variats acords de col·laboració, és el sector públic català, mitjançant entitats com l'Institut Ramon Llull i l'Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament, qui encapçala la major activitat convencional d'acció exterior de la Generalitat, amb la finalitat principal de promoure la recerca i els estudis de llengua, literatura i cultura catalanes amb universitats de prestigi, així com de realitzar actuacions i implementar programes de cooperació, cultura de la pau i prevenció de conflictes, respectivament.

Amb relació a l'objecte de col·laboració més freqüent del Govern i els departaments de la Generalitat amb ens públics d'altres estats o organismes internacionals durant aquest període, convé ressaltar el desenvolupament d'actuacions en àmbits d'interès molt diversos, com ara l'econòmic i comercial, i en matèria de recerca, salut i cultura, sense oblidar la cooperació transfronterera. En aquest darrer àmbit, destaquen especialment diversos acords per construir l'hospital transfronterer de la Cerdanya, a Puigcerdà o per a la creació de l'Euroregió i la Comunitat de Treball dels Pirineus.[121]

Pel que fa a les altres parts signants dels acords de col·laboració signats per la Generalitat de Catalunya, destaquen els organismes internacionals, com ara l'Organització de les Nacions Unides (ONU), mitjançant els diferents programes o oficines adscrits, i sobretot amb l'Organització de les Nacions Unides per a l'Educació, la Ciència i la Cultura (UNESCO), en els camps de l'educació, la ciència, la cultura, la comunicació i la informació.[122]

[120] Signats el 9 de setembre de 1988 i el 10 de juliol de 1996, respectivament.
[121] Signats l'11 de gener de 2003, el 29 d'octubre de 2004 i el 17 de març de 2005, respectivament.
[122] Signat el 22 d'octubre de 2003.

1.3.2.2 La visibilitat dels convenis amb els òrgans constitucionals o estatutaris

Amb relació a la signatura de convenis amb òrgans constitucionals o estatutaris, la situació és pràcticament idèntica a la dels acords de col·laboració amb ens públics d'altres estats o organismes internacionals. En concret, des dels diferents departaments de la Generalitat es van trametre al Registre de Convenis diversos projectes de convenis per signar amb òrgans constitucionals i als efectes de sol·licitar l'informe preceptiu previst al Decret 52/2005 (per exemple, amb el Consell General del Poder Judicial) o bé es va tenir coneixement de la signatura de convenis amb òrgans estatutaris (per exemple, amb el Parlament de Catalunya).

Malgrat que es desconeixen els motius pels quals no es van incloure inicialment aquests tipus de convenis a l'àmbit d'aplicació del Decret 52/2005, es va concloure que, per la seva rellevància institucional, calia tenir-los en compte al Decret de modificació projectat, tant en la fase d'informe previ, com en la fase d'inscripció i publicació posterior, mitjançant la creació d'una nova secció del Registre de Convenis per tal d'encabir-hi els convenis subscrits per la Generalitat amb òrgans constitucionals o estatutaris.

És evident que l'aprovació del Decret 322/2006 també va contribuir a posar negre sobre blanc en un àmbit de col·laboració existent entre la Generalitat de Catalunya i els òrgans constitucionals o estatutaris, però que romania totalment desconegut, en un discret i segon pla. En aquest sentit, des dels inicis de l'Estat autonòmic i, en concret, des de l'any 1992 fins a la data d'entrada en vigor del Decret suara esmentat, al Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació, hi consten inscrits un total de 29 instruments convencionals, signats pel Govern i l'Administració de la Generalitat de Catalunya i el seu sector públic amb òrgans constitucionals o estatutaris, de marcat caràcter institucional.[123]

Entre els òrgans estatutaris amb qui es van signar més convenis durant aquest període, destaca el Consell General del Poder Judicial (a instàncies del Departament de Justícia) en matèria de formació de jutges i magistrats destinats a Catalunya o també en matèria

[123] Font: Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació.

de noves tecnologies i societat de la informació, especialment per a la cessió de dades als jutjats i tribunals. Pel que fa als òrgans estatutaris, amb qui bàsicament es van signar més convenis era el Parlament de Catalunya, sobretot per organitzar de manera conjunta esdeveniments de caràcter commemoratiu.

1.3.3 L'ús de noves tecnologies per a la tramitació i signatura de convenis

El segon repte de futur del Registre de Convenis, que es va incorporar al Decret 322/2006, va consistir en la millora de la seva aplicació informàtica, pionera en tot l'Estat des de la creació del Registre, l'any 2005, ja que permetia un accés universal a la base de dades telemàtica per consultar els convenis de col·laboració i cooperació mitjançant internet.

En la línia de modernitzar i agilitar el procediment administratiu pel que fa a la tramesa, per part dels departaments i de les entitats del sector públic de la Generalitat, de la documentació necessària per tal que la Direcció General de Relacions Institucionals pogués emetre l'informe preceptiu previ amb relació als projectes de convenis, així com la remissió posterior d'aquest informe a la unitat promotora de la signatura del conveni, es va estudiar la viabilitat d'utilitzar la plataforma electrònica EACAT.[124]

Per aquest motiu, es van dur a terme nombrosos contactes amb el consorci Administració Oberta de Catalunya (AOC), entitat pública que gestiona la plataforma indicada, amb qui es va consensuar la introducció d'una referència, en l'articulat del projecte de Decret, que permetés la tramesa de les dades i la documentació esmentades mitjançant la plataforma digital EACAT, com alternativa electrònica a la tramitació en suport paper i, sobretot, més versàtil, sostenible i eficient.

[124] La plataforma EACAT és una eina informàtica que gestiona el consorci d'Administració Oberta de Catalunya (AOC). D'acord amb els seus estatuts, aquest consorci està adscrit a l'Administració de la Generalitat de Catalunya i constituït per aquesta Administració i pel Consorci Local per al Desenvolupament de les Xarxes de Telecomunicacions i de les Noves Tecnologies, Localret, a través del qual les entitats locals catalanes participen en els òrgans de govern. Entre d'altres, el seu objecte és l'impuls i el desenvolupament de l'ús dels mitjans electrònics per les entitats del sector públic de Catalunya.

Amb aquest consorci, també es va estudiar la viabilitat d'introduir la signatura electrònica a la plataforma EACAT, mitjançant la creació d'una "Sala virtual de signatura", amb la possibilitat futura de fer-ne extensiu l'ús amb l'Administració general de l'Estat i les altres comunitats autònomes (interoperabilitat), si bé aquest aspecte no es va arribar a incorporar en el Decret projectat.[125]

Pel que fa a l'impacte real d'implementar eines informàtiques per a la tramesa habitual de dades i documentació via la plataforma digital EACAT, i per substituir la tramitació en suport paper pel suport electrònic, cal assenyalar que, amb posterioritat a l'aprovació del Decret 322/2006, el consorci Administració Oberta de Catalunya (AOC) va experimentar una modificació de les seves funcions i àmbit d'actuació. Aquests canvis corporatius van comportar que el consorci AOC centrés la seva activitat en la comunicació interadministrativa, és a dir, entre l'Administració de la Generalitat i les altres administracions catalanes, i exclogués la comunicació intraadministrativa, entre els òrgans de la mateixa Administració de la Generalitat de Catalunya.

Aquest canvi d'orientació en les funcions del consorci AOC va impossibilitar, en la pràctica, l'ús de la plataforma EACAT per a la comunicació i tramesa de documentació entre el Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació i les unitats promotores de la signatura dels instruments convencionals. Com es veurà més endavant, va haver de transcórrer més d'una dècada, des de l'aprovació del Decret 322/2006, per tal que es pogués tornar a plantejar aquesta possibilitat.

1.3.4 La introducció de la perspectiva de gènere

Tot i que no estava previst com un dels seus objectius, la introducció de fer constar la perspectiva de gènere en el Registre de Convenis va sorgir durant la tramitació del Decret 322/2006, a partir de la proposta que va efectuar l'Institut Català de les Dones en

[125] Sobre la interoperabilitat en la seva dimensió organitzativa i el model espanyol d'interoperabilitat, Gamero Casado, Eduardo, "Interoperabilidad y administración electrónica: conéctense, por favor", *Revista de Administración Pública*, núm. 179, 2009, pàg. 296, 317-332.

l'informe d'impacte de gènere[126] preceptiu que va emetre, d'acord amb les previsions de Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, en relació amb aquesta iniciativa reglamentària i abans de la seva aprovació definitiva.[127]

En concret, la proposta va consistir en incorporar un nou apartat al Decret 52/2005 (article 8), dedicat al procediment d'inscripció de convenis al Registre, per tal de fer-hi constar, si prèviament s'havien inclòs en un conveni signat, les "estadístiques relatives a la població, desagregades per sexes", en concordança amb les mesures previstes en el Pla d'acció i desenvolupament de les polítiques de dones a Catalunya corresponent al període 2005-2007.[128]

Un cop valorada aquesta proposta, es va considerar necessari i, fins i tot, molt convenient, adequar la normativa i l'actuació administrativa del Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació a la perspectiva de gènere en la inscripció dels convenis signats. Consegüentment, es va incorporar en el text del Decret (article 6) que es va elevar al Govern per a l'aprovació final.

Pel que fa a la incidència de les mesures d'impacte de gènere, cal assenyalar que, tot i les bones intencions d'aquesta proposta, des de l'entrada en vigor del Decret 322/2006, no s'ha inscrit mai cap conveni al Registre que contingui estadístiques sobre la població, desagregades per sexes, perquè cap subjecte obligat no ha tramès encara cap conveni

[126] Sobre què és l'informe d'impacte de gènere, la seva estructura i els objectius perseguits, així com l'avaluació de l'impacte de gènere, Institut Català de les Dones, *Informes d'impacte de gènere*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2005, pàg. 31-39.

[127] Aquest informe estava previst a l'article 63.2.d) de la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, i es va incorporar mitjançant la modificació realitzada per la Llei 4/2001, de 9 d'abril. Així mateix, mitjançant l'Acord del Govern de la Generalitat de 15 de maig de 2001, es va atribuir a l'Institut Català de la Dona la competència per emetre aquest informe. Posteriorment i en l'àmbit estatal, la inclusió de l'informe d'impacte de gènere en els projectes de disposicions de caràcter general que s'hagin de sotmetre a l'aprovació del Consell de Ministres, també es va preveure a l'article 19 de la Llei orgànica 3/2007, de 22 de març, per a la igualtat efectiva de dones i homes.

[128] En concret, aquesta proposta estava prevista en la "Mesura 1.3.6 Introduir en els registres de l'Administració de la Generalitat l'obligatorietat de recollir totes les dades desagregades per sexes" a Institut Català de les Dones, *V Pla d'acció i desenvolupament de les polítiques de dones a Catalunya (2005-2007),* Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2006, pàg. 25. Pel que fa a la desagregació per sexes de la informació estadística, Pazos Morán, María, "De las 'estadísticas de género' a la inclusión de la perspectiva de género en el sistema estadístico: mandatos de la Ley de Igualdad", *Revista de Estadística y Sociedad*, núm. 23, 2007, pàg. 8-9.

d'aquestes característiques, per la qual cosa la previsió introduïda per aquest Decret no ha resultat d'aplicació, almenys durant aquest període.

Cal tenir en compte que aquesta previsió difícilment es pot plasmar en els convenis, atès que aquests instruments tenen com a finalitat principal la col·laboració entre les parts signants en àmbits d'interès comú i, en conseqüència, preveuen l'execució d'actuacions o de polítiques públiques, més o menys concretes, per a l'assoliment d'uns objectius que beneficiïn a tota la ciutadania o a una part d'aquesta. En el cas que ens ocupa, la finalitat comuna perseguida és, bàsicament, promoure l'equitat de gènere i les actuacions a realitzar són els programes dirigits específicament a les dones, i no pas la incorporació, *per se* i sense un objectiu concret i determinat, d'estadístiques relatives a la població, desagregades per sexes.

Això no obstant, atesa la importància d'incloure la perspectiva de gènere també en l'activitat convencional de la Generalitat de Catalunya, es va decidir inserir, a la base de dades del Registre de Convenis, un marcador o matèria específica, que inicialment es va denominar "Dones", en la qual es destacaven els convenis signats en l'àmbit dels serveis socials i dels programes adreçats a les dones. Amb el pas del temps, aquesta matèria es va consolidar i evolucionar, en consonància amb els avenços socials en aquest àmbit, i va canviar la seva denominació per "Polítiques d'igualtat de dones i homes". En la pàgina de consulta telemàtica del Registre de Convenis, qualsevol persona pot utilitzar també aquest marcador, entre les matèries disponibles, per cercar i consultar els convenis amb perspectiva de gènere.

1.3.5 La difusió i l'impacte extern de la modificació normativa del Registre de Convenis

Un cop aprovat el Decret 322/2006, de reforma del Decret de creació i regulació del Registre de Convenis, amb la incorporació de les diverses modificacions a les quals s'acaba de fer esment, també es va dur a terme una tasca de difusió per donar-ne a conèixer les novetats més destacades.

En aquest sentit, a la Memòria elaborada per la Secretaria de Relacions Institucionals i Participació corresponent a l'any 2006,[129] es va deixar constància de la modificació de la regulació del Registre de Convenis, per tal d'encabir els acords de col·laboració d'acció exterior i els convenis signats amb òrgans constitucionals o estatutaris, així com la incorporació de l'ús de noves tecnologies al Registre i la introducció de la perspectiva de gènere. Així mateix, es va destacar la informació sobre les actuacions més rellevants que s'havien inclòs a la pàgina web del Registre, d'accés universal, de la qual Catalunya va ser pionera en tot l'Estat. [130]

Una altra de les actuacions de difusió, en relació amb les novetats aportades pel Decret 322/2006, va ser l'elaboració d'un Balanç sobre l'activitat del Registre de Convenis durant el període d'octubre de 2004 a desembre de 2006[131], per tal de destacar els punts més importants de l'activitat convencional del Govern, l'Administració de la Generalitat de Catalunya i el seu sector públic. Aquest Balanç s'iniciava amb una breu presentació, sota el títol "El nou Decret de modificació del Registre de convenis: més seccions i més competències"[132], en la qual s'incidia, de manera molt detallada, en les novetats introduïdes pel Decret 322/2006, de 22 d'agost, en relació amb els objectius perseguits per aquesta modificació normativa.

Convé ressaltar que, en aquest Balanç, també s'oferien els "Indicadors de l'activitat del Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació"[133], des de l'octubre del 2004 fins al desembre del 2006. Aquests indicadors es referien només als convenis sobre els quals es va emetre informe de manera preceptiva i prèvia a la signatura durant el període

[129] Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació, *Memòria de la Secretaria de Relacions Institucionals i Participació, 2006*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2007. També disponible a l'adreça http://www.gencat.cat/drep/drep/sumaris/Memoria_2006.pdf (consulta de 15.4.2017).

[130] Entre la informació sobre convenis facilitada a la ciutadania per internet, destaca: "un document que respon a les Qüestions més freqüents (FAQ) que poden plantejar-se, un recull de normativa, un apartat d'estudis i d'informes sobre l'activitat del Registre, informació sobre les jornades i seminaris que s'han dut a terme, un observatori de convenis, així com apartats específics sobre publicacions i enllaços relacionats amb aquesta matèria". També es va posar de relleu el gran nombre de consultes per internet de la pàgina web del Registre, que ascendia a més de 5.000 consultes des que es va posar en marxa el servei, el mes d'abril de 2005 i fins al 31 de desembre de 2006. Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació, *Memòria de la Secretaria de Relacions Institucionals i Participació, 2006*, *op. cit.,* pàg. 47.

[131] Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació, *Registre de Convenis. Balanç d'activitat. Octubre 2004-Desembre 2006*, Generalitat de Catalunya, 2006, https://registredeconvenis.gencat.cat (consulta de 17.4.2017)

[132] Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació, *Registre de Convenis. Balanç d'activitat. Octubre 2004-Desembre 2006, op. cit.,* pàg. 3-4.

[133] Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació, *Registre de Convenis. Balanç d'activitat. Octubre 2004-Desembre 2006, op. cit.,* pàg. 5-17.

2004-2006, que sumaven un total de 268 convenis. D'aquests convenis, 16 corresponien a convenis informats abans de l'entrada en vigor del Decret 52/2005, de 5 d'abril. Pel que fa a als 252 convenis informats amb posterioritat, 77 ho van ser després de la modificació operada pel Decret 322/2006, de 22 d'agost, que va ampliar a quatre el nombre de seccions del Registre de Convenis.

La importància d'aquest Balanç radica en què, per primer cop, es van publicar dades completes sobre els convenis corresponents a les quatre seccions del Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació (convenis signats per la Generalitat amb l'Estat, les comunitats autònomes, els ens públics d'altres estats o organismes internacionals i amb òrgans constitucionals o estatutaris), en un format modern, entenedor i adreçat, tant als operadors jurídics interessats, com a la ciutadania en general.

En aquest sentit, els indicadors del Balanç es van presentar mitjançant comparacions de les dades sobre el nombre de convenis, desglossades per anualitats, seccions, departaments, comunitats autònomes, ministeris, òrgans constitucionals o estatutaris, ens públics d'altres estats o organismes internacionals, aportacions econòmiques de cada part signant, matèria i tipologia dels instruments convencionals.

A més d'aquestes dades, en el Balanç es va incloure un apartat específic sobre el seguiment dels convenis inscrits al Registre (amb o sense informe previ a la signatura), dividits segons que estiguessin signats o pendents de signatura. En aquest darrer cas, s'especificaven els motius més freqüents pels quals els convenis estaven pendents de signatura: perquè les unitats promotores dels convenis n'havien desistit de la signatura o bé perquè no havien tramès encara la còpia compulsada del conveni signat al Registre per a la seva inscripció i publicació preceptives.

Per a una millor identificació dels convenis, en cas de consulta presencial i per internet, a l'apartat final del Balanç, es va adjuntar una detallada "Relació de convenis sobre els quals s'ha emès informe"[134], que aportava informació sobre el títol de cada conveni, les parts signants, les aportacions econòmiques que, si és el cas, es van preveure, així com el codi d'inscripció en el Registre de Convenis.

[134] Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació, *Registre de Convenis. Balanç d'activitat. Octubre 2004-Desembre 2006, op. cit.,* pàg. 18-69.

D'altra banda, i també com a mesura de difusió de la incorporació en el Registre de Convenis dels acords de col·laboració d'acció exterior signats per la Generalitat, es va organitzar la *Reunió de treball sobre Convenis en matèria d'Acció Exterior*, que es va dur a terme el 19 d'octubre de 2006.

La finalitat d'aquesta activitat, adreçada principalment al personal de les assessories jurídiques de la Generalitat i de les unitats directives impulsores dels convenis i dels acords de col·laboració, era clarament divulgativa i de bones pràctiques. Per aquest motiu, a més d'analitzar les novetats introduïdes pel Decret 322/2006, es va fer una descripció detallada de l'activitat convencional de la Generalitat amb ens públics d'altres estats o amb organismes internacionals, es van donar pautes concretes i específiques per a la tramitació acurada dels acords de col·laboració i es va intercanviar informació i experiències per a una millor praxi convencional.

Com és evident, la difusió de la modificació realitzada pel Decret 322/2006, de 22 d'agost, en relació amb el Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació de la Generalitat, no va passar desapercebuda per a la doctrina, que es va fer ressò de les novetats incorporades per aquest Decret i en va fer una anàlisi acurada, incidint en els aspectes més essencials de la reforma.[135]

[135] En concret, García Morales, María Jesús, "Las relaciones de colaboración con las Comunidades Autónomas", *Informe Comunidades Autónomas 2006*. Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2007, pàg. 70-110. I sobre la incorporació dels acords d'acció exterior al Registre de Convenis, Armengol i Ferrer, Ferran, *op. cit.*, pàg. 303-306.

2. El Registre de Convenis de Catalunya en el marc de l'Estatut d'autonomia i la legislació de desplegament

L'aprovació, l'any 2005, del Decret de creació i regulació del Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació, va suposar un pas endavant molt important en l'impuls, la transparència i la publicitat dels convenis intergovernamentals de la Generalitat de Catalunya. La modificació posterior d'aquest Decret, aprovada l'any 2006, va incloure noves seccions en el Registre, per tal d'encabir els acords de col·laboració d'acció exterior i els convenis signats amb els òrgans constitucionals i estatutaris, així com també va permetre l'assumpció de nous reptes en l'àmbit tecnològic.

Això no obstant, el Registre de Convenis es va configurar també en paral·lel a la tramitació de l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006. En aquest context, cal analitzar quines novetats va aportar l'Estatut en matèria de relacions intergovernamentals, com es va dur a terme el desenvolupament de les disposicions estatutàries en la legislació posterior i, especialment, quin va ser l'impacte en el Registre de Convenis.

2.1 L'Estatut de 2006 i l'impuls de les relacions intergovernamentals

Quan l'Estatut d'autonomia, aprovat l'any 1979, va abordar les relacions intergovernamentals de la Generalitat de Catalunya, va obviar les relacions amb l'Estat i es va limitar exclusivament a recollir les relacions amb les altres comunitats autònomes, mitjançant la signatura de convenis i acords de cooperació, a les quals va dedicar un únic precepte (article 27.1 i 2). Amb la finalitat de superar aquesta mancança i de regular més detalladament les relacions intergovernamentals, l'Estatut català de 2006 va dedicar bona part del Títol V a les relacions de la Generalitat amb l'Estat i les altres comunitats autònomes.

La concreció d'aquest marc regulatori es va dur a terme mitjançant el desplegament legislatiu posterior, amb l'aprovació, l'any 2008, de la Llei de la presidència de la

Generalitat i del Govern, i l'any 2010, de la Llei de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, que van completar el disseny estatutari de les relacions intergovernamentals de la Generalitat de Catalunya i van incorporar (amb rang de llei) la participació del Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació en el procediment per a la signatura de convenis i també en la transparència i la publicitat d'aquesta activitat convencional mitjançant internet.

2.1.1 El nou marc estatutari per a les relacions intergovernamentals de la Generalitat de Catalunya

A diferència de l'Estatut de 1979, llargament reclamat per Catalunya durant la transició en manifestacions multitudinàries i al crit de "Llibertat, Amnistia i Estatut d'Autonomia", l'Estatut de 2006 es va començar a gestar ja en plena democràcia, durant la VI legislatura i per iniciativa de gairebé totes les forces polítiques amb representació al Parlament de Catalunya. Aquest impuls parlamentari inicial es va veure reflectit posteriorment en l'acció del Govern de la Generalitat de Catalunya sorgit de les eleccions del Parlament de Catalunya de la VII legislatura, que va abocar molt esforços per assolir un nou Estatut d'autonomia per a Catalunya.

Cal tenir molt en compte que l'elaboració i, sobretot, l'aprovació de l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 va ser fruit d'un procés llarg, difícil i molt complicat a nivell polític, institucional i social. Durant la seva tramitació parlamentària, les negociacions entre partits polítics, grups parlamentaris i governs van ocupar molts diaris de sessions, editorials i pàgines centrals dels diaris, i van obrir molts telenotícies.[136]

En aquest context, l'Estatut finalment aprovat per les Corts Generals difereix notablement del text que el Parlament de Catalunya va aprovar l'any 2005, com a

[136] Precisament per tal de conèixer, de primera mà, com es va dur a terme la redacció de la proposta d'Estatut, amb les dificultats que es van produir durant la tramitació al Parlament i a les Corts Generals, així com per disposar d'una perspectiva interna de la redacció del Títol V, sobre les relacions institucionals de la Generalitat, es va trametre un qüestionari a cinc membres de la ponència parlamentària redactora de l'Estatut (un per cada grup parlamentari), les respostes dels quals han estat indispensables per a la redacció d'aquest capítol de la tesi.

conseqüència de les modificacions introduïdes en el text per les Corts Generals.[137] Això no obstant, les disposicions del Títol V de l'Estatut d'autonomia aprovat pel Parlament de Catalunya[138], dedicades específicament a les relacions institucionals de la Generalitat, no van experimentar canvis substancials pel que fa als convenis de col·laboració i cooperació amb l'Estat i les comunitats autònomes.

Precisament per tot aquest cúmul de circumstàncies, és molt important assenyalar que, amb motiu d'aquest nou rang estatutari, les relacions de la Generalitat de Catalunya amb l'Estat i les altres comunitats autònomes van passar a formar part del bloc de la constitucionalitat de l'ordenament jurídic espanyol de forma clara i inqüestionable.[139]

2.1.1.1 La influència dels antecedents parlamentaris i governamentals

En el decurs de la VI legislatura, la iniciativa per a l'elaboració d'un nou Estatut per a Catalunya va partir del propi Parlament de Catalunya i després de dos anys d'un intens debat polític. Aquest procés va començar a finals de l'any 2000, quan diversos grups parlamentaris[140] van presentar diverses propostes, que van culminar amb l'aprovació, el 14 de novembre de 2000, de la Resolució 343/VI, per la qual es va crear la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern.

Bàsicament, l'objectiu d'aquesta Comissió era elaborar un informe, en el qual es valoressin els resultats de l'aplicació de l'Estatut d'autonomia de 1979 i d'altres disposicions reguladores de l'autogovern, alhora que es consideressin i proposessin línies de modificació de la normativa estatal i autonòmica per a l'aprofundiment de l'autogovern. La Comissió va comptar amb la participació de tots els grups

[137] Sobre com es va gestar l'Estatut i com es va produir el procés de tramitació al Parlament i a les Corts Generals, així com una anàlisi comparada del text estatutari inicial amb el text finalment aprovat, Tornos Mas, Joaquín, *Los Estatutos de Autonomía de Catalunya*, Iustel, Madrid, 2007, pàg. 100-166.
[138] En aquest sentit, convé destacar que, el 30 de setembre de 2005, en la votació final del Ple de Parlament de Catalunya, el Títol V de l'Estatut va obtenir el vot favorable de 125 diputats, 15 abstencions (del Grup Parlamentari Popular) i cap vot en contra.
[139] Un panorama complet i exhaustiu de les relacions intergovernamentals de la Generalitat a l'Estatut de 2006, a Ridao Martín, Joan, *Curs de dret públic de Catalunya*, Marcial Pons, 3a. edició, Madrid, 2018, pàg. 325-346.
[140] En concret, Convergència i Unió (CiU), Socialistes-Ciutadans pel Canvi (PSC-CpC), Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) i d'Iniciativa per Catalunya-Verds (IC-V).

parlamentaris i amb l'assessorament d'experts.[141] Com a conseqüència dels exhaustius treballs parlamentaris que es van dur a terme, el 19 de novembre de 2002, la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern va aprovar l'Informe final, en el qual es van formular diverses consideracions i propostes en l'àmbit de les relacions intergovernamentals, entre l'Estat i les comunitats autònomes, i d'aquestes entre si.[142]

En aquest informe, un cop constatada la rigidesa de la regulació constitucional i estatutària per a l'aprovació i signatura de convenis i acords de cooperació entre les comunitats autònomes, es proposava la modificació del règim jurídic dels instruments de col·laboració horitzontal en el marc d'una hipotètica reforma constitucional i, especialment, la supressió de les autoritzacions prèvies en relació amb els acords de cooperació intercomunitaris que preveia l'Estatut de 1979 (article 27.1 i 2).[143]

També es recomanava ampliar, consolidar i reforçar els mecanismes de col·laboració entre les institucions estatals i les comunitats autònomes i, sobretot, entre aquestes últimes entre si, mitjançant la signatura de convenis i acords intercomunitaris, així com l'establiment d'òrgans permanents de col·laboració interterritorial (de caràcter bilateral o multilateral).

Tant en la fase final dels treballs de la Comissió, com la mateixa dinàmica política del Parlament de Catalunya, es van dirigir cap a l'elaboració d'un nou Estatut d'autonomia que tingués en compte aquestes propostes. Aquesta tendència majoritària dels grups

[141] Durant les reunions mantingudes per la Comissió esmentada, hi van comparèixer catedràtics de dret constitucional i administratiu, i de ciència política de diverses universitats catalanes, així com membres del Govern d'aleshores, com és el cas del conseller en cap i la consellera de Governació i Relacions Institucionals, i també el director de l'Institut d'Estudis Autonòmics, el president del Consell Consultiu de la Generalitat i diversos vocals de la Comissió Mixta de Transferències Administració de l'Estat-Generalitat, que van aportar sengles informes en l'àmbit de les competències i l'expertesa corresponent. Per la seva influència en la Comissió, entre els informes aportats, cal destacar, especialment, Bayona Rocamora, Antoni (coordinador), *Informe sobre la reforma de l'Estatut*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2003. Anteriorment, aquest mateix organisme ja havia incidit en la millora de l'autogovern català a Argullol Morgades, Enric, *Criteris per a un desenvolupament institucional*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1999.

[142] Sobre els treballs de la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern, resulta molt aclaridora la lectura de Bayona Rocamora, Antoni, "L'autogovern i l'Estatut". *Revista Activitat Parlamentària, Especial balanç VI legislatura,* núm. 6, 2003, pàg. 58-73.

[143] Posteriorment, la necessitat de suprimir l'autorització de les Corts Generals pel que fa als acords entre comunitats autònomes, en el marc establert per la STC 92/1986, de 4 de juliol, també es recolliria a Rubio Llorente, Francisco i Álvarez Junco, José (editors), *Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, Consejo de Estado, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pàg. 163-165.

parlamentaris (llevat del Grup Parlamentari Popular) per modificar l'Estatut de 1979, va propiciar que, durant el mes de febrer de 2003, el Parlament designés la ponència per elaborar una proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.[144] Això no obstant, la convocatòria posterior d'eleccions legislatives va comportar la dissolució de la Cambra catalana i, conseqüentment, la finalització de la VI legislatura i el decaïment d'aquesta iniciativa parlamentària.

El Govern de la Generalitat de Catalunya que va sorgir d'aquestes eleccions, celebrades l'any 2003, va aprovar el primer Pla de Govern per al període 2004-2007, en el qual ja es marcava, com a primer objectiu polític, l'elaboració d'un "nou Estatut amb el màxim suport parlamentari", que s'havia de portar a terme "mitjançant la Ponència del Parlament de Catalunya, que desenvoluparà el seu treball a partir d'un ampli procés de consultes al conjunt d'entitats socials, econòmiques i culturals així com amb les administracions locals, i comptant amb les aportacions del Govern de la Generalitat".[145]

En el marc de les previsions del Pla de Govern esmentat, que feia recaure la iniciativa d'elaboració d'un nou Estatut d'autonomia en el Parlament de Catalunya, la contribució del Govern en la seva confecció es va dur a terme mitjançant el lideratge del Departament de Relacions Institucionals i Participació, que va impulsar diverses iniciatives per a la participació ciutadana en l'elaboració de propostes per a l'elaboració del nou text estatutari, així com també per a la participació acadèmica, mitjançant el nomenament de membres i el pilotatge de la Comissió Assessora de la Reforma de l'Autogovern (CARA).[146]

[144] El 19 de febrer de 2003, la Comissió d'Organització i Administració de la Generalitat i Govern Local del Parlament de Catalunya va nomenar una ponència per tal d'elaborar una proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, que va comptar amb la participació de tots els grups parlamentaris, llevat del Grup Parlamentari Popular.

[145] Departament de la Presidència, *PdG. Pla de Govern 2004-2007,* Generalitat de Catalunya, *op. cit.*, pàg. 9-12.

[146] Mitjançant l'Acord del Govern de la Generalitat de 13 d'abril de 2004, es va regular la CARA com un òrgan d'assessorament específic, mitjançant la creació d'una comissió d'experts, del conseller de relacions Institucionals i Participació en relació amb el procés de reforma del sistema d'autogovern i, específicament, de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. A més dels vuit membres nomenats pel conseller, a les sessions de la CARA hi van assistir també el secretari general del Departament de Relacions Institucionals i Participació, el director de l'Institut d'Estudis Autonòmics, el director del Gabinet Jurídic de la Generalitat, el director general de Participació Ciutadana i el lletrat de la ponència del Parlament per a l'elaboració de la proposta de reforma de l'Estatut.

Tot i que la CARA es va constituir el 20 d'abril de 2004, les reunions d'aquesta Comissió ja s'havien iniciat el 25 de febrer de 2004 i la seva activitat es va desenvolupar fins al 15 de setembre de 2005, tal com es va reflectir en les actes corresponents.[147] Com a conseqüència dels treballs realitzats, la CARA va formular diverses propostes, de profund calat, per incorporar al nou Estatut, entre les quals diverses iniciatives per donar més protagonisme a les relacions intergovernamentals.

Cal reconèixer la gran tasca empresa per aquesta Comissió, amb l'objecte d'impulsar les relacions de la Generalitat amb l'Estat i les altres comunitats autònomes, mitjançant la proposta d'un títol específic a l'Estatut dedicat a les relacions institucionals de la Generalitat i l'establiment d'un règim general dels convenis de col·laboració, i també pel que fa a la participació de la Generalitat en determinades institucions estatals, que finalment es van recollir en el text estatutari aprovat pel Parlament. Tanmateix, es troba a faltar un plantejament concret per tal de delimitar millor la tipologia dels convenis de col·laboració i els acords de cooperació amb les altres comunitats autònomes, així com el procediment específic per facilitar-ne la signatura.

2.1.1.2 El reconeixement de les relacions entre la Generalitat de Catalunya i l'Estat

Si bé la Constitució espanyola de 1978[148] i l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979 van ometre qualsevol referència expressa a les relacions de col·laboració i cooperació de caràcter vertical, des de l'inici de l'Estat autonòmic, la cooperació entre la Generalitat de Catalunya i l'Estat era freqüent i, a més, crucial, com així ho evidencia la publicació, sobretot en el BOE, de convenis signats entre ambdues institucions des dels anys

[147] Els treballs de la CARA i les seves actes es detallen a Departament de Relacions Institucionals i Participació, *Memòria de la Comissió Assessora de la Reforma de l'Autogovern de la Generalitat de Catalunya*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2006. Resulta interessant destacar la reunió del 4 de juny de 2004, en la qual la CARA va mantenir una sessió conjunta amb experts de la resta de l'Estat per presentar els criteris generals que van orientar l'elaboració de la proposta de reforma de l'Estatut i amb l'objectiu d'encetar un debat sobre aquests criteris. Així mateix, el 18 de maig de 2005, la CARA es va reunir a Palma de Mallorca, a la seu de la Vicepresidència i Conselleria de Relacions Institucionals, amb la Comissió Assessora per a la Reforma de l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears, per tal d'exposar els treballs efectuats pel Govern, mitjançant la CARA i l'Institut d'Estudis Autonòmics, i pel Parlament de Catalunya, mitjançant la ponència parlamentària, per a la reforma de l'Estatut català.

[148] Ridaura Martínez, M. Josefa, *Relaciones Intergubernamentales: Estado-Comunidades Autónomas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, pàg. 19-28. En aquesta obra, entre d'altres qüestions, l'autora analitza els motius pels quals la Constitució espanyola no va regular mecanismes de col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes (bàsicament, per la falta d'un model d'organització territorial, la nostra història constitucional basada en el centralisme, etc.).

vuitanta del segle passat.[149] Aquesta reiterada i prolífica col·laboració es pot constatar també mitjançant la consulta, al Registre de Convenis de Catalunya, d'una gran quantitat d'instruments convencionals signats entre la Generalitat i l'Estat a partir de l'any 1982[150].

Durant aquest període, l'activitat convencional entre ambdós governs i administracions va contribuir, sens dubte, a bastir l'Estat autonòmic. Bàsicament, el seu exercici va permetre articular la cooperació entre els òrgans de l'Estat i de la Generalitat de Catalunya, així com a vehicular els traspassos de competències i serveis. En paral·lel a l'evolució de l'Estat autonòmic, els convenis de caràcter vertical també van ampliar l'objecte de la col·laboració i van esdevenir els instruments habituals en què es van territorialitzar les subvencions acordades en el si de les conferències sectorials.

Un altre exemple de la notorietat i importància d'aquesta col·laboració entre l'Estat i la Generalitat és la Comissió Bilateral de Cooperació, creada el 7 de maig de 1987, com a instrument o canal polític més adequat per al tractament dels assumptes específics derivats de les peculiaritats geogràfiques, culturals, lingüístiques o del mateix contingut de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.[151]

En aquest context d'absència normativa prèvia, un dels punts més significatius de l'Estatut d'autonomia de 2006 és, sens dubte, el reconeixement i la visibilitat de la col·laboració intergovernamental entre la Generalitat de Catalunya i l'Estat. Així mateix, l'actual Estatut va consagrar el principi de "lleialtat institucional mútua" en què es fonamenten les relacions entre la Generalitat i l'Estat, que també es regiran pel "principi general segons el qual la Generalitat és Estat, pel principi d'autonomia, pel de bilateralitat i pel de multilateralitat" (article 3).

[149] A tall d'exemple, es pot consultar la Resolució de 9 de gener de 1986, de la Direcció General d'Obres Hidràuliques, per la qual es disposa la publicació del Conveni de col·laboració entre el Ministeri d'Obres Públiques i Urbanisme i la Generalitat de Catalunya en matèria d'obres hidràuliques, signat el 27 de desembre de 1985.

[150] En aquest sentit, des de l'any 2005, es pot efectuar la consulta dels convenis, signats entre la Generalitat i l'Estat a partir de l'any 1982, al web corporatiu del Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació (https://registredeconvenis.gencat.cat).

[151] Sobre aquesta qüestió, Ridaura Martínez, M. Josefa, "Las comisiones bilaterales de cooperación en el sistema autonómico español", *op. cit*., pàg. 66-70.

L'Estatut d'autonomia català va evidenciar que la subscripció de convenis entre la Generalitat de Catalunya i l'Estat era un mitjà imprescindible per assolir objectius comuns (sense excloure altres instruments de col·laboració), i bàsicament es va limitar a recollir, en els seus preceptes, una pràctica convencional molt reiterada i efectiva entre ambdues institucions.

Per aquest motiu, diversos preceptes estatutaris es van referir singularment als convenis com el vehicle idoni per concretar les relacions de col·laboració entre la Generalitat i l'Estat o la participació de la Generalitat en l'exercici de competències estatals en determinades matèries. Aquest seria el supòsit de col·laboració indicat per l'Estatut en diversos àmbits, com ara l'aigua i les obres hidràuliques [article 117.3.b)], les emergències i la protecció civil (article 132.2 i 4), la joventut (article 142.2), les obres públiques d'interès general (article 148.3), l'ordenació del litoral (article 149.4) i en la planificació general de l'activitat econòmica [article 152.4.c)], sense oblidar la possibilitat d'establir les relacions de cooperació entre la Sindicatura de Comptes i el Tribunal de Comptes mitjançant un conveni (article 80.3).

A banda d'aquests casos concrets, l'Estatut de 2006 va incorporar les relacions de col·laboració entre la Generalitat de Catalunya i l'Estat específicament al Títol V, de forma exhaustiva i molt completa. En aquest sentit, el text estatutari va disposar que la Generalitat i l'Estat "es presten ajuda mútua i col·laboren quan és necessari per a l'exercici eficaç de les competències respectives i per a la defensa dels interessos respectius" (article 174.1).[152]

Per desenvolupar aquesta disposició general, l'Estatut va regular la col·laboració de la Generalitat de Catalunya amb l'Estat, tant des d'una vessant bilateral com multilateral, i els efectes d'aquesta col·laboració (articles 175 i 176). Tal com indica el text estatutari, aquesta col·laboració institucional es pot vehicular mitjançant la subscripció de convenis de col·laboració en l'àmbit de les respectives competències i per tal d'aconseguir objectius d'interès comú.

[152] Cal tenir en compte que en el text de la Proposta de reforma de l'Estatut redactada per la Ponència del conjunt de grups parlamentaris catalans, les referències a l'Estat i la Generalitat es feien inicialment als "governs de la Generalitat i de l'Estat" i, a partir de sengles esmenes del Grup Parlamentari Popular, recomanades a l'Informe de la Ponència i adoptades en el Dictamen de la Comissió, tant l'article 174.1 i 175.1 van acabar recollint finalment "La Generalitat i l'Estat".

Atesa la seva importància, l'Estatut català va disposar que el règim jurídic dels convenis de la Generalitat amb l'Estat s'havia d'establir per llei del Parlament de Catalunya (article 177.1).[153] Tanmateix, aquesta previsió estatutària de desplegar el règim jurídic dels convenis mitjançant una llei no es va dur a terme de manera sectorial, sinó en el marc d'una llei d'abast molt més ampli[154], amb la qual cosa es va perdre una gran oportunitat d'aprovar, per primer cop a tot Espanya, una llei reguladora dels convenis amb l'Estat de manera específica i, a més, es va diluir el caràcter intergovernamental d'aquests instruments en pro d'una regulació més general i merament interadministrativa.[155]

En la mateixa línia de donar una gran rellevància i més transparència als convenis verticals, l'Estatut d'autonomia de 2006 també va establir que els instruments convencionals que se signin amb l'Estat s'han de publicar al DOGC en el termini d'un mes des de la signatura i que la data de publicació al BOE "en determina l'eficàcia pel que fa a tercers" (article 177.2).[156]

Si bé cal celebrar la incorporació a l'Estatut dels convenis de col·laboració entre la Generalitat i l'Estat, convé recordar que el règim jurídic dels convenis de la Generalitat amb l'Estat, així com la seva publicitat al DOGC, ja s'havia regulat, prèviament i per primer cop a Catalunya, en una norma de caràcter reglamentari, com és el Decret 52/2005, de 5 d'abril, de creació i regulació del Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació. Així mateix, també s'hi havia establert, de forma idèntica als convenis, el

[153] Sobre la remissió de l'Estatut a una llei del Parlament per establir el règim jurídic dels convenis entre la Generalitat i l'Estat, així com sobre les relacions de col·laboració de la Generalitat amb l'Estat previstes a l'Estatut de 2006, es pot consultar Corretja Torrens, Mercè i Pérez Velasco, Maria del Mar, "Cataluña", *Revista Jurídica de Castilla y León, Monográfico: Las Relaciones de Colaboración en los nuevos Estatutos de Autonomía*, [coordinadora: García Morales, María Jesús], núm. 19, 2009, pàg. 80-81 i 78-87, respectivament.

[154] En concret, la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya.

[155] Seguint l'estela de l'Estatut català i en una redacció molt similar, l'Estatut d'autonomia d'Aragó de 2007 també va establir aquest desplegament, amb rang de llei, del règim jurídic dels convenis d'aquesta comunitat amb l'Estat, i el va ampliar també als convenis i acords de cooperació amb les altres comunitats autònomes (articles 88 i 91). A diferència del cas català, les Corts aragoneses sí que van aprovar una llei específica sobre els convenis, la Llei 1/2011, de 10 de febrer, en la qual es va dotar els convenis amb l'Estat i les altres comunitats d'un règim específic, de marcat caràcter polític i institucional, i clarament diferenciat del règim dels convenis de la Comunitat Autònoma d'Aragó amb la resta de persones públiques o privades.

[156] Aquest últim incís "La data de publicació dels convenis en el *Boletín Oficial del Estado* en determina l'eficàcia pel que fa a tercers", es va afegir a l'article 177.2 de l'Estatut a partir d'una esmena proposada pel Grup Parlamentari Popular del Parlament de Catalunya, que posteriorment a l'Informe de la Ponència ja es va recomanar d'incloure i que el Dictamen de la Comissió finalment va recollir.

procediment per a la tramitació, signatura, inscripció registral i publicació dels protocols generals entre la Generalitat de Catalunya i l'Estat, que no es recullen en el text estatutari vigent, per tal de donar-los un tractament integral i, sobretot, visibilitat.[157]

Cal tenir en compte que els membres de la ponència del Parlament de Catalunya encarregada de la redacció de la proposta d'Estatut no recorden, durant la seva elaboració, haver tingut coneixement de l'existència del Decret 52/2005.[158] Aquesta circumstància pot explicar la referència, excessivament minuciosa, de l'Estatut (article 177.2) a la necessitat de publicar els convenis signats entre la Generalitat i l'Estat al DOGC en el termini d'un mes des de la signatura, sense fer cap menció a la seva inscripció prèvia, i amb caràcter obligatori, al Registre de Convenis esmentat.

Com ja s'ha indicat i es veurà més endavant, el legislador català va resoldre posteriorment aquesta manca de previsió estatutària, amb una regulació sobre el règim jurídic dels convenis de la Generalitat més completa que la prevista a l'Estatut i amb una referència explícita al rol imprescindible del Registre de Convenis.

A banda dels convenis amb l'Estat, en el Títol V de l'Estatut, també es va regular la participació de la Generalitat en institucions i en procediments de presa de decisions estatals i, pel que fa a les relacions verticals mitjançant òrgans de cooperació, es va crear la Comissió Bilateral Generalitat-Estat (article 183).[159] Malgrat que al llarg del text estatutari també es van crear altres òrgans de cooperació, com són la Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals Estat-Generalitat (article 210) i la Comissió Bilateral d'Infraestructures (Disposició addicional 3a.), en el cas que ens ocupa, interessa abordar específicament la Comissió Bilateral Generalitat-Estat per la seva incidència, com es veurà més endavant, en el Registre de Convenis.

---

[157] Cal recordar, en aquest sentit, que l'article 9 del Decret 52/2005 ja va establir, abans que l'Estatut de 2006, aquestes qüestions amb prou concreció: Quan s'han de publicar? Un cop inscrits en el Registre de Convenis. Qui? El Departament corresponent. On? En el DOGC.

[158] Segurament, la tramitació en paral·lel del Decret 52/2005 i de l'Estatut no va propiciar el coneixement, per part de la ponència, d'aquesta norma de caràcter reglamentari, que va establir, per primer cop a Catalunya, el règim jurídic dels convenis de caràcter intergovernamental.

[159] Pel que fa a l'articulació estatutària de la participació de la Generalitat en les institucions de l'Estat, així com de les relacions de col·laboració entre la Generalitat i l'Estat des d'una perspectiva bilateral i multilateral, es pot consultar Albertí Rovira, Enoch, "La participació de les comunitats autònomes en institucions de l'Estat en els nous estatuts d'autonomia" i Roig Molés, Eduard, "La regulació de les relacions de la Generalitat amb l'Estat en el nou Estatut d'autonomia de Catalunya", respectivament, a la *Revista Activitat Parlamentària. Especial Relacions Intergovernamentals*, núm. 15, 2008, pàg. 37-47 i 63-77, respectivament.

És molt important assenyalar que la ponència redactora de la proposta de l'Estatut va estar molt amatent a potenciar el paper de la Comissió Bilateral com a "marc general i permanent de relació entre el Govern de la Generalitat i el Govern de l'Estat" (article 183), amb la incorporació d'una relació molt detallada de les funcions que li corresponen, de gran calat polític i institucional.[160]

Tanmateix, cal matisar el paper d'aquesta Comissió, en el sentit que no es pot considerar el marc únic i exclusiu d'aquestes relacions intergovernamentals, atès el seu caràcter voluntari. Per tant, la Comissió Bilateral no pot canviar la distribució de competències entre ambdues institucions ni tampoc no en pot condicionar l'exercici, així com tampoc no pot excloure d'aquest marc de relacions els altres mecanismes de cooperació de caràcter multilateral.

Certament, la regulació minuciosa i exhaustiva de la Comissió Bilateral esmentada contrasta amb la breu regulació dels instruments multilaterals a l'Estatut català (article 175.2), que, d'altra banda, ja es troben regulats a la legislació estatal i que, bàsicament, es corresponen amb la Conferència de Presidents i les conferències sectorials, per bé que no hi ha cap menció expressa de la seva denominació al text estatutari.[161]

En aquest sentit i pel que fa als efectes d'aquesta col·laboració multilateral, a l'Estatut s'aprecia la prevenció a què la Generalitat no quedi vinculada per les decisions i els acords adoptats en el si d'aquests instruments multilaterals de col·laboració voluntària (especialment, les conferències sectorials) quan no hagi manifestat el seu acord, així com la possibilitat de fer-hi reserves (article 176.2 i 3).[162]

---

[160] En la mateixa línia que l'Estatut català, altres comunitats autònomes que van reformar *a posteriori* els seus estatuts d'autonomia, també van potenciar el paper de la seva respectiva comissió bilateral. Llevat dels estatuts valencià i balear, els estatuts d'Aragó (article 90), Castella i Lleó (article 59), Comunitat Foral de Navarra (article 69), Extremadura (article 64) i Canàries (article 192) també van regular les comissions bilaterals de cooperació amb l'Estat. A destacar, l'article 220 de l'Estatut d'autonomia d'Andalusia, que va reproduir de forma gairebé idèntica l'article 183 de l'Estatut català sobre la Comissió Bilateral Generalitat-Estat.

[161] Sobre la dinàmica entre la bilateralitat i la multilateralitat de les relacions de col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes i, especialment, de la regulació estatutària de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat, García Morales, María Jesús, "Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico: estado de la cuestión y problemas pendientes", García Morales, María Jesús, Montilla Martos, José Antonio i Arbós Marín, Xavier, *Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico,* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pàg. 22-24.

[162] Sobre el caràcter voluntari de les relacions de col·laboració també es pot consultar l'article de Viver Pi-Sunyer, Carles, "El Estatuto de Cataluña en el marco de la Constitución", *Las reformas estatutarias y la*

Un cop analitzades les qüestions més rellevants en l'àmbit de les relacions de col·laboració entre la Generalitat i l'Estat recollides en el Títol V de l'Estatut, cal assenyalar que, si bé la regulació estatutària relativa a la subscripció de convenis entre la Generalitat i l'Estat (articles 175 i 177) no va ser objecte d'impugnació davant del Tribunal Constitucional, els preceptes relatius als efectes de la col·laboració entre la Generalitat i l'Estat en els mecanismes multilaterals, a la participació de la Generalitat en les institucions, els organismes i el procediments de presa de decisions estatals, i a les funcions de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat sí que ho van ser (articles 174.3, 176.2 i 3, 180, 182.1, 2 i 3, i 183, respectivament), però no es van declarar inconstitucionals.[163]

2.1.1.3 Les relacions entre la Generalitat i les altres comunitats autònomes: una oportunitat desaprofitada

Tot i ometre qualsevol referència expressa a les relacions verticals, entre l'Estat i les comunitats autònomes, la Constitució espanyola de 1978 sí que va regular de forma específica les relacions intergovernamentals de caràcter horitzontal, entre les comunitats autònomes exclusivament, mitjançant un únic i controvertit precepte (article 145).

En aquest sentit, la nostra Carta Magna (article 145.1) va prohibir la federació de comunitats autònomes per tal d'evitar, mitjançant la subscripció d'un conveni de col·laboració, una eventual unió d'aquestes comunitats que posés en perill la unitat d'Espanya. Si bé aquests recels es poden contextualitzar en l'època en què es va aprovar la Constitució, quan tot just es forjava l'Estat autonòmic, avui dia i transcorreguts més de quaranta anys, bona part de la doctrina considera que aquesta prevenció ja està superada i advoca per la seva supressió o modificació.[164]

---

articulación territorial del Estado. XIV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Tecnos, 2008, pàg. 46-47.

[163] Bàsicament, aquests van ser els articles del Títol V de l'Estatut de 2006, relatius a les relacions entre la Generalitat de Catalunya i l'Estat, impugnats mitjançant el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Grup Parlamentari Popular del Congrés dels Diputats (Recurs núm. 8045/2006).

[164] Aquesta postura, compartida per bona part de la doctrina, es pot observar a García Morales, María Jesús, "Las relaciones intergubernamentales en España y la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto catalán: ¿y ahora qué?", a López Basaguren, Alberto i Escajedo San Epifanio, Leire (coordinadors), *Los caminos del federalismo y los horizontes del Estado autonómico*, Instituto Vasco de Administración Pública, Vitoria-Gasteiz, 2014, Vol. 2, pàg. 815-816. I també a Tajadura Tejada, Javier, "Los convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas: Marco normativo y propuestas de

Així mateix, la Constitució es remet als estatuts d'autonomia per tal que aquestes normes institucionals bàsiques regulin "els casos, requisits i termes" per a la signatura de convenis entre comunitats autònomes per acomplir i prestar serveis propis, així com també "el caràcter i els efectes de la corresponent comunicació a les Corts Generals". A més d'aquest supòsit, també s'estableix que "els acords de cooperació entre comunitats autònomes requeriran l'autorització de les Corts Generals" (article 145.2).[165]

A diferència de l'anterior Estatut de 1979, que limitava la capacitat de la Generalitat de signar convenis de col·laboració i acords de cooperació a la "gestió i prestació de serveis propis corresponents a matèries de la seva competència exclusiva", el text estatutari de 2006 va oferir un ventall més ampli de possibilitats quant al contingut d'aquesta col·laboració, com per exemple "la creació d'òrgans mixtos i l'establiment de projectes, plans i programes conjunts" (article 178.2), que les parts poden acordar o no, i sense establir tampoc limitacions competencials.[166]

Això no obstant, el Parlament de Catalunya va desaprofitar la gran oportunitat que se li brindava de redactar un precepte estatutari més ambiciós, que regulés de forma genèrica i bàsica els supòsits, requisits i termes en què la Generalitat pot signar convenis de col·laboració amb altres comunitats autònomes, i també els altres supòsits pel que fa a la signatura d'acords de cooperació. En la mateixa línia seguida per l'Estatut de 1979, en la redacció de l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006, tampoc no es va considerar necessari dur a terme una definició clara de conveni de col·laboració ni d'acord de cooperació, que en delimités el contingut.[167]

---

reforma", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals,* núm. 11, 2010, pàg. 215-217, 246-249. Prèviament a la Constitució espanyola, en d'altres països descentralitzats, com ara Suïssa, ja es preveia una prohibició similar. Així, arran de la breu Guerra de Sonderbund de 1847, l'article 7 de la Constitució de 1848 va prohibir qualsevol aliança o conveni de caràcter polític entre cantons. Aquest precepte es va mantenir a la Constitució de 1874, si bé en la Constitució actual, aprovada l'any 1999, aquesta prohibició ja es va suprimir del text constitucional, per anacrònica.

[165] Un panorama complet sobre les relacions intergovernamentals entre les comunitats autònomes i la seva problemàtica, des de l'inici de l'Estat autonòmic fins a la seva evolució actual, a Ridaura Martínez, M. Josefa, "Las relaciones horizontales de colaboración entre Comunidades Autónomas: marco jurídico, funcionamiento y rendimiento", *Revista de Derecho Político*, núm. 88, 2013, pàg. 217-243.

[166] Cal assenyalar que la redacció de l'Estatut aprovat pel Parlament de Catalunya també preveia que la Generalitat pogués subscriure convenis i acords amb altres comunitats autònomes "en afers d'interès comú". Aquest últim incís es va suprimir en el text aprovat per les Corts Generals.

[167] Gairebé la totalitat d'instruments convencionals entre comunitats autònomes són convenis de col·laboració. De fet, únicament consta la signatura de l'Acord de cooperació de les comunitats autònomes d'Andalusia, Catalunya, Regió de Múrcia, Illes Balears i Comunitat Valenciana, signat el 13 d'abril de 1994. Sobre aquesta qüestió, García Morales, María Jesús, "Las relaciones

A manca de reforma constitucional a la vista, que aclareixi o suprimeixi aquesta distinció, si s'hagués incorporat aquesta conceptualització mínima de les dues figures convencionals a l'Estatut català de 2006, s'hauria facilitat la seva delimitació i tramitació, sobretot pel que fa als acords de cooperació, que sempre s'han de sotmetre a l'aprovació de les Corts Generals. Tanmateix, aquest és el criteri que han seguit la majoria d'estatuts d'autonomia aprovats amb posterioritat a l'Estatut català, a partir de 2006.[168]

En la redacció del text estatutari, és evident el protagonisme absolut de les relacions entre la Generalitat de Catalunya i l'Estat. Des de la importància que es dona a aquestes relacions intergovernamentals de caràcter vertical en detriment de les horitzontals, s'entén que l'Estatut català efectuï una remissió genèrica a la llei del Parlament de Catalunya per regular exclusivament els convenis entre la Generalitat de Catalunya i l'Estat, quan podia haver aprofitat l'avinentesa també per incloure, amb rang estatutari, l'obligació de regular (també per llei) els convenis de la Generalitat de Catalunya amb les altres comunitats autònomes.[169]

Tampoc no es va aprofitar la conjuntura de la reforma estatutària per simplificar al màxim els requisits per a la signatura de convenis i acords amb les altres comunitats autònomes i, sobretot, per eliminar del tot l'aprovació prèvia del Parlament en relació amb els convenis, en una línia similar a la proposada per la Comissió d'Estudi per a l'Aprofundiment de l'Autogovern del Parlament de Catalunya, molt més aperturista que el legislador estatutari.[170]

---

intergubernamentales en España y la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto catalán: ¿y ahora qué?", *op. cit*., pàg. 829.

[168] Això no obstant, l'Estatut extremeny, aprovat l'any 2011, sí que va efectuar una delimitació clara entre els convenis de col·laboració (article 65) i els acords de cooperació (article 66) entre comunitats autònomes. Resulta especialment rellevant que els acords de cooperació es prevegin "per a l'exercici conjunt (s'entén que amb altres comunitats autònomes) de funcions normatives, institucionals i polítiques diferents de les purament reglamentàries, executives o administratives".

[169] A diferència de l'Estatut català i com ja s'ha indicat anteriorment, aquest va ser el criteri seguit per l'Estatut d'autonomia d'Aragó, aprovat l'any 2007, que preveu que una llei de les Corts aragoneses estableixi el règim jurídic dels convenis entre la Comunitat Autònoma d'Aragó i l'Estat (article 88.4), així com dels convenis i acords de cooperació amb les altres comunitats autònomes (article 91.3).

[170] Sobre el marc constitucional i estatutari de les relacions horitzontals i, particularment, la inclusió en els diferents estatuts de l'aprovació prèvia dels convenis per part dels parlaments autonòmics, quan no és un requisit exigit a la Constitució, Calafell Ferrá, Vicente Juan, "El control parlamentario multinivel de los convenios entre Comunidades Autónomas", a Serra Busquets, Sebastià i Ripoll Gil, Elisabeth (coordinadors), *El parlamentarisme en perspectiva històrica. Parlaments multinivell,* volum 1, Parlament de les Illes Balears i Institut d'Estudis Autonòmics, Palma, 2019, pàg. 343-359. I també, Ridaura

A diferència de l'Estatut català, els estatuts d'autonomia de les Illes Balears i d'Aragó, aprovats l'any 2007, sí que van suprimir el tràmit d'aprovació prèvia establert anteriorment pels Estatuts de 1983 i de 1982, respectivament.[171] En el primer cas, se suprimeix l'aprovació prèvia del Parlament balear en relació amb els convenis i acords de cooperació amb altres comunitats autònomes. I en el segon, si bé també se suprimeix l'aprovació prèvia pel que fa als convenis, les Corts aragoneses tenen atribuïda estatutàriament la ratificació dels acords de cooperació.

Pel que fa a Catalunya, l'Estatut d'autonomia de 1979 establia, únicament i de manera expressa, que el Parlament havia d'aprovar els convenis de col·laboració amb les altres comunitats autònomes. L'aprovació dels acords de cooperació, a més dels convenis, es va recollir de manera explícita posteriorment, a la Llei 3/1982, del 23 de març, del Parlament, del President i del Consell Executiu de la Generalitat.[172]

L'Estatut de 2006 (article 178.3) va simplificar i, alhora, complicar més la signatura dels convenis i els acords de cooperació de la Generalitat amb altres comunitats autònomes, amb la introducció de l'aprovació prèvia del Parlament de Catalunya, en ambdós casos, només quan en resultin afectades les facultats legislatives. En aquest sentit, sembla com si el legislador estatutari hagués volgut equiparar el procediment per a la signatura d'aquests instruments amb la subscripció de tractats o convenis internacionals per l'Estat, que impliquin la reforma o la derogació d'alguna llei o l'execució dels quals exigeixi mesures legislatives, prevista a la Constitució espanyola [article 94.1.e)], que sí requereixen l'autorització prèvia de les Corts Generals.

Martínez, M. Josefa, "Las relaciones horizontales de colaboración entre Comunidades Autónomas: marco jurídico, funcionamiento y rendimiento", *op. cit.*, pàg. 228-230.

[171] Aquesta supressió del tràmit d'aprovació prèvia és objecte d'un judici favorable en l'anàlisi de la col·laboració horitzontal de l'actual Estatut de les Illes Balears, aprovat l'any 2007, a Calafell Ferrá, Vicente Juan, "Islas Baleares", *Revista Jurídica de Castilla y León, Monográfico: Las Relaciones de Colaboración en los nuevos Estatutos de Autonomía*, [coordinadora: García Morales, María Jesús], núm. 19, 2009, pàg. 134-135 i 142-143. Sobre la supressió de l'aprovació prèvia esmentada a l'Estatut d'autonomia d'Aragó de 2007, cal tenir en compte la valoració positiva de De Pedro Bonet, Xavier, "Aragón", *Revista Jurídica de Castilla y León, Monográfico: Las Relaciones de Colaboración en los nuevos Estatutos de Autonomía*, [coordinadora: García Morales, María Jesús], núm. 19, 2009, pàg. 227-230.

[172] L'article 43.1.b) de la Llei 3/1982, de 23 de març, del Parlament, del President i del Consell Executiu de la Generalitat, desplegava la regulació estatutària de 1979, especificant que l'aprovació es referia tant a convenis com a acords de cooperació.

Segurament per l'excepcionalitat d'aquest supòsit, sense precedents estatutaris a Catalunya, aquest mandat encara no s'ha dut a terme en la pràctica. Cal tenir en compte que, des de l'entrada en vigor de l'Estatut, l'any 2006, no consta que el Govern de la Generalitat hagi signat cap conveni de col·laboració ni cap acord de cooperació amb altres comunitats autònomes que afecti les facultats legislatives del Parlament de Catalunya.[173]

En conseqüència i vista la pràctica dels últims gairebé vint anys, en la redacció de l'Estatut català, s'hagués pogut optar perfectament per equiparar les relacions intergovernamentals horitzontals amb les verticals i suprimir, del tot, el tràmit d'aprovació prèvia dels convenis i acords amb les altres comunitats autònomes, en la mateixa línia que l'Estatut balear vigent. En aquest sentit, cal tenir en compte que la gran majoria de convenis que signa la Generalitat és amb l'Estat i que mai ha calgut, ni cal a la vista de l'Estatut de 2006, aquesta aprovació prèvia per signar-los, amb independència de si afecten o no les competències legislatives de la Cambra.

Nogensmenys, en el cas que es pugui considerar que el Govern de la Generalitat s'ha extralimitat en la signatura d'un conveni o un acord de cooperació amb una o amb diverses comunitats autònomes, sempre hi ha la possibilitat d'aplicar els mecanismes ordinaris de control parlamentari i, si escau, els procediments jurisdiccionals corresponents ja previstos a la normativa vigent.[174]

D'altra banda, i en el supòsit que no s'hagi de demanar l'aprovació del conveni o acord de cooperació, perquè no resulten afectades les facultats legislatives del Parlament de Catalunya, un altre requisit que va instaurar l'Estatut de 2006 (article 178.3) i que tampoc no té precedent en l'Estatut de 1979, és el deure del Govern d'informar a la Cambra catalana dels convenis i acords signats amb altres comunitats autònomes en el termini d'un mes des de la signatura.

[173] Segons la informació facilitada pel Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació de la Generalitat de Catalunya, i també segons la base de dades del Parlament de Catalunya, https://www.parlament.cat/web/activitat-parlamentaria/siap/index.html (consulta de 10.3.2022).
[174] Sobre la conveniència d'equiparar el règim de subscripció dels convenis verticals i horitzontals, i reservar el control parlamentari dels convenis als mecanismes ordinaris ja previstos a l'ordenament jurídic, Calafell Ferrá, Vicente Juan, "Islas Baleares", *op. cit.,* pàg. 134-135.

A la vista d'aquesta regulació, cal preguntar-se ¿quina utilitat té incorporar aquesta previsió de comunicar els convenis i acords amb altres comunitats autònomes al Parlament de Catalunya, si el Govern ja havia creat, durant la tramitació de l'Estatut, un instrument públic i de naturalesa jurídica administrativa per a la inscripció, publicació i transparència dels protocols, convenis i acords signats per la Generalitat amb l'Estat o les comunitats autònomes, com és el Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació de la Generalitat de Catalunya, amb accés universal per internet?

Per respondre a aquesta qüestió, cal tenir en compte que la ponència redactora de la proposta d'Estatut no va tenir coneixement de l'existència del Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació de la Generalitat de Catalunya durant l'elaboració del Títol V, relatiu a les relacions institucionals de la Generalitat. També convé ressaltar que els membres de la ponència estaven més pendent de solucionar la gran problemàtica derivada de la bilateralitat o la multilateralitat de les relacions intergovernamentals amb l'Estat i del seu encaix estatutari i constitucional.

Òbviament, si la ponència redactora hagués conegut l'existència del Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació, s'hagués pogut plantejar una altra redacció d'aquest deure, en el sentit de vehicular la comunicació dels convenis i acords al Parlament de Catalunya mitjançant aquest Registre o bé suprimir-lo. També es podria haver previst la tramesa d'una memòria anual al Parlament de Catalunya, sobre els convenis de col·laboració i acords de cooperació subscrits per la Generalitat de Catalunya amb les altres comunitats autònomes i, fins i tot, amb l'Estat, en una línia similar al supòsit recollit a l'Estatut català (article 183.3) pel que fa a la tramesa d'una memòria anual de l'activitat de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat a la Cambra catalana.

Pel que fa als efectes de la comunicació de convenis de col·laboració entre la Generalitat i les altres comunitats autònomes a les Corts Generals, el text estatutari vigent (article 178.4), va mantenir el mateix criteri previst a l'Estatut de 1979, en el sentit que la vigència dels convenis començarà als seixanta dies de la seva comunicació, amb l'habilitació a les Corts per tal que aquestes puguin decidir, durant aquest termini,

si el conveni s'ha de requalificar o no com a acord de cooperació. En cas afirmatiu, requerirà de l'autorització prèvia de les Corts Generals d'acord amb la Constitució.[175]

Malauradament, en la redacció de l'Estatut català de 2006 no es va tenir en compte l'ampli marge de la Constitució ni tampoc el precedent d'altres estatuts d'autonomia anteriors, que ja havien regulat la comunicació dels convenis de col·laboració amb altres comunitats autònomes a les Corts Generals als efectes de notificació i que no havien subordinat l'eficàcia dels convenis a la seva possible requalificació com acords de cooperació.[176]

Així mateix, i pel que fa al termini establert per a la seva comunicació, en plena era digital, en què la comunicació entre les institucions públiques és electrònica i permet la màxima agilitació de tots els procediments, no deixa de sorprendre que, en comptes d'escurçar-lo, s'hagi ampliat el termini d'entrada en vigor dels convenis des de la seva comunicació a les Corts Generals.

En aquest sentit, l'Estatut d'autonomia de 1979 establia un termini de trenta dies, des de la comunicació, per a l'eficàcia dels convenis i l'Estatut de 2006, sense cap motiu aparent que ho justifiqui, va disposar aquest termini en seixanta dies, doblant el període establert anterior.[177] L'única interpretació possible per a aquesta ampliació del termini de comunicació dels convenis, és donar un marge més gran de temps a les Corts Generals per formular objeccions als convenis de col·laboració de la Generalitat amb les altres comunitats autònomes.[178]

---

[175] Sobre l'origen de la requalificació dels convenis horitzontals, no prevista a la Constitució, i la problemàtica que se'n deriva, García Morales, María Jesús, "Los nuevos Estatutos de Autonomía y las relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿una nueva etapa?", *Revista Jurídica de Castilla y León, Monográfico: Las Relaciones de Colaboración en los nuevos Estatutos de Autonomía*, [García Morales, María Jesús], núm. 19, 2009, pàg. 377-378.

[176] En aquest sentit, cal tenir en compte els estatuts del País Basc de 1979 (article 22.2), de la Comunitat Foral de Navarra de 1982 (article 70.2) i de la Comunitat Valenciana (article 42.1 de l'Estatut de 1982 i article 59.1 de l'Estatut de 2006). Sobre la comunicació de convenis de col·laboració signats entre comunitats autònomes a les Corts Generals, com a únic requisit constitucional, als efectes de notificació de la seva celebració, llevat que els estatuts d'autonomia regulin una altra cosa, García Couso, Susana, *op. cit*., pàg. 59-65.

[177] En el text aprovat pel Parlament de Catalunya, es preveia un termini de trenta dies per a l'entrada en vigor dels convenis des de la comunicació, que es va ampliar a seixanta dies durant la tramitació a les Corts Generals, a partir de l'aprovació de diverses esmenes transaccionals a les esmenes presentades pel Grup Parlamentari Socialista a l'article 178, tal com es recull en l'Informe de la Ponència.

[178] La justificació per a l'ampliació del termini de trenta a seixanta dies radica en la "invasió" de l'Estatut en l'àmbit de l'autonomia parlamentaria de les Corts Generals, tal com es pot comprovar de la lectura de l'esmena núm. 15 del Grup Parlamentari Socialista. En aquesta mateixa esmena i també per tal de

A diferència de l'Estatut català de 2006, Aragó va aprofitar la reforma estatutària de 2007 per suprimir la limitació de l'eficàcia dels convenis amb altres comunitats autònomes al termini de trenta dies a comptar de la comunicació a les Corts Generals i, conseqüentment, també per evitar la possibilitat que les Corts Generals puguin requalificar un conveni com un acord de cooperació, limitació que sí existia a l'Estatut aragonès de 1982 anteriorment vigent.[179]

Cal assenyalar que, prèviament a l'aprovació dels nous estatuts català i aragonès, l'Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana de 2006 ja havia previst la comunicació dels convenis a les Corts Generals (sense especificar-ne el termini) i establert que, amb independència d'aquesta comunicació, els convenis entrarien en vigor directament als trenta dies de la seva publicació.[180]

L'Estatut català de 2006 també va regular l'obligació de publicar al DOGC els convenis i acords signats entre la Generalitat i les altres comunitats autònomes, (com en el cas dels convenis signats entre la Generalitat i l'Estat), fins i tot amb un excessiu detall, ja que es va disposar el termini de quaranta-cinc dies i d'un mes, respectivament, des de la signatura. Possiblement, aquesta minuciositat té l'origen en la tradicional manca de publicació d'aquests instruments convencionals i en el desconeixement de la ponència

---

salvaguardar l'autonomia parlamentària, es va postular la supressió de l'expressió "l'audiència prèvia de la Generalitat i, si escau, de les Comunitats Autònomes implicades" en el cas que les Corts Generals consideressin la requalificació d'un conveni com a acord de cooperació; aquesta expressió es va suprimir en el text finalment aprovat, fruit de les esmenes transaccionals en el si de la ponència del Congrés dels Diputats.

[179] L'Estatut aragonès actual (article 91.2) estableix el deure del Govern d'informar a les Corts d'Aragó de la subscripció dels convenis de col·laboració signats amb les altres comunitats autònomes en el termini d'un mes des de la signatura. I el mateix termini, per informar a les Corts Generals als efectes pertinents. Aquest deure d'informació a les Corts, tant aragoneses com Generals, no limita, però, l'eficàcia dels convenis a cap termini específic a partir de la seva comunicació, per la qual cosa aquests instruments de col·laboració tindran plena validesa i seran eficaços des del dia de la signatura, tal com es desprèn del text estatutari aragonès i com així es va reflectir, posteriorment, a la Llei 1/2011, de 10 de febrer, de convenis de la Comunitat Autònoma d'Aragó (article 17.2). A De Pedro Bonet, Xavier, "Aragón", *op. cit.*, pàg. 229, s'incideix en el contingut del deure del Govern aragonès d'informar a les Corts d'Aragó i les Corts Generals de la subscripció de convenis amb altres comunitats autònomes. Aquest mateix autor afirma que "la facilidad que establece el Estatuto aragonés de nuevo no servirá de nada si los restantes estatutos limitan la eficacia temporal de los Convenios." Així mateix, davant el manteniment i la diversitat dels terminis de comunicació dels convenis a les Corts Generals dels últims estatuts reformats, lamenta "que las Cortes Generales no hayan tratado de flexibilizar la aprobación de los convenios de colaboración y haber tratado de coordinar los efectos del carácter y los efectos de la comunicación a las Cortes Generales en todos los Estatutos aprobados."

[180] De fet, la redacció de l'article 59.1 de l'Estatut valencià de 2006 no va ser cap novetat, ja que reprodueix gairebé de forma literal l'article 42.1 de l'anterior Estatut valencià de 1982, ja derogat.

redactora de l'Estatut que el Decret 52/2005 ja havia establert l'obligació de publicar els convenis intergovernamentals al DOGC des del mes d'abril de 2005.

La conseqüència més immediata de la regulació estatutària dels convenis i acords de cooperació (que continua sent massa rígida i complexa), va ser la fugida habitual cap a la signatura de més protocols de col·laboració entre la Generalitat de Catalunya i les altres comunitats autònomes, ja que aquests instruments no estaven regulats a l'Estatut de 1979 ni tampoc ho van ser al text estatutari de 2006.[181]

En efecte, els protocols de col·laboració han existit des dels anys vuitanta del segle passat i, per a la seva formalització, mai no han requerit de tants requisits com els convenis o acords de cooperació, i tampoc no s'han de comunicar ni al Parlament ni a les Corts Generals, esdevenint el mitjà ideal per a l'establiment de les relacions institucionals entre comunitats autònomes sense control parlamentari.

A Catalunya, el règim jurídic dels protocols de col·laboració entre la Generalitat i les altres comunitats autònomes també es va regular, per primera vegada, al Decret 52/2005, de 5 d'abril, que en va establir la tramitació per a la signatura, la inscripció i publicació al Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació de la Generalitat, i també la posterior publicació al DOGC, acabant d'arrel i per sempre amb l'opacitat que caracteritzava a aquests instruments convencionals.

Possiblement pel seu caràcter continuista en relació amb l'Estatut d'autonomia de 1979, la regulació de les relacions entre la Generalitat de Catalunya i les altres comunitats autònomes prevista a l'Estatut català de 2006 no va ser objecte de cap controvèrsia ni de cap recurs d'inconstitucionalitat davant el Tribunal Constitucional.

[181] Únicament l'Estatut de les Illes Balears de 2007 (article 119) ha previst, de manera expressa, la figura del protocol entre comunitats autònomes, si bé circumscrit a "dur a terme actes de caràcter cultural en altres comunitats autònomes, especialment amb les que comparteix la mateixa llengua i cultura". Sobre aquesta qüestió, Calafell Ferrà, Vicente Juan, "Islas Baleares", *op. cit.*, pàg. 136-137. No obstant això, l'Estatut d'Extremadura de 2011 (article 67) també ha recollit la possibilitat d'assumir compromisos merament programàtics o polítics amb altres comunitats autònomes.

2.2 Les lleis de desplegament de l'Estatut

Amb l'entrada en vigor de l'Estatut de 2006, a nivell polític es va considerar imprescindible desplegar-lo de manera immediata, sense esperar a què el Tribunal Constitucional resolgués totes les impugnacions plantejades contra les seves disposicions en una sentència que, ja aleshores, s'albirava llunyana i complexa.

Un dels objectius més importants del Govern i del Parlament de Catalunya, en aquest sentit, va ser impulsar i aprovar, respectivament, noves lleis que substituïssin la legislació aprovada durant els anys vuitanta del segle passat a l'empara de l'Estatut de 1979, en especial per actualitzar les institucions més importants de l'autogovern de Catalunya, com són la presidència de la Generalitat i el Govern, autèntics protagonistes de les relacions institucionals amb l'Estat i les altres comunitats autònomes, sense oblidar que també calia modernitzar la legislació sobre el règim jurídic i el procediment de les administracions públiques catalanes, que havia quedat certament desfasada.

2.2.1 La Llei 13/2008: la incorporació de les relacions amb l'Estat

En un incipient Estat de les autonomies i un cop aprovada la Constitució, el Títol II de l'Estatut de 1979 va regular les més altes institucions de la Generalitat de Catalunya. En concret, l'Estatut va definir aquestes institucions com "el Parlament, el President de la Generalitat i el Consell Executiu o Govern" i es va remetre a "les lleis de Catalunya" (article 29) per al seu desplegament, que es va materialitzar tres anys després, amb l'aprovació de la Llei 3/1982, del 23 de març, del Parlament, del President i del Consell Executiu de la Generalitat.

Amb gairebé trenta anys de diferència, l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 va recollir i ampliar les previsions de l'Estatut d'autonomia de 1979 en relació amb les institucions més importants per a l'autogovern de la Generalitat de Catalunya, si bé la seva regulació es va distingir de l'anterior règim estatutari i això va comportar un desplegament normatiu diferenciat. D'una banda, l'Estatut vigent, a l'empara del principi d'autonomia parlamentària, va eliminar la reserva de llei efectuada per l'anterior text

estatutari i va atribuir exclusivament la regulació del Parlament de Catalunya al Reglament d'aquesta mateixa institució (article 58).[182] I de l'altra, va establir que "Una llei del Parlament regula l'estatut personal del president o presidenta de la Generalitat" i que "una llei ha de regular l'organització, el funcionament i les atribucions del Govern", respectivament (articles 67.5 i 68.3).

Per aquest motiu i tal com avança el seu preàmbul, l'objectiu principal de la Llei 13/2008 va ser desenvolupar els canvis en el marc institucional establerts en el Títol II de l'Estatut de 2006, relatius a la presidència de la Generalitat i del Govern, i derogar la Llei 3/1982, que anteriorment regulava les tres institucions anteriorment esmentades, així com també altres normes legals relacionades[183]. En definitiva, es tractava d'aplegar, de forma sistemàtica, completa i en un únic cos legal, la regulació del règim jurídic de la presidència de la Generalitat i del Govern.[184]

Sense entrar a valorar tots els aspectes regulats per la Llei de la presidència de la Generalitat i del Govern, en el cas que ens ocupa sí que és interessant examinar totes les disposicions relatives a les relacions intergovernamentals i, sobretot, als convenis de col·laboració i acords de cooperació, destacar les novetats introduïdes en aquest àmbit com a conseqüència de l'aprovació de l'Estatut de 2006 i analitzar la seva repercussió en el Registre de Convenis.

2.2.1.1 La signatura de convenis intergovernamentals: el manteniment de l'*statu quo*

En desplegament del text estatutari vigent, la Llei 13/2008 va regular les atribucions del president o de la presidenta de la Generalitat en l'àmbit de les relacions institucionals, que "té la més alta representació de la Generalitat. També té la representació ordinària de l'Estat a Catalunya" (article 2). Aquesta regulació no va suposar en si mateixa cap

[182] Cal destacar que, gairebé tres mesos després de l'aprovació de la Proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya pel Ple del Parlament, en la sessió del 22 de desembre de 2005, aquest mateix Ple va aprovar el nou Reglament del Parlament, que, amb algunes modificacions posteriors, continua vigent.
[183] En concret, el Decret 256/2004, del 13 d'abril, de regulació de l'estatut del cap de l'oposició i la Llei 1/2005, del 31 de març, del conseller o consellera primer del Govern de la Generalitat.
[184] Sobre les novetats aportades per aquesta norma, Bonet Rull, Laia, "La Llei 13/2008, de la presidència de la Generalitat i del Govern", *Revista Activitat Parlamentària*, núm. 17, 2009, pàg. 21-26.

novetat, sinó que va mantenir una línia continuista i, pràcticament, va conservar la mateixa redacció que la derogada Llei 3/1982 (article 48).

Tampoc no impliquen cap innovació normativa les atribucions de la Llei 13/2008 [article 10.a) i b)], al president o la presidenta, com a màxim representant de la Generalitat, per mantenir les relacions amb les autoritats de les institucions de l'Estat i de les comunitats autònomes, així com per signar convenis i acords de cooperació amb les altres comunitats autònomes, ja especificades de manera molt similar a la Llei 3/1982 (article 60).

Precisament, amb la incorporació, a la Llei 13/2008, de les figures del conseller primer o de la consellera primera del Govern, així com del vicepresident o de la vicepresidenta, als quals el president o la presidenta de la Generalitat, pot delegar determinades funcions,[185] mitjançant aquesta nova regulació s'hagués pogut aprofitar l'avinentesa per possibilitar la delegació de la signatura de convenis i acords de cooperació amb les altres comunitats autònomes en alguna d'elles, i també en els consellers i les conselleres, per tal de visibilitzar una pràctica habitual a la Generalitat des de l'inici de l'Estat autonòmic, com és la firma dels convenis horitzontals per qualsevol membre del Govern o per un alt càrrec. Malauradament, la delegació d'aquesta funció no es va dur a terme fins al cap de dos anys, quan es va modificar parcialment aquesta Llei, com es veurà més endavant.

De manera inexplicable, la Llei 13/2008 no va reservar ni va atribuir cap rol a la presidència o als membres del Govern de la Generalitat de Catalunya en la signatura de convenis amb l'Estat, que per primera vegada sí s'havien recollit a l'Estatut de 2006 (articles 175 i 177). Aquest fet va posar de nou en evidència el diferent tracte que, des de l'inici de l'Estat autonòmic, la legislació catalana ha atorgat a les relacions de la Generalitat amb l'Estat i les comunitats autònomes, i que ha permès que qualsevol membre del Govern de la Generalitat o alt càrrec hagi pogut signar un conveni amb l'Estat.

[185] Amb relació a les atribucions del president o presidenta de la Generalitat i la possibilitat de delegar funcions en la resta de membres del Govern, Bonet Rull, Laia, "La Llei 13/2008, de la presidència de la Generalitat i del Govern", *op. cit.*, pàg. 21-23

2.2.1.2 L'aprovació del Govern dels convenis amb l'Estat: la gran novetat

Com en el cas dels convenis, la Llei 13/2008 va mantenir la competència del Govern d'aprovar la subscripció de convenis de col·laboració i acords de cooperació amb les altres comunitats autònomes, en termes molt similars a les disposicions de l'anterior Llei 3/1982 [article 71.l)]. Però la gran innovació d'aquesta Llei va ser la d'incorporar la competència del Govern de la Generalitat per aprovar també els convenis amb l'Estat, amb la qual cosa es van equiparar, per primera vegada, les relacions de la Generalitat amb l'Estat i amb les altres comunitats autònomes.[186]

Tot i que la Llei 13/2008 no va suposar una disrupció amb el règim anteriorment establert per la Llei 3/1982, sí que va confirmar totes les expectatives que s'esperaven d'ella en relació amb el desplegament de l'Estatut de 2006, especialment a l'hora d'efectuar una adequada regulació de les institucions que s'hi preveuen, com són la presidència de la Generalitat i el Govern, i també de les relacions intergovernamentals de la Generalitat de Catalunya, llevat pel que fa a la manca d'atribució expressa de la signatura dels convenis amb l'Estat en el sentit abans indicat. Tanmateix, cal assenyalar que, des de l'aprovació de la Llei 13/2008, quan el Govern aprova un conveni amb l'Estat, també autoritza el o la representant (membre del Govern o alt càrrec) que el signarà en nom de la Generalitat de Catalunya.

Pel que fa a l'impacte de la Llei 13/2008 en el Registre de Convenis, cal assenyalar que la incorporació, en aquest cos legal, de l'obligació del Govern de la Generalitat d'aprovar els convenis amb l'Estat de forma prèvia a la signatura, va comportar que els informes preceptius emesos pel Registre en relació amb aquests instruments convencionals, s'elevin al Govern, juntament amb la resta de la documentació i esdevinguin imprescindibles en el procediment d'aprovació dels convenis verticals per part del Govern de la Generalitat de Catalunya.

[186] Així mateix, i amb un objectiu molt més pràctic, la Llei 13/2008 [article 26.k)] també va incorporar l'autorització del Govern per a la subscripció d'altres tipus de convenis, si bé aquesta autorització anava més lligada a un tema d'organització interna i de control de la despesa, i cal afegir que en la seva majoria aquests supòsits ja s'havien recollit prèviament en altres normes sectorials.

2.2.2 La Llei 26/2010: l'impuls del Registre de Convenis

Abans de l'aprovació de la Llei 26/2010, concretament l'any 2007, l'Institut d'Estudis Autonòmics va elaborar un esborrany d'Avantprojecte de Llei dels convenis celebrats per la Generalitat de Catalunya per tal de desplegar les previsions de l'Estatut d'autonomia català (article 177) aprovat l'any anterior i, fins i tot, anar encara molt més enllà. En aquest sentit, es tractava d'un text summament complet i ambiciós, que pretenia regular el règim jurídic dels convenis de totes les administracions públiques catalanes (incloses les institucions de la Generalitat de Catalunya contingudes al Capítol V del Títol II de l'Estatut), amb qualsevol altra persona pública.

Malgrat que de l'Estatut d'autonomia es desprèn el mandat específic de regular sectorialment els convenis de la Generalitat de Catalunya amb l'Estat, el Govern va descartar aquesta proposta legislativa pel seu gran abast d'aplicació. Per aquest motiu i atesa la necessitat peremptòria de renovar la legislació sobre el règim jurídic i procediment de les administracions públiques catalanes, també a causa de l'aprovació del nou text estatutari, el Govern es va decantar per encabir els convenis de la Generalitat en la futura Llei 26/2010. En conseqüència, d'una banda, es va perdre l'ocasió única d'esdevenir pioners en la regulació dels convenis amb l'Estat, mitjançant una llei sectorial en desplegament directe de l'Estatut i, de l'altra, es va diluir el caràcter polític i intergovernamental d'aquests instruments.[187]

Per tant, la Llei 26/2010[188] va venir a donar resposta a totes aquestes qüestions amb una perspectiva netament interadministrativa sobre els convenis, sense oblidar que també

[187] Tal com ja s'ha indicat anteriorment, la Comunitat Autònoma d'Aragó, amb una previsió estatutària similar (pel que fa a les relacions intergovernamentals, articles 88 i 91 de l'Estatut de 2007), sí que va desplegar una llei específica (Llei 1/2011, de 10 de febrer) aplicable als convenis del Govern d'Aragó, l'Administració autonòmica i el seu sector públic, esdevenint l'única comunitat autònoma que ha aprovat una llei d'aquestes característiques.

[188] D'acord amb l'article 3 de la Llei 26/2010, aquest cos legal s'aplica a l'Administració de la Generalitat, les entitats que integren l'Administració local, l'Administració pròpia d'Aran, els organismes autònoms i les entitats públiques dependents o vinculats a qualsevol de les administracions públiques catalanes quan exerceixen potestats administratives, els consorcis en què participen majoritàriament les administracions, els organismes i les entitats públiques inclosos en aquest article, i també les entitats públiques que depenen dels consorcis o hi estan vinculades, quan exerceixen potestats administratives, així com a les entitats creades per llei del Parlament no dependents ni vinculades a l'Administració de la Generalitat quan exerceixen potestats administratives. L'àmbit d'aplicació de la llei 26/2010 establert en aquest precepte, pel que fa a les relacions interadministratives que es preveuen al Títol IX, s'ha d'entendre modulat per les disposicions addicionals primera, tercera, quarta i cinquena, i per l'article 107.1 i 2 d'aquest mateix cos legal.

tenia com objectiu adequar la normativa catalana a la legislació bàsica estatal continguda en la Llei 30/1992, del 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú i en la Llei 11/2007, del 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics, així com a la normativa europea, en concret la Directiva 2006/123/CE, del 12 de desembre de 2006, relativa als serveis en el mercat interior.[189]

Més enllà de la valoració global positiva de la Llei 26/2010, interessa aquí destacar les novetats introduïdes per aquest cos legal en l'àmbit de les relacions institucionals de la Generalitat de Catalunya amb l'Estat i les altres comunitats autònomes, així com la seva incidència en el Registre de Convenis.

2.2.2.1 La regulació dels convenis de la Generalitat

Un dels encerts de la Llei 26/2010 és que va anar molt més enllà de les previsions de l'Estatut de 2006 en matèria de convenis, que únicament establia que una llei del Parlament de Catalunya havia de desenvolupar el règim jurídic dels convenis signats per la Generalitat, pel que fa a aquesta, amb l'Estat. En aquest sentit i per primer cop amb rang legal, es va establir el règim jurídic dels convenis signats per la Generalitat amb qualsevol altra administració pública, és a dir, amb l'Estat, les altres comunitats autònomes i les administracions locals, així com amb el sector públic respectiu. També es va estendre aquest règim als acords de col·laboració amb ens públics d'altres estats o organismes internacionals i la seva aplicació supletòria als convenis amb persones físiques o jurídiques subjectes al dret privat.

[189] Convé tenir present que, abans de l'aprovació de la Llei 26/2010, la legislació catalana aplicable a la Generalitat en aquest àmbit estava bàsicament continguda en una llei aprovada als anys vuitanta del segle passat i que derivava de l'Estatut de 1979, que era la Llei 13/1989, del 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i en les modificacions posteriors d'aquesta Llei, que la Llei 26/2010 va derogar parcialment. Sobre els objectius que persegueix la Llei 26/2010, Tornos Mas, Joaquín, "Presentación", a Tornos Mas, Joaquín (coordinador), *Comentarios a la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Catalunya*, Iustel, Madrid, 2012, pàg. 29-30.

En concret, el Títol IX de la Llei 26/2010[190] és el que regula les relacions institucionals, si bé anomenades en aquest text legal com a "relacions interadministratives", simplificant l'abast d'aquests tipus de relacions, especialment en el cas de la Generalitat, que en moltes ocasions van molt més enllà d'una vessant merament administrativa i denoten una clara relació de col·laboració intergovernamental de caràcter polític.

Segons aquesta Llei, entre els principis que han de regir les relacions interadministratives, destaca especialment la incorporació del principi de "lleialtat institucional" (article 107), que prèviament s'havia recollit a l'Estatut de 2006 com un dels principis bàsics que han de regir les relacions de la Generalitat amb l'Estat.[191]

Però la novetat realment més significativa d'aquesta norma és que a Catalunya, per primera vegada i amb rang legal, es va definir què era un conveni o un protocol i les seves característiques principals, així com el règim jurídic d'aquests instruments convencionals, amb la determinació de la forma i el contingut bàsic, el procediment per a la tramitació i l'expedient administratiu, l'eficàcia jurídica i la forma de publicitat (articles 108-112).[192]

És evident que, per a la redacció d'aquest Títol, es van tenir molt en compte les previsions establertes a l'efecte en la legislació bàsica estatal, especialment en el Títol I de la Llei 30/1992. Però també és molt notòria la influència del Decret 52/2005, de creació i regulació del Registre de convenis de col·laboració i cooperació (amb les modificacions introduïdes pel Decret 322/2006, de 22 d'agost), pel que fa a la definició de conveni i protocol, la tipologia dels convenis i, especialment, el contingut mínim dels convenis, que la Llei 26/2010 (article 110) va pràcticament reproduir.

---

[190] Sobre l'estructura del Títol IX de la Llei 26/2010, Montoro Chiner, María Jesús, "La Ley 26/2010. Su calidad, aptitud y efectividad", a Tornos Mas, Joaquín (coordinador), *Comentarios a la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña*, Iustel, Madrid, 2012, pàg. 95.

[191] El principi de lleialtat institucional es va incorporar a l'article 3.1 de l'Estatut de 2006. Prèviament, aquest principi ja havia estat recollit en l'article 4.1 de la Llei 30/1992, en la modificació operada per la Llei 4/1999.

[192] Una anàlisi detallada del règim jurídic dels convenis previst a la Llei 26/2010, a Gracia Retortillo, Ricard i Vilalta Reixach, Marc, "Las relaciones interadministrativas de las administraciones públicas en Cataluña", a Tornos Mas, Joaquín (coordinador), *Comentarios a la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Catalunya*, Iustel, Madrid, 2012, pàg. 685-693.

A més de totes les qüestions anteriors, aquest mateix Decret 52/2005 ja havia regulat tot un seguit d'actuacions prèvies a la inscripció de convenis en el Registre esmentat, en el qual també es va incloure la documentació que ha d'acompanyar el conveni per a la seva tramitació i per obtenir l'informe preceptiu de l'aleshores Direcció General de Relacions Institucionals del Departament de Relacions Institucionals i Participació de la Generalitat de Catalunya,[193] de forma prèvia a la seva signatura.

La Llei 26/2010 va considerar imprescindible aportar aquesta mateixa documentació (memòria justificativa, memòria econòmica, informe jurídic i, si escau, informe d'intervenció) per a la tramitació dels convenis. En aquest sentit, cal remarcar que també es va donar rang de llei a la necessitat d'obtenir, un cop emesos tots els altres informes requerits,[194] l'informe preceptiu del "departament al qual s'adscriu el Registre de convenis de col·laboració i cooperació en els casos establerts per reglament" (article 111.3) prèviament a la signatura dels instruments convencionals, i es va confirmar la seva rellevància en el procediment administratiu de tramitació dels convenis de la Generalitat.

D'altra banda, si bé el Decret 52/2005 va disposar, per primera vegada a Catalunya, la publicació dels convenis en el DOGC, un cop inscrits en el Registre de Convenis, la Llei 26/2010, va establir més detalladament els casos en què els convenis s'havien de publicar "íntegrament en els diaris o butlletins oficials corresponents de les administracions implicades" (article 112).

També va esdevenir inequívoc el caràcter interadministratiu i el mandat homogeneïtzador contingut a la Llei 26/2010 (Disposició addicional 4a.) amb relació a la necessitat que els convenis i acords de totes les administracions públiques catalanes i el seu sector públic (sense establir un procediment diferenciat per al Govern, l'Administració i el sector públic de la Generalitat), quan es vulguin signar amb l'Estat i

[193] Com a conseqüència d'un canvi d'adscripció departamental, a partir del 23 de juny de 2021, aquesta unitat directiva es va denominar Direcció General de Relacions Institucionals i amb el Parlament del Departament de la Presidència de la Generalitat de Catalunya, d'acord amb el Decret 245/2021, de 22 de juny, de reestructuració del Departament de la Presidència.

[194] D'acord amb l'article 111.3 de la Llei 26/2010, l'altra documentació que també ha d'acompanyar el projecte de conveni durant la tramitació del procediment està formada pels antecedents, la memòria justificativa, la memòria econòmica, l'informe jurídic i, si escau, l'informe de la intervenció de fons.

les comunitats autònomes, s'hauran de subjectar a les disposicions contingudes en aquesta Llei pel que fa al seu contingut, elaboració i tramitació.[195]

2.2.2.2 La modificació de la Llei 13/2008

Una altra novetat important de la Llei 26/2010 (Disposició final 3a.) va ser la modificació de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern (transcorreguts només dos anys des de la seva aprovació) pel que fa a la signatura de convenis i acords entre la Generalitat de Catalunya i les altres comunitats autònomes, així com sobre la necessitat d'obtenir l'aprovació o autorització del Govern per signar determinats convenis.

La primera de les modificacions va tenir com a objectiu flexibilitzar la signatura dels convenis de col·laboració i acords de cooperació de caràcter horitzontal. Tot i que la seva signatura és una atribució del president de la Generalitat de Catalunya (atribució que no ha existit mai per als convenis que se signen amb l'Estat), es va preveure la possibilitat que el Govern pogués autoritzar la signatura de convenis i acords amb altres comunitats autònomes a membres del Govern o a alts càrrecs de la Generalitat [article 10.b)].

En aquest sentit, cal tenir en compte que, dels 144 instruments convencionals signats abans de l'entrada en vigor de la Llei 26/2010[196] i que consten inscrits en el Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació, 139 els van signar majoritàriament els consellers i les conselleres o altres alts càrrecs, i només 5 convenis els van signar els presidents de la Generalitat de Catalunya, amb motiu de la rellevància política i institucional d'aquests instruments.[197]

[195] El mandat de la Disposició addicional 4a. també s'aplica als acords de col·laboració amb ens públics d'altres estats o organismes internacionals. De manera similar i a manca de legislació específica, la Disposició addicional 5a. de la Llei 26/2010 va determinar que els convenis que es volguessin signar amb persones físiques o jurídiques subjectes al dret privat també s'haurien de regir pel Capítol II del Títol IX d'aquesta mateixa Llei en tot allò que els fos aplicable.

[196] La data d'entrada en vigor de la Llei 26/2020 (Disposició final 6a.), pel que fa a les modificacions introduïdes en la Llei 13/2008 per la Disposició final 3a., apartats 1 i 2, va ser l'endemà de la seva publicació en el DOGC, és a dir, el 6 d'agost de 2010.

[197] A tall d'exemple, aquest seria el cas del Conveni entre la Generalitat de Catalunya i el Govern de les Illes Balears sobre la constitució de l'Institut Ramon Llull, signat el 5 d'abril de 2002 pels presidents Jordi Pujol i Francesc Antich, respectivament; i del Conveni entre la Comunitat Autònoma de les Illes Balears i

En definitiva, amb aquesta necessària modificació legal de la Llei 13/2008, es va recollir una pràctica habitual i reiterada de la Generalitat de Catalunya en la signatura dels convenis de col·laboració i acords de cooperació amb les altres comunitats autònomes, que fins aleshores no havia tingut encaix en cap text legal i que calia visibilitzar, i sobretot, normalitzar.

La segona modificació d'aquest cos legal va consistir en afegir, a la necessitat d'obtenir l'aprovació del Govern per a la subscripció de convenis i acords del Govern o l'Administració de la Generalitat amb l'Estat i les altres comunitats autònomes (ja recollida a la Llei 13/2008), la d'aconseguir també, en desplegament de les disposicions del Títol V de l'Estatut de 2006, l'aprovació governamental prèvia en relació amb la subscripció d'acords de col·laboració amb ens públics d'altres estats o organismes internacionals. Així mateix, i per tancar el cercle, es va incorporar la necessitat d'autorització del Govern, prèviament a la signatura, d'aquests convenis i acords, en el cas que els impulsors siguin organismes o entitats públiques dependents o vinculats a l'Administració de la Generalitat [article 26.k)].

Malgrat la inexistència de perspectiva intergovernamental en el règim jurídic dels instruments convencionals, és evident que la Llei 26/2010 va complir, amb escreix, l'objectiu de regular els convenis de les administracions catalanes i, principalment, de l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic. Així mateix, convé ressaltar que aquesta norma va donar una gran rellevància i visibilitat, amb rang de llei, al Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació, com a peça clau en el procediment de tramitació dels convenis per a la seva signatura.

---

la Generalitat de Catalunya per a l'assoliment de la recepció recíproca en els territoris respectius dels canals de televisió de la seva titularitat, signat el 7 de maig de 2004 pels presidents Jaume Matas i Pasqual Maragall, respectivament. Font: Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació de la Generalitat de Catalunya. Sobre la rellevància del conveni de constitució de l'Institut Ramon Llull, cal tenir en compte a Calafell Ferrá, Vicente Juan, "Algunas consideraciones en torno al convenio de creación del Instituto Ramón Llull entre Cataluña y las Illes Balears", *Revista Jurídica de les Illes Balears*, núm. 1, 2003, pàg. 181-198.

2.2.2.3 L'obligació de publicar els convenis de la Generalitat en el Registre

Al cap d'un any de l'entrada en vigor de la Llei 26/2010, mitjançant la Llei 10/2011, del 29 de desembre, de simplificació i millorament de la regulació normativa, es van introduir diverses modificacions a aquest cos legal en relació amb el règim jurídic i el contingut dels convenis, alguna de les quals no va resultar massa reeixida.

Entre aquestes reformes, es va eliminar innecessàriament qualsevol referència a la forma escrita de convenis i protocols.[198] Així mateix, amb relació als convenis que comportaven l'atorgament de subvencions, la Llei 10/2011 va donar preeminència a les normes que en regulen l'atorgament i, com a conseqüència, va establir l'aplicació supletòria de la Llei 26/2010 en aquests supòsits.

Tot i que la novetat més important introduïda en la Llei 26/2010 per aquesta reforma legislativa de 2011 va anar lligada a la transparència i publicitat dels convenis, ja que es va establir la publicació generalitzada dels convenis i protocols al DOGC i, alhora, en el "web del departament corresponent" (article 110.3). En la teoria, això va significar un pas endavant molt significatiu per a la publicació de tots els convenis (més enllà dels supòsits previstos al Decret 52/2005 i a la mateixa Llei 26/2010) i, per tant, la fi de l'opacitat d'una bona part de l'activitat convencional de la Generalitat. Això no obstant, en la pràctica, aquesta obligació legal va generar molta confusió entre els operadors jurídics de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i el seu sector públic, que l'havien d'aplicar.

D'una banda, aquest embolic en la transparència i publicació dels convenis i protocols es va produir perquè, per una qüestió tècnica i jurídica, sistemàticament hauria estat millor introduir aquesta modificació al precepte de la Llei 26/2010 que regula la publicitat dels convenis i especifica els casos en què s'han de publicar, de manera íntegra, al diari oficial (article 112).

[198] Amb la supressió de la forma escrita dels convenis i protocols prevista a l'apartat 1 de l'article 110 de la Llei 26/2010, l'apartat 2 d'aquest article (contingut dels convenis) va passar a ser l'1 i l'apartat 3, el 2 (contingut dels protocols).

En canvi, per motius que es desconeixen, es va afegir aquesta obligació de publicació en el precepte dedicat bàsicament al contingut dels convenis (article 110.3). I de l'altra, perquè, amb aquesta modificació, tampoc no va quedar gens clar quin era el "web del departament competent" on s'havien de publicar els convenis, els acords i els protocols a internet, si el web del departament amb competències en matèria de Registre de Convenis o els webs dels departaments impulsors dels convenis.

Dissortadament, en comptes de simplificar aquest tràmit i fer una remissió directa al web del Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació (Registre públic i administratiu de la Generalitat) per a la publicació de tots els convenis, la Llei 10/2011 va optar per una redacció genèrica i ambigua, que es va interpretar en un doble sentit: el primer, que cada un dels departaments i entitats de la Generalitat havia de publicar tots els seus convenis, un cop signats, al seu web; i el segon, que el Registre de Convenis també havia de publicar els convenis al seu web, però només els signats amb l'Estat, les altres comunitats autònomes, els òrgans constitucionals i estatutaris, i els acords de col·laboració signats amb ens públics d'altres estats o organismes internacionals.

Aquesta desafortunada modificació de la Llei 26/2010 va comportar la duplicitat de les tasques de publicitat entre el Registre de Convenis i els departaments de la Generalitat, i també el sector públic, així com entre els diversos departaments i organismes o entitats del sector públic, en els supòsits en què coincidien més d'un d'ells en la signatura d'un conveni o protocol, que calia clarificar al més aviat possible. Tanmateix, aquesta situació va perdurar fins a l'aprovació de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, que va resoldre aquesta absurda duplicitat en la publicació de convenis i protocols a favor del Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació, com es veurà més endavant.

Segurament per tal de no donar peu a més equívocs, la Llei 16/2015, del 21 de juliol, de simplificació de l'activitat administrativa de l'Administració de la Generalitat i dels governs locals de Catalunya i d'impuls de l'activitat econòmica, va reformar novament la Llei 26/2010, que ara ja indica clarament que "Els convenis i protocols s'han de publicar en el DOGC i al web del Registre de convenis de col·laboració i cooperació de la Generalitat, que és accessible des del Portal de la Transparència" (article 110.3).

2.3 El Registre de Convenis davant el repte estatutari i el desplegament posterior

El Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació va emprendre diverses actuacions, de forma individual o conjunta amb altres unitats de la Generalitat de Catalunya, per tal d'adequar la seva activitat a l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 i a la legislació aprovada en els anys següents per tal de dur-ne a terme el seu desenvolupament. Així mateix, va impulsar les relacions intergovernamentals de la Generalitat amb l'Estat i les altres comunitats autònomes, mitjançant la seva participació en òrgans de cooperació o en la signatura de convenis de col·laboració i acords de cooperació, sense oblidar el seu rol com a instrument de transparència i publicitat de l'activitat convencional de la Generalitat.

2.3.1 La participació en la Comissió Bilateral Generalitat-Estat

2.3.1.1 El desplegament de l'Estatut mitjançant convenis (2007-2011)

La Comissió Bilateral Generalitat-Estat es va constituir el 26 de febrer de 2007 i, en la reunió de 16 d'abril del mateix any, va aprovar el seu Reglament intern de funcionament[199]. D'acord amb les previsions d'aquesta regulació, per al tractament especialitzat de les qüestions que eren de la competència d'aquesta Comissió, es van crear diverses subcomissions permanents, de les quals interessa destacar la Subcomissió de Col·laboració i Cooperació, formada per membres de la Comissió Bilateral, així com pels secretaris respectius.[200]

[199] En aquest sentit, la Resolució IRP/3007/2007, de 28 de setembre, per la qual es dona publicitat a l'Acord de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat pel qual s'adopta el Reglament de la Comissió, així com la Resolució de 18 de setembre de 2007, de la Secretaria d'Estat de Cooperació Territorial, per la qual es publica l'Acord de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat pel qual s'aprova el Reglament de la Comissió esmentada.

[200] Amb motiu de la reunió constitutiva de la Comissió Bilateral, el Ministeri d'Administracions Públiques va aportar l'Informe sobre les relacions de col·laboració entre l'Estat i la Comunitat Autònoma de Catalunya. 2006, per tal de servir de punt de partida als treballs conjunts en aquest àmbit.

En el si de la Subcomissió de Col·laboració i Cooperació, es va crear el Grup de Treball de Cooperació i Participació, de composició paritària i integrat pel personal que cada part considerés necessari en funció dels temes que s'haguessin de tractar. Per la part catalana, van formar part del Grup de Treball la cap de l'Oficina Tècnica de Suport per al Desplegament de l'Estatut (que n'exercia el lideratge) i, en representació del Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació, el subdirector general de Relacions Intergovernamentals i la responsable en matèria de Convenis.

Per tal de desplegar l'Estatut i aconseguir una millora de l'autogovern de Catalunya, la missió principal d'aquest Grup de Treball consistia en identificar els instruments de col·laboració previstos estatutàriament en les diferents matèries i, alhora, impulsar l'adopció dels mecanismes bilaterals de cooperació de la Generalitat en òrgans i processos decisoris de l'Estat, al voltant de tres grans grups de mecanismes: informes o tràmits específics, convenis i altres mecanismes de participació.[201]

Un cop identificats els mecanismes més idonis en cada cas i determinades les actuacions prioritàries, la metodologia habitual del Grup de Treball consistia en contactar amb cada òrgan competent de l'Administració General de l'Estat i l'Administració de la Generalitat de Catalunya per analitzar la possibilitat d'arribar a acords en una matèria determinada i treballar conjuntament per assolir-los, mitjançant la negociació entre els representants d'ambdues Administracions, en el si de reunions presencials, a través de correus electrònics i, fins i tot, de videoconferències. Malgrat la bona voluntat política, en aquestes reunions es van detectar algunes reticències internes de l'Administració general de l'Estat a col·laborar, en determinades matèries, per al desplegament de l'Estatut. Això no obstant, progressivament es van produir avenços que van culminar en l'adopció de sengles acords de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat.

L'actuació del Grup de Treball de Cooperació i Participació es va enfocar especialment sobre els preceptes estatutaris que es refereixen als convenis com el vehicle idoni per concretar les relacions de col·laboració entre la Generalitat i l'Estat o la participació de la Generalitat en l'exercici de competències estatals en determinades matèries, com són l'aigua i les obres hidràuliques, les emergències i la protecció civil, la joventut, les obres

[201] Sobre les tasques realitzades pel Grup de Treball de Cooperació i Participació, Comissió Bilateral Generalitat-Estat, *Memòria anual (26/02/2007-26/02/2008)*, pàg. 14-17.

públiques d'interès general, l'ordenació del litoral i la planificació general de l'activitat econòmica.

En matèria d'emergències i protecció civil, es va assolir vehicular, amb èxit, la participació de la Generalitat en l'execució en matèria de seguretat nuclear previst a l'Estatut (article 132.4), que es va concretar en la signatura d'un conveni de col·laboració entre el Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació de la Generalitat de Catalunya i el Consell de Seguretat Nuclear per a la planificació, preparació i resposta conjunta davant de situacions d'emergència radiològica.[202]

Fruit de la tasca del Grup de Treball de Cooperació i Participació, el mecanisme del conveni de col·laboració també va ser l'opció triada per desplegar l'Acord de la Comissió Bilateral, de 30 de juliol de 2008, per tal d'assolir que les cambres de comerç, indústria i navegació catalanes poguessin complir funcions de comerç exterior i destinar-hi recursos camerals (article 125.3). Aquest Acord es va materialitzar en la subscripció d'un conveni de col·laboració entre el Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç i el Departament d'Innovació, Universitats i Empresa per fer-ho possible.[203]

Altres actuacions d'aquest Grup de Treball no van tenir la visibilitat d'un Acord de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat, però sí que van permetre també el desplegament de l'Estatut, mitjançant la subscripció d'un conveni de col·laboració entre ambdues Administracions o l'aprovació d'una Resolució. Aquest és el cas del conveni de col·laboració entre l'Administració general de l'Estat, a través de la Direcció General de Cooperació Jurídica Internacional i Relacions amb les Confessions del Ministeri de Justícia, i l'Administració de la Generalitat de Catalunya, mitjançant la Direcció General d'Afers Religiosos del Departament de la Vicepresidència, en matèria d'afers religiosos, per desplegar l'Estatut (article 161), amb vistes a articular la participació de la Generalitat en els òrgans estatals en matèria d'entitats religioses, com és el cas del

[202] Aquest conveni, signat el 10 de gener de 2008, va obtenir l'informe preceptiu i previ a la signatura previst al Decret 52/2005, i consta inscrit en el Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació.
[203] Aquest conveni, signat el 17 de març de 2010, va obtenir l'informe preceptiu i previ a la signatura previst al Decret 52/2005, i consta inscrit en el Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació.

Registre d'Entitats Religioses i la Comissió Assessora de Llibertat Religiosa, i intercanviar informació en aquest àmbit.[204]

Un altre supòsit d'intervenció del Grup de Treball esmentat per al desplegament de l'Estatut, mitjançant altres instruments de col·laboració i cooperació, es refereix a l'establiment del calendari de les fires internacionals (article 121.2 i 3). Malgrat l'intercanvi de diverses propostes de conveni entre ambdues Administracions, no es va poder arribar a un acord mitjançant la via convencional i, finalment, es va acordar que, en exercici de les competències assumides en aquesta matèria per l'Estatut, la Generalitat incorporés les fires internacionals en la Resolució (anual) mitjançant la qual s'estableix el calendari d'activitats firals de Catalunya.[205]

També cal posar en valor diversos acords de la Comissió Bilateral, impulsats per altres subcomissions o grups de treball, en els quals no va participar directament el Registre de Convenis, que van propiciar el traspàs de serveis o funcions a la Generalitat de Catalunya, mitjançant la Comissió Mixta de Transferències Estat-Generalitat i que, posteriorment, es van vehicular mitjançant la signatura de convenis de col·laboració. En aquest cas i per la seva importància i transcendència, cal fer esment als convenis relatius al traspàs de la Inspecció de Treball i Seguretat Social, i dels serveis de viatgers de Rodalies RENFE, posteriorment ampliats als serveis de Regionals.[206]

El balanç de l'activitat de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat d'ençà la seva constitució, el 26 de febrer de 2007 i fins al 2011, és especialment fructífer pel que fa a l'activitat del Grup de Treball de Cooperació i Participació de la Subcomissió de Col·laboració i Cooperació i en relació amb el desplegament de l'Estatut per mitjà de l'activitat convencional entre ambdues institucions. Durant el període esmentat, la Comissió Bilateral Generalitat-Estat es va reunir un total de vuit vegades, l'última de les

[204] Aquest conveni, signat el 22 de setembre de 2010, va obtenir l'informe preceptiu i previ a la signatura previst al Decret 52/2005, i consta inscrit en el Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació.
[205] El calendari de fires internacionals acordat es pot observar a l'Annex de la Resolució IUE/3747/2009, de 18 de desembre, per la qual s'estableix el calendari d'activitats firals de Catalunya de 2010.
[206] Pel que fa als convenis relatius a la Inspecció de Treball, es van signar el 5 de març i el 30 d'abril de 2010, i els convenis relatius a RENFE, es van signar el 13 de gener i 14 de desembre de 2010. Tots ells van obtenir l'informe preceptiu i previ a la signatura previst al Decret 52/2005, i consten inscrits en el Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació.

quals el 19 de juliol de 2011, en què es va aprofitar per acordar la reforma parcial del Reglament intern i de funcionament de la Comissió esmentada.[207]

2.3.1.2 La hibernació i posterior represa del desplegament estatutari (2012-2022)

Molt probablement, l'impacte polític de la STC 31/2010 sobre l'Estatut de Catalunya va comportar la suspensió de les reunions de la Comissió Bilateral[208]. En aquest sentit, des del 2012 i fins al 2018, únicament la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de l'esmentada Comissió va estar operativa i, d'acord amb el que preveu l'article 33.2 de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional, va adoptar un total de 79 acords en relació amb l'establiment de negociacions per a la resolució de discrepàncies competencials sobre lleis, disposicions o actes amb força de llei.[209]

Constatada la utilitat de la Comissió Bilateral en aquest àmbit, i transcorregut el període 2012-2018 esmentat, els governs de l'Estat i de la Generalitat de Catalunya van voler recuperar aquest fòrum de contacte i negociació política entre ambdues institucions, que va culminar en una reunió l'1 d'agost de 2018, amb la qual es va donar un nou impuls a aquest òrgan de cooperació.[210]

---

[207] Resolució GRI/2065/2011, de 18 d'agost, per la qual es dóna publicitat al nou Reglament de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat.

[208] Sobre la incidència de la STC 31/2010 en aquest òrgan de cooperació, Pérez Velasco, Maria del Mar, "Comentari de la Sentència del Tribunal Constitucional que resol el recurs d'inconstitucionalitat presentat pel PP contra l'Estatut d'autonomia de Catalunya: Comissió Bilateral Generalitat-Estat (article 183 EAC)", *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006*, [coordinadors: Barceló, Mercè, Bernadí, Xavier, i Vintró, Joan], 2010, pàg. 385-391.

[209] Segons consta publicat a la pàgina web del Departament de la Presidència de la Generalitat de Catalunya https://presidencia.gencat.cat/ca/ambits_d_actuacio/relacions-institucionals/organs-bilaterals-generalitat-estat/comissio-bilateral-generalitat-estat/subcomissions-i-grups-de-treball/subcomissio-de-seguiment-normatiu-prevencio-i-solucio-de-conflictes/ (consulta de 24.3.2022). Una anàlisi empírica, detallada i completa sobre el total de procediments negociadors realitzats a Catalunya per la via de l'article 33.2 LOTC, durant el període 2000-2020, a Digón Martín, Raül, Torras Sagristà, Eva, Monterde Vives, Gisela i Reverter Pellicer, Marta, "Dues dècades de negociacions a la Comissió Bilateral Generalitat-Estat per resoldre controvèrsies competencials per la via de l'article 33.2 de la LOTC. Anàlisi, balanç i perspectives de futur", *Revista catalana de dret públic*, núm. 63, 137-165. Sobre aquesta mateixa qüestió, una altra anàlisi relativa al període 2006-2015 a Castrillo Vivancos, Daniel, *La actuación de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado en el procedimiento del artículo 33.2 de la LOTC: un cauce apto para la cooperación intergubernamental*. TFG. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona, 2016. https://ddd.uab.cat/pub/tfg/2016/158379/TFG_dcastrillovivancos.pdf

[210] Aquesta reunió es va dur a terme durant les presidències de Pedro Sánchez, al Govern de l'Estat i de Joaquim Torra, a la Generalitat de Catalunya. Per conèixer les persones titulars de la representació catalana de la Comissió Bilateral, es pot consultar l'Acord GOV/31/2018, de 3 de juliol. Pel que fa a

Això no obstant, la situació política i institucional de gran complexitat que s'ha viscut a Catalunya des d'aleshores (el procés independentista) ha comportat que la Comissió Bilateral Generalitat-Estat no es tornés a reunir fins al cap de tres anys, concretament el 2 d'agost de 2021.[211] En aquesta reunió, es va arribar a diversos acords, en matèria de conflictivitat davant el Tribunal Constitucional i en la línia de prioritzar les negociacions entre els dos governs abans d'interposar un recurs, també pel que fa a la jubilació anticipada de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra i Agents Rurals i, especialment, en matèria de traspassos pendents, com ara tancar el traspàs a la Generalitat de la gestió de beques i ajuts a l'estudi, i culminar el traspàs de regionals i rodalies RENFE, així com establir un calendari per a l'estudi dels 56 traspassos pendents.[212]

A la darrera reunió de la Comissió Bilateral, realitzada el 18 febrer de 2022, també es va arribar a un acord entre els dos governs, en la línia de començar a treballar en el traspàs de l'Ingrés Mínim Vital i en la cessió de diverses infraestructures (com ara, el Canal Xerta-Sènia o l'estació meteorològica del Turó de l'Home) o l'autovia B-23.[213]

Però el més destacable d'aquestes últimes reunions, a banda de les desavinences polítiques puntuals i les negociacions sobre qüestions particulars, és la represa de les relacions institucionals de caràcter bilateral entre el Govern de la Generalitat i el Govern de l'Estat, interrompudes durant molt de temps. En aquest context, si bé el Grup de Treball de Cooperació i Participació de la Subcomissió de Col·laboració i Cooperació no s'ha tornat a reunir des de 2011, el nou impuls de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat hauria de significar també el restabliment de les reunions d'aquest Grup de Treball (amb la participació del Registre de Convenis) amb vistes a completar la tasca iniciada l'any 2007 en relació amb el desplegament de l'Estatut, especialment per la via convencional.

---

l'Administració general de l'Estat, mitjançant l'Ordre PCI/771/2018, de 18 de juliol, es va publicar l'Acord del Consell de Ministres pel qual es designaven els representants respectius.

[211] El nomenament de les persones titulars de la representació catalana de la Comissió Bilateral està disponible a l'Acord GOV/94/2021, de 29 de juny. Pel que fa a l'Administració general de l'Estat, el nomenament està disponible a l'Ordre TFP/689/2020, de 20.7.2020.

[212] Segons consta publicat a la pàgina web del Departament de la Presidència de la Generalitat de Catalunya https://presidencia.gencat.cat/ca/actualitat/noticies (consulta de 25.8.2021).

[213] Segons consta publicat a la pàgina web del Departament de la Presidència de la Generalitat de Catalunya https://presidencia.gencat.cat/ca/actualitat/noticies/ (consulta de 24.3.2022).

2.3.2 L'intercanvi d'informació amb l'Estat

Com a resultat de la tasca realitzada pel Grup de Treball de Cooperació i Participació i a proposta de la Subcomissió de Col·laboració i Cooperació, la Comissió Bilateral Generalitat-Estat va aprovar, el 17 de juliol de 2007, dos acords ben diferenciats. Un, sobre l'intercanvi d'informació en matèria de convenis de col·laboració i cooperació, i l'altre, sobre el seguiment de les conferències sectorials i altres òrgans consultius multilaterals de l'Estat en què participi la Generalitat de Catalunya.

2.3.2.1 En matèria de convenis

Amb relació a l'Acord sobre l'intercanvi d'informació en matèria de convenis, tenia com a principal finalitat establir un mecanisme periòdic, habitual i continu d'intercanvi d'informació entre l'Administració General de l'Estat i l'Administració de la Generalitat de Catalunya per al seguiment i l'avaluació conjunta d'aquests instruments de col·laboració des d'una perspectiva qualitativa, quantitativa i política.

Aquest intercanvi d'informació en matèria de convenis de col·laboració i cooperació, es va realitzar de forma fluïda i sense interrupcions fins al 2011[214], mitjançant la tramesa de les relacions anuals de convenis sobre els quals la Direcció General de Relacions Institucionals havia emès informe preceptiu i previ a la signatura, en el cas de la Generalitat, o autoritzats per la Comissió Delegada del Govern per a Política Autonòmica, en el cas de l'Estat.

A partir de l'any 2012, es van suspendre les trameses de documentació entre ambdues institucions i es va perdre un instrument molt potent i útil d'intercanvi d'informació i d'avaluació conjunta de les polítiques públiques que es vehiculen mitjançant la signatura de convenis de col·laboració i cooperació de caràcter bilateral, especialment d'aquells que es materialitzen entre l'Estat i la Generalitat després d'un acord de conferència sectorial.

[214] Font: Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació.

Cal assenyalar el canvi de tendència en aquest àmbit i, consegüentment, la recuperacio de la comunicació molt poc abans de la reunió de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat de 18 de febrer de 2022. En aquest sentit, dins de la Memòria corresponent al període gener-desembre de 2021 de l'esmentada Comissió (elaborada sota la presidència estatal), es va incloure una relació dels convenis signats entre ambdues parts, des de l'única perspectiva de l'Administració general de l'Estat i a títol merament informatiu, ja que no hi consta cap anàlisi o valoració conjunta.[215]

Caldrà veure, en un futur immediat, si en la Memòria corresponent a l'any 2022 (que s'haurà d'elaborar sota la presidència de la Generalitat de Catalunya) es reflecteix un autèntic intercanvi d'informació entre les parts en relació amb els convenis signats durant l'any 2022, així com una anàlisi conjunta, tant des d'una perspectiva quantitativa i qualitativa, com política, que evidenciï la renovació *de facto* de l'Acord subscrit l'any 2007.

En qualsevol cas, transcorreguts gairebé vint anys, des de l'aprovació de l'Acord de la Comissió Bilateral en matèria de convenis i més deu anys, des de l'últim intercanvi d'informació entre la Generalitat i l'Estat, és necessària i ineludible la revisió i posada al dia de la col·laboració entre ambdues institucions, atesos els canvis experimentats durant aquest període de temps.

En aquest sentit, per a l'intercanvi d'informació i la valoració de l'activitat convencional de manera conjunta, caldrà analitzar *a priori* l'impacte de la Llei 40/2015, que ha comportat canvis molt importants en la tramitació interna dels convenis per part de l'Estat, així com la creació del Registre Electrònic estatal d'Òrgans i Instruments de Cooperació. Així mateix, s'hauran d'establir criteris consensuats sobre la manera de comptabilitzar els convenis, ates que l'Estat incorpora en el còmput els convenis amb les universitats i els centres de recerca catalans que ha autoritzat, però la Generalitat de Catalunya no els comptabilitza, perquè només emet informes preceptius i previs a la signatura dels convenis amb l'Estat quan els promou el Govern, l'Administració i el sector públic de la Generalitat.

[215] Comissió Bilateral Generalitat-Estat, *Memòria corresponent al període gener-desembre de 2021 (febrer de 2022)*, pàg. 10-11, Annex I.

2.3.2.2 En matèria de conferències sectorials

Pel que fa a l'Acord adoptat per la Comissió Bilateral, també l'any 2007, sobre el seguiment de les conferències sectorials i altres òrgans consultius multilaterals de l'Estat en què participi la Generalitat de Catalunya, l'objectiu era intercanviar informació de forma habitual i contínua, i amb suficient antelació, sobre les convocatòries de les reunions dels òrgans esmentats, incloent-hi els ordres del dia, les actes definitives corresponents i els acords, si escau, que s'haguessin adoptat, així com qualsevol altra informació que consideressin rellevant.

Anualment, les unitats directives competents de cada Administració havien d'informar al Grup de Treball de Cooperació i Participació sobre les actuacions efectuades, per tal que aquest Grup realitzés un estudi anual que analitzés de forma global i conjunta la participació d'ambdues institucions en els òrgans esmentats, i elaborés les propostes més adients, que havia d'elevar a la Subcomissió de Col·laboració i Cooperació amb l'objectiu que la Comissió Bilateral analitzés finalment el resultat dels treballs i prengués les mesures o decisions oportunes.[216]

Convé assenyalar que, si bé es va atribuir a la Subdirecció General de Relacions Intergovernamentals la competència per coordinar les relacions de col·laboració i cooperació entre la Generalitat de Catalunya i el Govern de l'Estat, singularment de les "conferències sectorials, comitès i consell i altres que es puguin crear", aquesta atribució es va fer a partir del mes d'agost de 2007 [217], és a dir, pràcticament un mes després de l'aprovació de l'Acord de la Comissió Bilateral relatiu als òrgans de cooperació.

Consegüentment, aquesta unitat directiva no havia tingut temps material encara de desenvolupar aquestes funcions de coordinació interdepartamental i es desconeixia el seu abast futur. En concret, a nivell intern de la Generalitat, s'ignorava com s'articulaven

[216] Els estudis anuals de la Subcomissió de Col·laboració i Cooperació es van realitzar periòdicament, si bé no en consta la publicació o difusió en les pàgines web ni del Ministeri ni del Departament competent en matèria de relacions institucionals. Això no obstant, sí que consta que els diferents presidents de la part catalana de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat van trametre al Parlament de Catalunya les memòries anuals d'aquesta Comissió del període 2007-2011, d'acord amb la base de dades del Sistema d'Informació de l'Activitat Parlamentària (SIAP) de la pàgina web del Parlament de Catalunya https://www.parlament.cat/web/activitat-parlamentaria/siap/index.html (consulta de 12.10.2021).
[217] D'acord amb el que va disposar l'article 206.a) del Decret 186/2007, de 28 d'agost, d'estructura del Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació.

els continguts de l'ordre del dia, els acords que s'havien d'adoptar i quin era el posicionament o la intervenció de cadascun dels consellers i conselleres o alts càrrecs (habitualment, secretaris o directors generals) quan assistien a les reunions d'aquests òrgans de cooperació.

En aquest context, va ser especialment interessant per a la Generalitat disposar, de manera centralitzada i en una única unitat directiva, de tota la informació facilitada per l'Administració general de l'Estat, mitjançant el Ministeri d'Administracions Públiques, sobre les convocatòries de les reunions dels òrgans esmentats, incloent-hi els ordres del dia, les actes definitives corresponents i els acords, si escau, que s'haguessin adoptat.[218]

Un cop rebuda aquesta informació, la Generalitat va començar a efectuar una anàlisi anual sobre la freqüència de les reunions de les conferències sectorials i dels temes tractats. Amb la mateixa voluntat de transparència i publicitat que es donava als convenis, des de l'any 2008, també es va fer publicitat de tota aquesta informació per internet (a la pàgina web corporativa), de forma breu i resumida. Amb aquesta iniciativa, Catalunya es va situar al capdavant de totes les comunitats autònomes en oferir informació rellevant sobre les conferències sectorials i altres òrgans de caràcter multilateral a tota la ciutadania i, sobretot, als operadors de la pròpia Administració de la Generalitat.[219]

L'Administració general de l'Estat va trametre periòdicament aquesta informació des del 2007 i fins al 2011[220], si bé a partir de llavors va deixar de realitzar aquesta comunicació, coincidint amb els canvis de govern a l'Estat i també a Catalunya, i amb l'increment de la tensió política entre ambdós governs fruit de la Sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut català.

---

[218] Precisament sobre l'Acord de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat, relatiu al seguiment de les conferències sectorials i sobre la necessitat de millorar els recursos interns d'informació de la Generalitat sobre la cooperació intergovernamental per evitar dependre de la informació ministerial, García Morales, María Jesús, "Los nuevos Estatutos de Autonomía y las relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿una nueva etapa?", *op. cit.*, pàg. 405-407.

[219] Es podia accedir a aquesta informació, de manera detallada i per anualitats (del període 2008-2011) a la pàgina web següent: https://exteriors.gencat.cat/ca/ambits-dactuacio/relacions-institucionals/relacions-intergovernamentals/conferencies-sectorials (consulta de 9.6.2021). A partir del mes de juny de 2021, amb l'adscripció del Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació al Departament de la Presidència, aquesta informació ja no està disponible.

[220] Font: Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació.

A partir de l'any 2013, coincidint amb la pèrdua de protagonisme de les relacions amb l'Estat, també es van produir diverses reestructuracions departamentals a la Generalitat de Catalunya, amb la desaparició de la Subdirecció General de Relacions Intergovernamentals, que exercia les competències d'impuls i de coordinació de les relacions de col·laboració i cooperació del Govern i de l'Administració de la Generalitat amb l'Estat, especialment pel que fa a les conferències sectorials, comitès, consells i altres òrgans. Aquestes competències van perdre rellevància i van quedar diluïdes o eliminades en les posteriors normatives, sense que cap altre òrgan de creació posterior hagi desplegat mai la funció de coordinació interdepartamental dels òrgans de cooperació multilaterals.

En no poder obtenir de l'Estat tota la informació disponible que especifica l'Acord de la Comissió Bilateral esmentat i en desconèixer-la a nivell intern per manca de voluntat política, ja que mai s'han desplegat les funcions de coordinació per tal d'obtenir informació directa dels departaments de la Generalitat sobre la seva participació en les conferències sectorials, el Govern no disposa de cap dada actualitzada ni tampoc de cap anàlisi o estudi rigorós sobre la participació dels departaments de la Generalitat en les conferències sectorials, comitès, consells o altres òrgans de cooperació de caràcter multilateral, des d'una perspectiva catalana.

Fruit d'aquesta paradoxa, a Catalunya, les úniques notícies públiques de què es disposa actualment sobre les conferències sectorials són les que apareixen en els mitjans de comunicació després de cada reunió celebrada, normalment basades en les declaracions dels participants en representació de l'Estat o de les comunitats autònomes i sobre els acords o desacords polítics.

En conseqüència, caldria revertir aquesta situació i executar les funcions de coordinació en matèria de relacions intergovernamentals, ja que no hi ha un autèntic impuls, control o seguiment intern per part de la Generalitat i, a més, resta en la més completa opacitat l'activitat de cada conseller o consellera (o per delegació, un alt càrrec) en aquests òrgans de cooperació, que només en retrà comptes, si escau, en l'àmbit estricte i reduït de les reunions del Govern i, esporàdicament, en seu parlamentària.

Com ja s'ha indicat en el cas dels convenis, amb vistes a la reunió de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat de 18 de febrer de 2022, l'Administració general de l'Estat va incorporar, en la Memòria relativa a l'any 2021, informació sobre les conferències sectorials, però limitada només a aportar una relació dels ordres del dia. Caldrà veure si en la Memòria corresponent a l'any 2022, realment es facilita a la Generalitat la informació que preconitza l'Acord aprovat l'any 2007, que, a més dels ordres del dia, inclou les actes i, si escau els acords adoptats.

2.3.3 El suport als *Encuentros entre Comunidades Autónomas para el desarrollo de los Estatutos de Autonomía*

A proposta del Govern d'Aragó, l'any 2008, les comunitats autònomes que tot just havien acabat d'aprovar els seus nous estatuts d'autonomia i que volien aprofundir en el seu desenvolupament, van acordar reunir-se periòdicament amb l'objectiu d'impulsar el desplegament i la coordinació de les seves competències, mitjançant la creació d'un fòrum al qual van denominar *Encuentros entre Comunidades Autónomas para el desarrollo de los Estatutos de Autonomía.*[221]

Quant a la seva composició inicial, i en una línia similar a la Conferència de Governs Cantonals de Suïssa, els *Encuentros* estaven formats per representants polítics de les sis comunitats autònomes que havien impulsat l'aprovació de nous estatuts d'autonomia, com és el cas d'Andalusia, Aragó, Castella i Lleó, Catalunya, Comunitat Valenciana i les Illes Balears, i habitualment integrats per consellers i conselleres amb competències en el desplegament estatutari i la millora de l'autogovern.

[221] Sobre els *Encuentros* i la dificultat de la cooperació horitzontal a Espanya, García Morales, María Jesús, "Las relaciones intergubernamentales en España y la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto catalán: ¿y ahora qué?, *op. cit.*, pàg. 831-833. També, Ridaura Martínez, M. Josefa, "Las relaciones horizontales de colaboración entre Comunidades Autónomas: marco jurídico, funcionamiento y rendimiento", *op. cit.*, pàg. 241-242. Sobre els convenis i protocols horitzontals signats durant els *Encuentros*, així com durant les II-XIV legislatures de les Corts Generals, Ramos Gallarín, Juan A. i Alda Fernández, Mercedes, "Las relaciones de cooperación entre comunidades autónomas: un balance centrado en el período 2004-2020", a Colino Cámara, César (coordinador), *Retos de la gobernanza multinivel y la coordinación del Estado autonómico: de la pandemia al futuro*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, 2021, pàg. 134-138, 140-144.

Per part de la Generalitat, la representació va correspondre al conseller de Relacions Institucionals i Participació, i la interlocució tècnica amb els altres governs autonòmics per a la preparació i el seguiment d'aquests *Encuentros* va recaure inicialment en l'Institut d'Estudis Autonòmics, organisme adscrit a la Secretaria de Relacions Institucionals i Participació, que n'exercia la direcció política.

Precisament, convé destacar que el Registre de Convenis va donar suport directament a la Secretaria de Relacions Institucionals i Participació esmentada, durant tot el període en què es van celebrar aquests *Encuentros*, especialment mitjançant l'assessorament i l'emissió d'informes preceptius i previs a la signatura dels protocols i convenis adoptats en el si d'aquestes trobades entre comunitats autònomes, així com en la inscripció, la publicació i el seguiment posterior d'aquests instruments convencionals.

Al llarg dels vuit *Encuentros*[222] realitzats, es van aprovar nombrosos instruments convencionals, amb l'objectiu d'assolir un benefici concret i palpable per a la ciutadania en àmbits molt diversos i d'interès comú, com ara la coordinació de xarxes de centres d'acollida a la dona víctima de violència de gènere, prevenció i extinció d'incendis, protecció civil i gestió d'emergències, turisme, coordinació de les activitats i instal·lacions juvenils, noves tecnologies, agricultura i ramaderia, reconeixement recíproc de llicències de caça i pesca, i de determinats certificats de formació.[223]

Així mateix, durant les reunions dels *Encuentros* celebrades a Barcelona, el 16 de novembre de 2009, i a Palma de Mallorca, el 8 de març de 2010, les comunitats autònomes van dur a terme diverses declaracions i acords de gran transcendència política i institucional.[224]

---

[222] Concretament, els *Encuentros* es van realitzar a les ciutats següents: a Saragossa (9 de juliol de 2008), Sevilla (20 d'octubre de 2008), Valladolid (23 de febrer de 2009), València (29 de juny de 2009), Barcelona (16 de novembre de 2009), Palma de Mallorca (8 de març de 2010), Logronyo (5 de juliol de 2009) i Santiago de Compostel·la (25 d'octubre de 2010).

[223] Val a dir que, a banda de l'emissió dels corresponents informes preceptius, aquests instruments convencionals es van inscriure en el Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació de la Generalitat de Catalunya, i que els textos convencionals estan disponibles per a tota la ciutadania mitjançant el web corporatiu https://registredeconvenis.gencat.cat (consulta de 21.5.2021).

[224] Més detalladament, sobre la participació de les comunitats autònomes en la formació de les posicions de l'Estat davant la Unió Europea, la incidència de la fixació de bases estatals en el sistema de distribució de competències, la participació en el nomenament de membres del Consell Econòmic i Social i del Consell d'Administració de la Corporació Ràdio Televisió Espanyola, la necessitat de reforma de la norma estatal reguladora de l'ordre de precedències d'autoritats, la incidència de l'activitat subvencional de l'Estat en el sistema de distribució de competències i la funció constitucional del Senat.

En el *VIII Encuentro*, que es va dur a terme a Santiago de Compostel·la, el 25 d'octubre de 2010, es va acordar transformar els *Encuentros* en una Conferència de Governs de les Comunitats Autònomes, amb la finalitat de promoure la cooperació i la col·laboració política i administrativa entre les comunitats autònomes que l'integraven. En l'Acord de creació de la Conferència també es van aprovar les normes d'organització i funcionament intern, així com es va designar, com a seu de la Secretaria Permanent de la Conferència, la Comunitat Autònoma d'Aragó.

Inicialment, dotze governs autonòmics van subscriure l'Acord per a la creació de la Conferència de Governs de les Comunitats Autònomes[225], al qual es van anar adherint quatre governs més[226], sent finalment setze les comunitats autònomes que en van formar part. En aquest sentit, cal tenir en compte que, si bé el Govern Basc participava des de l'any 2010 en els *Encuentros*, finalment no es va incorporar com a membre de la Conferència. La reunió de la I Conferència dels Governs de les Comunitats Autònomes es va dur a terme a Santander, el 21 de març de 2011, sense que se n'hagi celebrat cap altra fins al moment.

Cal posar en valor la creació d'aquest mecanisme de col·laboració horitzontal, anomenada inicialment *Encuentros* i posteriorment Conferència dels Governs de les Comunitats Autònomes, com una de les iniciatives més importants en matèria de relacions intergovernamentals, pràcticament inèdita en el nostre Estat des de l'inici de la democràcia i l'aprovació de la Constitució espanyola l'any 1978.

En aquest sentit, i com a únic antecedent conegut i remarcable, cal treure a col·lació la *Comissió de Coordinació de Comunitats Autònomes amb competències en matèria d'Administració de Justícia*, creada el febrer de l'any 1999 per les primeres sis comunitats autònomes que tenien transferides aquestes competències.[227] Llevat d'aquest

[225] Concretament, els dotze governs de Galicia, Catalunya, Andalusia, Cantàbria, La Rioja, Regió de Múrcia, Comunitat Valenciana, Aragó, Comunitat Foral de Navarra, Extremadura, Illes Balears i Castella i Lleó.

[226] Es van incorporar posteriorment a la Conferència els quatre governs del Principat d'Astúries, Illes Canàries, Castella-la Manxa i Comunitat de Madrid.

[227] Segons la intervenció de la directora general de Relacions amb l'Administració de Justícia durant el període 2000-2004 a la *Jornada informativa sobre conferències sectorials*, organitzada conjuntament per l'Escola d'Administració Pública de Catalunya i per la Direcció General de Relacions Institucionals del Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació el 29 de maig de 2008, la creació d'aquesta Comissió de Coordinació es va produir a instàncies de les comunitats autònomes de Canàries, País Basc, Catalunya, Comunitat Valenciana, Galícia i Andalusia, tot i que després s'hi van sumar d'altres.

cas excepcional en matèria de justícia, van haver de transcórrer pràcticament trenta anys des de l'aprovació de la Constitució i la renovació dels seus estatuts d'autonomia per tal que, l'any 2008, sis comunitats autònomes constituïssin els *Encuentros* com un instrument de col·laboració horitzontal per impulsar el desplegament i la coordinació de les seves competències, i sense la necessària participació de l'Estat.

Possiblement, la gradual incorporació a la Conferència de la majoria de comunitats autònomes (llevat del País Basc) a les sis que van constituir originalment els *Encuentros*, amb interessos polítics molt diferents i, en alguns casos, contraposats, així com els successius canvis de Govern en les comunitats que en formaven part, sense oblidar la manca de cultura cooperativa horitzontal al nostre Estat de les autonomies, van comportar la manca de lideratge i la inoperància *de facto* d'aquest mecanisme de cooperació, que des de la seva constitució, l'any 2011, va caure en el més gran dels oblits.

2.3.4 El projecte de segona modificació del Decret 52/2005

Durant l'any 2010 i en paral·lel a la tramitació parlamentària de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, es va impulsar el Projecte de decret de segona modificació del Decret 52/2005, de 5 d'abril, de creació i regulació del Registre de convenis de col·laboració i cooperació, amb la finalitat d'ampliar l'àmbit objectiu del Registre a tot el sector públic[228] i d'adaptar-lo a les disposicions establertes per l'Estatut d'autonomia de 2006, i

---

Bàsicament, estava formada pels consellers i les conselleres amb competències en matèria d'Administració de justícia, els directors i les directores del ram, així com per personal assessor i tècnic. La presidència era rotatòria i cada 3 mesos canviava, i els acords s'adoptaven per unanimitat. Precisament els seus acords unànimes van comportar, entre d'altres actuacions amb rellevància institucional, la creació de la Conferència Sectorial en matèria d'Administració de Justícia el 23 d'octubre de 1999, així com de la Comissió de Coordinació entre el Consell General del Poder Judicial, el Ministeri de Justícia i les comunitats autònomes amb competències en matèria d'Administració de Justícia. També queda constància de les primeres reunions d'aquesta Comissió de Coordinació a Departament de Justícia, *Memòria del Departament de Justícia 1999*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2000, pàg. 27-34.

[228] Aquesta ampliació de l'àmbit objectiu del Registre de Convenis abastava tot el sector públic des d'una triple perspectiva: La primera perspectiva, en el sentit d'incorporar tots aquells convenis que la Generalitat signa amb ens, òrgans o organismes públics de l'Administració local i les societats civils o mercantils, els consorcis i les fundacions amb participació d'aquesta. La segona, per incloure els instruments de col·laboració que subscriuen els departaments de la Generalitat, les entitats o els organismes públics vinculats o dependents d'aquesta, les societats civils o mercantils, els consorcis i les fundacions amb participació de la Generalitat, entre ells. I la tercera, per encabir els convenis que la Generalitat firma amb òrgans o organismes de les universitats públiques o amb centres de recerca, desenvolupament i innovació públics. I es volia dur a terme mitjançant la modificació de les lletres a) i c)

a d'altres normes amb rang legal, com són la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, i la Llei 30/2007, de 30 d'octubre, de contractes del sector públic.[229]

En l'àmbit de les relacions intergovernamentals de caràcter horitzontal, interessa destacar la proposta del projecte de Decret d'adaptar la tipologia convencional dels convenis de col·laboració i acords de cooperació entre la Generalitat i les altres comunitats autònomes a la regulació efectuada per l'Estatut de 2006, especialment pel que fa a la seva definició i delimitació, així com de sistematitzar el procediment per concloure quan un conveni o acord de cooperació afecta o no les facultats legislatives de la Cambra catalana. Cal tenir en compte que aquestes dues qüestions esdevenen fonamentals als efectes de comunicar, o no, els convenis i acords de cooperació entre la Generalitat i les altres comunitats autònomes al Parlament de Catalunya i a les Corts Generals, i de demanar-ne l'autorització o aprovació prèvia.

Per aquest motiu, en el projecte de Decret s'especificava que, en l'informe preceptiu emès de forma prèvia a la signatura, el Registre de Convenis (un cop vist l'informe jurídic departamental), també havia de fer constar si la signatura del conveni o acord de cooperació afectava o no les facultats legislatives del Parlament de Catalunya i, a més, pronunciar-se sobre la tipologia de l'instrument convencional (conveni o acord de cooperació) per tal de poder dur a terme, en el seu cas, els tràmits corresponents en relació amb el Parlament de Catalunya i les Corts Generals.

En aquesta mateixa línia, també es va voler introduir una qüestió transcendental, com és la d'atribuir expressament al Govern de la Generalitat la competència de comunicar al Parlament de Catalunya i a les Corts Generals la subscripció de convenis o acords amb les altres comunitats autònomes, així com la de demanar-ne l'aprovació prèvia en els casos previstos per l'Estatut. Si bé era la praxi habitual, l'atribució d'aquesta funció al Govern no estava recollida en cap disposició normativa prèvia i, per tant, es va considerar molt convenient normativitzar-la.

---

de l'article 1, i l'addició de les lletres e), f) i g) al mateix article, la modificació de les lletres d) i e) de l'article 3 i la lletra a) de l'article 4, així com l'addició d'un nou apartat 7 a l'article 7 del Decret 52/2005.

[229] Mitjançant la modificació de les lletres b) i c) de l'article 2.2.2, l'article 2.3, l'article 9 i la Disposició addicional primera del Decret 52/2005.

En l'àmbit de les relacions intergovernamentals verticals, es va recollir el tràmit d'aprovació del Govern de la Generalitat en relació amb els convenis entre la Generalitat i l'Estat, ja prevista a la Llei 13/2008 i en la línia marcada per l'Estatut de 2006, de reconèixer i donar més visibilitat a aquestes relacions bilaterals.

Finalment, en el projecte de Decret també es va considerar necessari adequar el tràmit de publicació dels convenis al DOGC, de conformitat amb els terminis de publicació dels convenis i acords signats per la Generalitat de Catalunya amb l'Estat i les comunitats autònomes (un mes o quarant-cinc dies, respectivament), previstos a l'Estatut d'autonomia de 2006.

Malauradament, la segona modificació del Decret 52/2005, de creació i regulació del Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació no va prosperar per diversos motius[230], especialment per la reticència dels departaments de la Generalitat a ampliar l'àmbit objectiu del Registre de convenis, sobretot en relació amb els convenis de la Generalitat amb els ens locals, i també pel finiment de la VIII legislatura i la conseqüent celebració de les eleccions al Parlament de Catalunya el 28 de novembre de 2010, amb el posterior canvi de Govern.

Atesa la conveniència de modificar el Decret 52/2005 per adequar aquesta norma a l'Estatut de 2006 i a d'altres normes posteriors (com és la Llei 26/2010), alguns anys més tard, a propòsit de l'aprovació de la legislació sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern, es van impulsar altres esborranys i propostes de Decret, si bé, per manca de voluntat política, tampoc no van tirar endavant.

Transcorreguts més de deu anys des de la redacció de la proposta de segona modificació del Decret 52/2005 per adaptar el Registre de Convenis a la nova realitat estatutària i a la posterior legislació de desplegament, així com per completar la sistematització dels convenis, i aprofundir en la seva transparència i publicitat, resta encara pendent l'actualització d'aquesta normativa per tal de donar una resposta, a hores d'ara amb

[230] El projecte de Decret es va elevar al Consell Tècnic per a la seva anàlisi i vistiplau, com a pas previ per a la seva aprovació pel Govern de la Generalitat, si bé aquest últim pas ja no es va produir, entre d'altres circumstàncies, per l'acabament de la legislatura en curs.

caràcter urgent, a les necessitats plantejades i, a més a més, per fer front als reptes actuals més immediats i encarar els que vinguin en un futur.

3. El Registre de Convenis de Catalunya davant el repte de la legislació sobre transparència i règim jurídic del sector públic

Els drets a la transparència i l'accés als arxius i registres de les administracions públiques ja s'havien regulat sectorialment amb anterioritat[231] a l'existència de la Llei 19/2013, del 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, així com també algunes comunitats autònomes havien aprovat normatives sobre aquesta matèria prèviament. La Llei 30/1992 és un clar antecedent a tenir en compte en l'establiment d'obligacions de transparència i publicitat en matèria intergovernamental, sobretot pel que fa als convenis, tot i que no és un cas aïllat.[232]

També cal posar en valor les normatives de creació i regulació dels registres de convenis, que, des dels anys vuitanta del segle passat, ja van començar a establir obligacions de publicitat i transparència en relació amb els instruments convencionals, esdevenint el Registre de Convenis de Catalunya el pioner en permetre'n la consulta per internet. Així mateix, la majoria dels estatuts de nova generació, aprovats entre 2006-2011, van incorporar la transparència com un principi rector de la seva actuació, organització i funcionament. En el cas de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, a més, es van preveure obligacions específiques de publicitat dels convenis intergovernamentals al BOE i al DOGC.

[231] A banda de les previsions contingudes a la Llei 30/1992, bàsicament en els articles 35 i 37, també cal destacar la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics i la Llei 37/2007, de 16 de novembre, sobre la reutilització de la informació del sector públic, així com la Llei 27/2006, de 18 de juliol, per la qual es regulen els drets d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient (incorpora directives 2003/4/CE i 2003/35/CE).

[232] En l'àmbit de les relacions intergovernamentals i tal com ja s'ha indicat, la Llei 30/1992 va establir, en el Títol I, la publicitat dels convenis de conferència sectorial i dels convenis de col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes al BOE i al diari oficial autonòmic corresponent, i la seva comunicació al Senat, així com la publicitat dels acords d'aprovació de plans i programes conjunts. Això no obstant, la Llei 30/1992 no va especificar res pel que fa a la publicitat de les conferències sectorials, regulades també en aquesta norma. En la reforma d'aquesta Llei, mitjançant la Llei 4/1999, en la qual es va donar reconeixement legal a les comissions bilaterals, tampoc no es va incidir en la seva transparència. És en l'article 33.2 de la Llei 1/2000, de 7 de gener, de reforma parcial de la Llei orgànica del poder judicial, on es preveu únicament la publicació, en el BOE i en el diari oficial de la comunitat autònoma corresponent, de l'acord d'inici de negociacions en el si de la Comissió Bilateral per resoldre les discrepàncies en relació amb una norma amb rang de llei abans de la interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat.

Més endavant i en substitució de les previsions de la Llei 30/1992, l'aprovació de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, va suposar un canvi pel que fa a la regulació dels convenis, ja que va disposar, amb caràcter bàsic, un nou règim jurídic dels convenis per a totes les administracions públiques, amb mesures específiques per a l'Estat, així com també va regular els òrgans de cooperació de manera més exhaustiva que la normativa anterior.

A la vista d'una normativa tan diversa, que va contribuir a posar en el centre de l'agenda política espanyola els principis de transparència i publicitat, amb l'objectiu que la ciutadania tingui coneixement de l'actuació dels governs i les administracions públiques, sobretot en relació amb els convenis, a continuació s'examina l'impacte que ha suscitat en els registres de convenis de l'Estat autonòmic i, de manera singular, en el Registre de Convenis de Catalunya.

3.1 L'impacte de la normativa sobre transparència

Com en el cas de Suïssa, a Espanya van ser les comunitats autònomes les que van liderar la iniciativa legislativa en matèria de transparència, accés a la informació pública i bon govern, en algun cas avançant-se gairebé una dècada a la normativa estatal, per bé que la Llei 19/2013 no fa referència expressa a aquesta experiència autonòmica prèvia al llarg del seu articulat.[233]

No obstant això, les comunitats autònomes han aprovat, majoritàriament, les respectives lleis en matèria de transparència, accés a la informació pública i bon govern amb posterioritat a la normativa bàsica estatal, com és el cas de la Llei catalana 19/2014, de 20 de desembre. En totes elles, s'han establert obligacions de transparència i publicitat

[233] Com en el cas dels cantons suïssos, les comunitats autònomes de Galícia (2006), Illes Balears (2011), Comunitat Foral de Navarra (2012) i Extremadura (2013) es van avançar a la normativa estatal i van ser pioneres a legislar en matèria de transparència, accés a la informació pública i bon govern. Tanmateix, no consta que el legislador estatal, durant l'elaboració de la Llei 19/2013, donés audiència prèvia a les comunitats autònomes per tenir en compte la seva experiència en la matèria. Sobre aquestes qüestions, així com de la regulació autonòmica en matèria de transparència aprovada per aquestes comunitats, Velasco Rico, Clara Isabel, "Análisis en clave competencial del Proyecto de Ley estatal sobre Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 17, 2013, pàg. 284-288, 304-309.

específiques per als convenis de col·laboració i, en alguns casos, per als òrgans de cooperació.

3.1.1 La Llei estatal 19/2013: una regulació bàsica

3.1.1.1 Els objectius principals i l'àmbit d'aplicació

Tal com s'afirma en el seu preàmbul, la Llei 19/2013 pretenia equiparar-se a la resta de legislacions de les democràcies consolidades del nostre entorn europeu. Amb aquesta finalitat, la Llei 19/2013 perseguia incrementar i reforçar la transparència de l'activitat pública, amb l'establiment de determinades obligacions de publicitat activa i d'un Portal de la Transparència per fer-les efectives (sens perjudici de l'aplicació de la normativa autonòmica corresponent), d'acord amb els principis d'actualització periòdica i d'accés fàcil, universal, gratuït i comprensible a la informació i, a ser possible, en format reutilitzable, sense més limitacions que les derivades dels drets d'accés a la informació pública i de protecció de dades de caràcter personal establertes en aquesta Llei (articles 14 i 15).[234]

Així mateix, aquest cos legal perseguia reconèixer i garantir l'accés a la informació pública, com un dret d'abast molt ampli i sense necessitat de motivar-lo en la sol·licitud, amb un procediment àgil i amb un termini de resposta breu, sotmès a reclamació potestativa i prèvia a la via jurisdiccional davant del Consell de Transparència i de Bon Govern (òrgan de nova creació, en substitució dels recursos administratius).

En tractar-se d'una Llei bàsica, va estendre el seu àmbit d'aplicació a totes les administracions públiques (general de l'Estat, comunitats autònomes, Ceuta i Melilla, i local) i a tot el seu sector públic en sentit ampli (incloses les universitats públiques), que tenen el règim més estricte quant a les obligacions de transparència. També és aplicable, si bé només en l'exercici d'activitats subjectes al dret administratiu, a les corporacions de dret públic i als principals òrgans constitucionals i estatutaris, així com a

[234] Cal tenir en compte que l'article 15 ha estat modificat per la Disposició final 11a. de la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals.

determinades societats, fundacions i associacions constituïdes o participades pels subjectes anteriors i sota determinades condicions (article 2).[235]

3.1.1.2 La transparència en els òrgans de cooperació i els convenis

Pel que fa la transparència de les relacions intergovernamentals de caràcter vertical, la Llei 19/2013 estableix que les disposicions del Títol I, relatiu a la transparència de l'activitat pública, s'aplicaran també als "òrgans de cooperació que preveu l'article 5 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, en la mesura en què, per la seva naturalesa peculiar i atès que no tenen una estructura administrativa pròpia, els siguin aplicables les disposicions d'aquest títol. En aquests casos, el compliment de les obligacions derivades d'aquesta Llei l'ha de dur a terme l'Administració que tingui la Secretaria de l'òrgan de cooperació" [article 2.1.i)].

Com és evident, aquesta remissió legal apunta principalment cap a les comissions bilaterals de cooperació i les conferències sectorials, amb la finalitat de fomentar la transparència de l'activitat d'aquests òrgans de cooperació entre l'Estat i les comunitats autònomes, una activitat política i de molta negociació de per si força allunyada del focus mediàtic, i que només surt a la llum quan s'arriba a un gran acord (o desacord), a fi d'escenificar-lo i visibilitzar-lo davant de la ciutadania.

Quant a les conferències sectorials, cal tenir en compte que es regeixen per un acord d'institucionalització i sovint disposen de reglament intern propi, que habitualment ja estableix que la seva Secretaria està adscrita al Ministeri amb competències sobre la matèria objecte d'aquest òrgan de cooperació. Segurament per aquesta raó, la informació sobre les conferències sectorials no acostuma a tenir publicitat en les pàgines web institucionals de les comunitats autònomes, llevat del cas específic de Catalunya, que,

[235] Dintre de l'àmbit d'aplicació d'aquesta Llei i pel que fa al deure de publicitat activa, també es van incloure altres subjectes obligats, com ara partits polítics, organitzacions sindicals i empresarials, així com determinades entitats privades que rebin ajudes o subvencions públiques a partir de determinades quantitats (article 3). Sobre els subjectes sotmesos a l'àmbit d'aplicació de la Llei 19/2013, Concepción Barrero Rodríguez, "Transparencia: Ámbito subjetivo", a Guichot Reina, Emilio (coordinador), *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Tecnos, Madrid, 2014, pàg. 63-96.

com ja s'ha indicat, ho va estar fent durant el període 2008-2011.[236] En qualsevol cas i molt abans de l'aprovació de la Llei 19/2013, cal posar en valor la tasca del Ministeri amb competències en matèria de política territorial, que des de l'any 2009 publica anualment en la seva pàgina web un informe anual, amb una relació de les conferències sectorials existents, el nombre de reunions realitzades i els ordres del dia corresponents.[237]

Amb relació a les comissions bilaterals de cooperació, cal tenir en compte que algunes comunitats autònomes que havien reformat els seus estatuts d'autonomia durant el període 2006-2011, ja havien inclòs en els textos estatutaris un règim específic per a les comissions bilaterals (com és el cas de Catalunya, Andalusia, Aragó, Castella i Lleó, Comunitat Foral Navarra i Extremadura) i que, a més a més, aquests òrgans normalment es regeixen per un acord de creació i d'un reglament intern propi.

En aquest marc estatutari i en aplicació de la normativa sobre transparència, de les sis comunitats autònomes esmentades, només Catalunya i Castella i Lleó faciliten informació sobre les comissions bilaterals amb l'Estat a les seves pàgines webs institucionals, de manera detallada, respecte a la normativa, la composició, les funcions, les reunions realitzades i, fins i tot, els ordres del dia i els acords adoptats.[238] Com en el cas de les conferències sectorials, el Ministeri que té atribuïdes les competències en matèria de política territorial també dona informació molt exhaustiva sobre totes les comissions bilaterals de cooperació a la seva pàgina web institucional.[239]

Pel que fa a les obligacions de transparència dels convenis, previstes a la Llei 19/2013 [article 8.1.b)], òbviament van anar molt més enllà de les contingudes en la Llei

[236] Com ja s'ha indicat, com a conseqüència de l'Acord de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat, de 17 de juliol de 2007, a partir de l'any 2008, la Generalitat de Catalunya va començar a fer publicitat de les conferències sectorials i altres òrgans consultius multilaterals de l'Estat en què hi participava.

[237] Es pot obtenir tota aquesta informació sobre les conferències sectorials, mitjançant informes anuals molt detallats, a la pàgina web del Ministeri de Política Territorial i Funció Pública https://mpt.gob.es/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales.html (consulta de 15.3.2023).

[238] Es pot accedir a aquesta informació sobre les comissions bilaterals a la pàgina web de la Junta de Castella i Lleó, https://gobierno.jcyl.es/web/es/cooperacion-estado/comision-cooperacion-entre-comunidad.html; i en el cas de la Generalitat de Catalunya, a la pàgina web https://presidencia.gencat.cat/ca/ambits_d_actuacio/relacions-institucionals/organs-bilaterals-generalitat-estat/comissio-bilateral-generalitat-estat/ (consulta de 15.3.2023).

[239] Es pot obtenir informació molt detallada sobre totes les comissions bilaterals a la pàgina web del Ministeri de Política Territorial i Funció Pública https://mpt.gob.es/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/comisiones_bilaterales.html (consulta de 15.3.2023).

30/1992, però sense superar les obligacions previstes anteriorment per les lleis gallega, balear, navarresa i extremenya, molt més completes. En aquest sentit, la Llei bàsica sobre transparència va establir unes obligacions de publicitat activa mínimes i, per tant, ampliables, per tal que els subjectes obligats per aquesta Llei hagin de donar informació sobre la relació dels convenis signats, amb indicació de les parts signants, objecte, termini de vigència, modificacions realitzades, els subjectes obligats a la realització de les prestacions i, si escau, les obligacions econòmiques convingudes.[240] Res no impedeix que qualsevol d'aquests subjectes pugui ampliar voluntàriament el ventall de paràmetres a publicar, com, per exemple, el contingut íntegre dels convenis o la informació sobre el compliment i execució.

Així mateix, cal tenir en compte que les administracions públiques han usat freqüentment la figura del conveni de col·laboració, amb una regulació molt més laxa, quan volien escapar-se de l'encorsetament del sistema públic de contractació. Per aquest motiu, l'establiment de les obligacions de transparència dels convenis introduïdes per la Llei 19/2013, amb caràcter mínim, es podria considerar un encert pel seu efecte dissuasori i per prevenir aquestes irregularitats.[241]

No obstant això, es pot formular un retret a la Llei 19/2013 en relació amb la transparència dels convenis, i és que, a diferència de la Llei 30/1992, no articula un règim específic i diferenciat per als convenis de col·laboració signats entre l'Estat i les comunitats autònomes, sinó que estableix una regulació uniforme per a tots els convenis

[240] A la lletra b) d'aquest mateix article 8.1, també es va establir l'obligació de publicar les encomandes de gestió signades, amb indicació de l'objecte, pressupost, durada, obligacions econòmiques i subcontractacions efectuades, amb esment dels adjudicataris, procediment seguit per a l'adjudicació i import. Sobre la informació objecte de publicitat activa dels convenis i encomandes de gestió, Guichot Reina, Emilio, "Publicidad activa", a Guichot Reina, Emilio (coordinador), *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Tecnos, Madrid, 2014, pàg. 179-180. Així mateix, l'article 8.2 també va sotmetre a les mateixes obligacions de transparència als subjectes obligats per l'article 3 de la Llei 19/2013, com són els partits polítics, organitzacions sindicals i empresarials i determinades entitats privades, quan els convenis de col·laboració se signin amb una Administració Pública. En el cas d'aquests subjectes, seria interessant disposar també d'informació sobre els convenis de col·laboració que se signin amb altres parts que no siguin una Administració Pública, que indicaria una inequívoca voluntat *pro* transparència i disminuiria la sensació d'opacitat que a vegades envolta algunes d'aquestes institucions. Sobre la necessitat que els subjectes obligats per la Llei 19/2013 facin un exercici complementari de transparència, es pot consultar a De la Nuez Sánchez-Cascado, Elisa, Tarín Quirós, Carlota (coordinadores), *Transparencia y Buen Gobierno. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, La Ley Wolters Kluwer, Madrid, 2014, pàg. 89-99.

[241] Aquesta opinió és la que es defensa també a De la Nuez Sánchez-Cascado, Elisa, Tarín Quirós, Carlota (coordinadores), *op. cit.,* pàg. 205-206 i a Guichot Reina, Emilio, "Publicidad activa", *op. cit.,* pàg. 180.

signats per les administracions públiques amb qualsevol persona pública o privada, per tal d'assolir una major transparència i acabar amb l'opacitat tradicional de bona part de l'activitat convencional, que anteriorment no estava regulada. En conseqüència, aquesta regulació tan àmplia, però alhora massa homogènia i sense cap distinció, comporta una considerable pèrdua o dissolució del pes polític dels convenis intergovernamentals en favor d'un major pes interadministratiu.

Des del mes gener de 2014, al Portal de Transparència de l'Administració general de l'Estat, es publica la informació que preveu la Llei 19/2013 sobre els convenis de col·laboració i que facilita el Ministeri d'Hisenda i Funció Pública, desglossada per ministeris, amb indicació del títol del conveni, el ministeri o organisme signant, si disposa o no de finançament, la tipologia i la vigència, amb accés al text del conveni signat.[242] Tot i que la Llei no ho preveu, en la mateixa pàgina web es publiquen, totalment barrejats, els convenis i les encomandes de gestió. Per diferenciar-los, es indispensable utilitzar filtres de cerca, que no permeten discriminar els convenis signats per l'Estat amb les comunitats autònomes dels altres convenis signats amb persones públiques o privades.

Potser per contrarestar aquesta acumulació de dades sobre convenis, que no aporten més informació relacionada o addicional de la prevista, amb caràcter mínim, per la Llei 19/2013, el Ministeri amb competències en matèria de política territorial manté, en la seva pàgina web corporativa, la publicació d'informes anuals (disponibles des de l'any 2008) sobre els convenis signats entre l'Estat i les comunitats autònomes, que ofereixen una anàlisi completa i detallada de l'activitat convencional intergovernamental de caràcter vertical, mitjançant un relat comprensible, i inclouen també una relació de cada un d'aquests convenis.[243]

Atès que la Llei 19/2013 és una llei bàsica, que estableix unes obligacions de publicitat activa mínimes per a totes les administracions públiques, caldrà analitzar com s'ha regulat la transparència dels convenis en cadascuna de les lleis autonòmiques aprovades

[242] Aquesta informació es pot trobar al Portal de Transparència estatal a l'adreça https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/PublicidadActiva/Contratos/Convenios-encomiendas.html (consulta de 15.3.2023).
[243] Es pot accedir a tota aquesta informació a l'adreça https://mpt.gob.es/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Convenios_Colaboracion.html (consulta de 15.3.2023).

posteriorment en matèria de transparència, accés a la informació pública i bon govern, i si s'ha previst un règim específic per als convenis de caràcter intergovernamental.

Per altra banda i tal com ja s'ha esmentat anteriorment, entre els objectius perseguits per la Llei 19/2013 figurava el de facilitar al màxim l'accés a la informació pública a tota la ciutadania. Per garantir aquest accés, aquesta Llei va crear el Consell de Transparència i Bon Govern, com a òrgan independent i de control del compliment de les obligacions de transparència de l'Administració general de l'Estat, davant el qual es poden interposar les reclamacions contra resolucions expresses o presumptes de denegació d'accés a la informació pública (articles 9 i 24).[244]

Segons aquesta mateixa norma, i com una conseqüència lògica de l'Estat autonòmic, es preveu la possibilitat que les comunitats autònomes puguin designar un òrgan independent, amb les mateixes funcions que el Consell esmentat, llevat que mitjançant un conveni de col·laboració vulguin atribuir aquestes funcions al Consell de Transparència i Bon Govern estatal (Disposició addicional 4a.).[245]

3.1.2 La Llei catalana 19/2014 i el seu desplegament reglamentari

3.1.2.1 Els antecedents, els objectius i els subjectes obligats

Catalunya va ser pionera en regular el dret d'accés als documents públics, en la difusió de la informació pública i en l'ús dels mitjans electrònics, mitjançant la Llei 10/2001, de

[244] Sobre aquest òrgan independent i de control del compliment de les obligacions de transparència de l'Administració general de l'Estat, Guichot Reina, Emilio, "El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno", a Guichot Reina, Emilio (coordinador), *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Tecnos, Madrid, 2014, pàg. 331-352. Una anàlisi crítica d'aquest òrgan, si bé favorable a la seva creació, pel seu caràcter d'Administració independent, a Sendín García, Miguel Ángel, "El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno", *Revista Jurídica de Castilla y León*, *Monográfico: Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Análisis de la cuestión tras la Ley 19/2013*, [coordinadora: Moretón Toquero, Arancha], núm. 33, 2014, pàg. 1-25. I una visió comparada del Consell de Transparència i Bon Govern i els òrgans creats per les comunitats autònomes a Bernadí Gil, Xavier, "Panorama de la regulació de la transparència, l'accés a la informació pública i el bon govern", a Cerrillo Martínez, Agustí i Ponce Solé, Juli (coordinadors), *Transparència, accés a la informació pública i bon govern. Comentaris de la Llei 19/2014, de 9 de desembre,* Editorial UOC, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 2015, pàg. 74-79.

[245] Es pot accedir a aquests convenis a la pàgina web del Consell de Transparència i Bon Govern https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/transparencia/portal-transparencia/informacion-econ/convenios/conveniosCCAA.html (consulta de 24.2.2022).

13 de juliol, d'arxius i documents, i el Decret 324/2001, de 4 de desembre, relatiu a les relacions entre els ciutadans i l'Administració de la Generalitat de Catalunya a través d'Internet.

Seguint aquesta mateixa línia precursora, entre els principis que han de regir l'organització i el funcionament de l'Administració de la Generalitat, l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 (article 71.4) va consagrar el principi de transparència, pel qual aquesta Administració ha de fer pública la informació necessària per tal que la ciutadania pugui avaluar-ne la gestió.

En desplegament de les previsions estatutàries, la transparència també es va recollir, com un dels principis generals que han d'impregnar l'actuació de les administracions catalanes, a la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya (article 31).[246] Així mateix, la Llei 29/2010, del 3 d'agost, d'ús dels mitjans electrònics al sector públic de Catalunya (article 4), va incorporar els principis de transparència i participació en l'ús d'aquests mitjans per garantir l'accés a l'estat de les tramitacions administratives i a la informació que consta en els arxius, d'acord amb el que estableix l'ordenament jurídic, i també la rendició de comptes i l'establiment de mecanismes de participació activa en les decisions públiques.[247]

En aquest context normatiu, un dels objectius principals de la Llei catalana 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern va ser apropar i donar a conèixer l'activitat interna i externa de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i, sobretot, el procés de presa de decisions polítiques per tal que la ciutadania conegui i tingui un major control de l'actuació dels poders públics.

[246] Sobre el principi de la transparència a la Constitució, l'Estatut de 2006 i, especialment, com s'articula a la Llei 26/2010, Mauri Majós, Joan, "El principio de la transparencia en la legislación de régimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas catalanas", Tornos Mas, Joaquín (coordinador), *Comentarios a la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas catalanas*, Iustel, Madrid, 2012, pàg. 315-318.

[247] Una referència als antecedents normatius sobre transparència i la seva incidència en la Llei catalana 19/2014 a Cerrillo Martínez, Agustí. "La transparència pública", a Cerrillo, Agustí i Ponce, Juli (coordinadors), *Transparència, accés a la informació pública i bon govern. Comentaris de la Llei 19/2014, de 9 de desembre,* Editorial UOC, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 2015, pàg. 86-89.

No obstant això, el text articulat de la Llei 19/2014 també va tenir molt presents les disposicions de la Llei bàsica estatal, aprovada un any abans. Així, es va preveure de manera molt similar les obligacions de transparència que s'havien de fer efectives mitjançant publicitat activa, en format accessible i reutilitzable, i en el Portal de Transparència corresponent. En la regulació catalana també es van establir els mecanismes per garantir el dret a la informació pública i, específicament, l'òrgan per resoldre les reclamacions previstes en la Llei 19/2013 (article 24), que a Catalunya va prendre el nom de Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP).[248]

Sens dubte, és evident que el procediment per exercir l'accés a la informació pública regulat per la Llei catalana de transparència presenta certes diferències amb la regulació bàsica estatal, sobretot en l'àmbit del silenci administratiu, ja que la norma catalana es va decantar, amb certs matisos, pel silenci estimatori o positiu, mentre que a la Llei estatal 19/2013, així com a la majoria de les altres lleis autonòmiques, va imperar el silenci desestimatori o negatiu.[249]

Un cop assenyalades les principals similituds i diferències entre ambdós cossos legals, cal analitzar, separadament i de forma detallada, el contingut de la Llei 19/2014, de transparència, accés a la informació pública i bon govern pel que fa als subjectes obligats per aquesta norma.

Pel que fa a l'àmbit subjectiu, aquesta Llei (article 3) és aplicable a les administracions públiques de Catalunya, concepte ampli i que engloba l'Administració de la Generalitat i els ens que integren l'Administració local a Catalunya, així com tots els organismes i

[248] Sobre la regulació de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP) a la Llei 19/2014, Samarra Gallego, Elisabet, "La Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña y la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña", Troncoso Reigada, Antonio (director), *Transparencia pública y Comunidades Autónomas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pàg. 160-206. També Capdevila Ponce, Gemma i Solernou Viñolas, Àgata, "El sistema de garanties previst en la Llei de transparència, accés a la informació pública i bon govern", *Revista Activitat Parlamentària*, núm. 28, 2015, pàg. 91-97. I també Vilalta Reixach, Marc, "El sistema de garanties de la transparència i el bon govern", a Cerrillo Martínez, Agustí i Ponce Solé, Juli (coordinadors), *Transparència, accés a la informació pública i bon govern. Comentaris de la Llei 19/2014, de 9 de desembre,* Editorial UOC, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 2015, pàg. 235-253.

[249] Una perspectiva sobre el silenci administratiu i la regulació aprovada per l'Estat i les comunitat autònomes en aquesta matèria, a Bernadí Gil, Xavier, "Panorama de la regulació de la transparència, l'accés a la informació pública i el bon govern", *op. cit.*, 2015, pàg. 72-74 i 82-83.

entitats de naturalesa administrativa dependents o vinculats a aquestes administracions [article 2.f)]. També s'aplica als òrgans estatutaris[250], universitats públiques, col·legis i corporacions de dret públic en l'exercici d'activitats administratives, i als consorcis, associacions i societats mercantils amb participació majoritària. Així mateix, és d'aplicació a les persones privades que exerceixen activitats públiques, a les organitzacions, associacions i fundacions que disposin de determinat nivell d'ingressos provinents de subvencions o ajuts públics i a grups d'interès.[251]

3.1.2.2 L'aplicació del principi de transparència en els convenis

A diferència d'altres comunitats autònomes, la Llei catalana de transparència, accés a la informació pública i bon govern, no va recollir de forma expressa cap obligació de publicitat per als òrgans de cooperació previstos a la Llei 30/1992, d'acord amb la previsió de la legislació bàsica estatal en matèria de transparència.[252]

En canvi, amb relació als convenis de col·laboració, la Llei catalana 19/2014 (article 14) sí que va afirmar que era una informació subjecta al règim de transparència i, a més, va desenvolupar unes obligacions de publicitat més completes que les previstes a la legislació homònima estatal.

Concretament, la informació mínima que, mitjançant el Registre de Convenis, s'ha de facilitar en relació amb tots els convenis signats està ben delimitada i consisteix en: la relació de convenis vigents, amb la data (s'entén que de signatura), les parts signants, l'objecte, els drets i les obligacions que generin i el període de vigència, així com

[250] Si bé, d'acord amb el principi d'autonomia parlamentària previst a l'article 58.1 de l'Estatut d'autonomia, el Parlament de Catalunya disposa d'un règim específic, tal com queda reflectit en la Disposició addicional cinquena de la Llei 19/2014. En aquest sentit, el règim específic sobre la transparència, accés a la informació pública i bon govern de la Cambra, es troba actualment contingut al Títol VI del Reglament del Parlament de Catalunya.

[251] Sobre l'àmbit subjectiu d'aplicació de la Llei 19/2014, en comparació amb la Llei 19/2013, Bernadí Gil, Xavier, "Panorama de la regulació de la transparència, l'accés a la informació pública i el bon govern", *op. cit.*, 2015, pàg. 68-70.

[252] Això no obstant i tal com ja s'ha indicat, el Departament amb competències en matèria de relacions institucionals facilita informació sobre l'activitat de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat i d'altres òrgans bilaterals de caràcter vertical. Es pot accedir a aquesta informació mitjançant la pàgina web https://presidencia.gencat.cat/ca/ambits_d_actuacio/relacions-institucionals/organs-bilaterals-generalitat-estat/comissio-bilateral-generalitat-estat (consulta de 15.3.2023).

qualsevol modificació dels paràmetres anteriors, amb especificació de la data i la manera en què s'hagin dut a terme.

Però la gran novetat incorporada per la Llei catalana de transparència en relació amb la legislació bàsica estatal o amb la de qualsevol altra comunitat autònoma, és l'obligació de facilitar informació sobre el compliment i l'execució dels convenis, per ara, només prevista exclusivament a la Llei 19/2014. La informació que s'ha de fer pública en relació amb tots els convenis signats pels subjectes obligats abasta també el contingut i la manera (què s'ha fet i com) en què s'han dut a terme les obligacions que s'hi preveuen.

Com en el cas de la legislació de les comunitats autònomes pioneres en matèria de transparència (Galícia, Illes Balears, Comunitat Foral de Navarra i Extemadura), la Llei catalana 19/2014 va centralitzar la publicitat de totes les obligacions previstes per als convenis en el Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació de la Generalitat, integrat en el Portal de la Transparència.

En aquest sentit, convé destacar l'important paper del Registre de Convenis en aquest àmbit, i no oblidar que, des de l'any 2005, ja va ser pioner a Espanya en la transparència i la publicació a internet de la informació relativa als protocols, convenis i acords de col·laboració de caràcter intergovernamental signats pel Govern i de l'Administració de la Generalitat, així com pel seu sector públic, amb l'Estat i les altres comunitats autònomes.[253]

D'altra banda, de la lectura sencera de la Llei 19/2014 (article 14), es planteja una altra particularitat de la Llei catalana en el règim de transparència dels convenis de col·laboració, que no es repeteix a cap altra legislació autonòmica ni a la Llei bàsica estatal, i és que les obligacions de transparència que s'hi preveuen són aplicables a tots els subjectes obligats (article 3) per aquesta norma mitjançant el Registre de Convenis,

[253] D'acord amb el contingut de l'article 6.2 del Decret 52/2005, de 5 d'abril, de creació i regulació del Registre de convenis de col·laboració i cooperació, des de l'any 2005, qualsevol persona ja podia accedir telemàticament a la informació sobre les parts signants, els seus representants i el caràcter d'aquesta representació, l'objecte, el finançament, els òrgans de gestió creats a l'efecte i el termini de vigència dels protocols, convenis i acords de col·laboració vigents, així com a d'altra informació rellevant, com ara la matèria i els convenis relacionats, amb la possibilitat de fer cerques sobre els instruments convencionals vigents i no vigents per anualitats, seccions, matèria, parts, etc. Cal afegir que la consulta dels convenis es pot efectuar mitjançant la pàgina web institucional del Registre de Convenis, que també és accessible des del Portal de la Transparència de la Generalitat de Catalunya.

amb la voluntat clara d'incloure el màxim d'òrgans possible als efectes d'acabar amb l'opacitat de l'activitat convencional de la major part del sector públic. [254]

Aquesta previsió legal inclouria totes les administracions públiques de Catalunya, entre d'altres, a les administracions de la Generalitat i local a Catalunya, a les universitats públiques, i a tots els organismes i entitats vinculats, que depenen o participats pels subjectes esmentats, així com als òrgans estatutaris i altres institucions de la Generalitat.[255]

En aquesta mateixa línia, la Llei 19/2014 ja va especificar que la Generalitat i les administracions locals han de comunicar tota la informació sobre els convenis signats amb persones públiques i privades al Registre de Convenis de la Generalitat per tal que el Portal de la Transparència en faciliti la consulta de forma directa i dinàmica (Disposició addicional 9a.).

Una altra de les novetats incloses en la Llei 19/2014 (article 14), que també suposa una diferència amb qualsevol altre Registre de Convenis a Espanya, és que el Registre de Convenis català és l'únic en què també s'hi han d'inscriure i publicar tots els encàrrecs de gestió de les administracions públiques de Catalunya, als quals s'ha de poder accedir per internet, pràcticament en les mateixes condicions que els convenis.[256]

[254] Sobre la voluntat del legislador català d'ampliar al màxim els subjectes obligats a complir amb les obligacions de publicitat activa per evitar opacitats i també possibles casos de corrupció, cal consultar Velasco Rico, Clara Isabel, "El dret d'accés a la informació pública: reconeixement, límits i procediment d'exercici", a Cerrillo, Agustí i Ponce, Juli (coordinadors), *Transparència, accés a la informació pública i bon govern. Comentaris de la Llei 19/2014, de 9 de desembre,* Editorial UOC, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 2015, pàg. 123-125.

[255] Llevat del Parlament de Catalunya, que disposa d'un règim específic d'acord amb el que estipula la Llei 19/2014. No obstant això, aquesta Llei no exclou la possibilitat que, mitjançant un conveni, aquest òrgan estatutari vehiculi també aquest deure de publicitat activa mitjançant el Registre de Convenis.

[256] En l'informe elaborat per la Ponència, no hi havia cap referència als encàrrecs de gestió en l'article 14 de la Llei 19/2014. La inclusió d'aquesta figura en aquest article va partir de la proposta del catedràtic de Dret Administratiu de la Universitat de Barcelona (UB), Oriol Mir Puigpelat, realitzada durant la seva compareixença davant la Comissió d'Afers Institucionals del Parlament de Catalunya, durant la tramitació de la Llei de transparència, accés a la informació pública i bon govern. En aquest sentit, en el Dictamen de la Comissió d'Afers Institucionals ja figura la redacció, finalment aprovada en el Ple del Parlament, en la qual s'inclouen els encàrrecs de gestió en l'article 14 de la Llei esmentada.

3.1.2.3 Els efectes del Decret 8/2021

Gairebé set anys després de l'aprovació de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, el Govern de la Generalitat va aprovar el Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública, per desplegar parcialment aquesta Llei.[257]

Pel que fa a l'àmbit subjectiu, el Decret 8/2021 (article 2) especifica que, llevat del capítol IV del títol I, que és d'aplicació a les persones i entitats privades[258] a les quals es refereix expressament, aquesta norma és aplicable a totes les administracions públiques de Catalunya, d'acord amb el que estableix la Llei 19/2014, que inclou un concepte ampli d'administració pública i del seu sector públic, tal com ja s'ha indicat anteriorment.

Sobre les obligacions generals i la forma de publicació, el Decret 8/2021 estipula que la informació ha de fer referència, com a mínim, a l'any en curs, llevat de la relativa als contractes, els convenis subscrits i les subvencions i els ajuts atorgats, que ha de fer referència, com a mínim, als darrers cinc anys, d'acord amb el que estableix la Llei 19/2014.

Cal assenyalar que, si bé la Llei 19/2014 especifica molt clarament que la informació sobre els contractes i les subvencions i ajuts atorgats ha de fer referència, com a mínim, als darrers cinc anys, no inclou en aquesta mateixa categoria els convenis de col·laboració. En aquest sentit, quan aquesta Llei (article 14) aborda expressament la transparència en l'activitat convencional, no concreta cap termini pel que fa a la informació que s'ha de facilitar sobre els convenis subscrits pels subjectes obligats, i en

[257] Resten fora d'aquesta regulació el règim de garanties del dret d'accés a la informació pública establert pel capítol IV del títol III, així com els títols IV a IX de la Llei 19/2014. Així mateix, cal tenir en compte que el Govern ja havia desplegat anteriorment alguns dels aspectes de la Llei esmentada, mitjançant l'aprovació del Reglament de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública i la normativa reguladora del Registre de grups d'interès de Catalunya.

[258] Pel que fa a les entitats privades, l'article 10 del Decret 8/2021 preveu que els partits polítics, associacions i fundacions vinculades, organitzacions sindicals i empresarials amb seu a Catalunya o l'àmbit d'actuació de les quals comprengui Catalunya, així com altres entitats privades que percebin subvencions o ajuts per determinats imports, hauran de publicar els convenis subscrits amb les administracions públiques en els darrers cinc anys en el seu web corporatiu, que serà accessible des del Portal de la Transparència, d'acord amb les previsions de l'article 14.2 de la Llei 19/2014 i l'article 44.2 del Decret esmentat.

cap cas imposa aquest termini de cinc anys. Segurament perquè el legislador no ho va considerar necessari, a diferència dels altres supòsits esmentats.

És evident que el Decret 8/2021 va un pas més enllà que la llei 19/2014 pel que fa als convenis, quan fa una remissió concreta als preceptes d'aquesta Llei sobre la publicitat dels contractes i les subvencions i els ajuts atorgats durant els darrers cinc anys, i hi inclou (voluntàriament o erròniament?) els convenis subscrits, sense cap base legal específica i entrant en una certa contradicció amb el termini d'un any establert com a obligació general de la publicitat activa.

Entre les novetats aportades per aquest Decret, figura l'obligació de publicar un "enllaç al text del conveni subscrit o la seva modificació, prèvia anonimització de les dades personals diferents de la identificació amb nom i cognoms de les persones signants, a través del Registre de convenis" (article 44.1).

Tot i que l'obligació de publicar el text dels convenis subscrits o la seva modificació no figura a la Llei 19/2014, en la pràctica, el Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació ja portava a terme aquesta publicació en relació amb els convenis signats a partir de l'1 de juliol de 2015 (data d'entrada en vigor de la Llei) i, fins i tot, dels convenis signats a partir de l'any 2010, òbviament amb la deguda protecció de les dades personals. Per tant, la incorporació d'aquesta obligació, en el Decret 8/2021, de publicar el text dels convenis subscrits, suposa regular i, en definitiva, donar visibilitat a una actuació que el Registre de Convenis ja realitzava, des de feia sis anys, amb caràcter general i que anava un pas més endavant de les previsions inicials de la Llei 19/2014.

Així mateix, el Decret 8/2021 també preveu que es publiqui "un enllaç a la publicació oficial (del conveni) en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, si escau" (article 44.1). Aquesta obligació sembla inspirada en la legislació sobre transparència de Canàries i la Comunitat de Madrid, que estipulen l'obligació de publicar els convenis en els respectius butlletins oficials en el termini dels vint dies següents a la seva signatura, tot i que no fan recaure expressament aquesta obligació en els seus registres de convenis.

De la redacció del Decret català, en canvi, sí que es desprèn clarament que aquesta obligació ha de recaure també en el Registre de Convenis. Això no obstant, aquesta norma no ha tingut en compte que la publicació dels convenis al DOGC no correspon al Registre esmentat, sinó que són els subjectes obligats els qui han de realitzar aquesta publicació oficial d'acord amb la normativa legal vigent.[259] Conseqüentment, hauran de ser els subjectes obligats o el propi DOGC els qui hauran de facilitar la informació sobre l'enllaç de la publicació oficial dels convenis al Registre per tal que aquest en faci la publicitat corresponent.

I és que, amb la redacció actual del Decret 8/2021, s'ha perdut una molt bona oportunitat per acabar amb aquesta concurrència de competències entre els subjectes obligats i el Registre de Convenis pel que fa a la publicitat dels convenis al DOGC. Per facilitar la consulta de convenis a la ciutadania, i també en ares als principis d'economia processal i d'eficiència, hauria estat més convenient atribuir expressament al Registre esmentat l'obligació de publicar els convenis al DOGC per tal d'incloure, posteriorment i sense més dilacions, l'enllaç de l'esmentada publicació oficial en la informació que ja s'ofereix per internet. Així mateix, amb aquesta solució, se centralitzaria i s'agilitaria al màxim tot el procediment per a la inscripció i publicació dels instruments convencionals en el Registre de Convenis i en el DOGC.

Per altra banda, el Decret 8/2021 (article 44.2) també pretén definir, de manera exhaustiva, què s'entén per informació relativa al compliment i l'execució dels convenis per tal de desplegar les previsions contingudes a la Llei 19/2014, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, relatives a l'obligació de facilitar aquesta informació mitjançant el Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació.

És encomiable la voluntat d'aquesta norma d'identificar les diferents possibilitats de compliment i execució dels convenis, mitjançant cinc supòsits concrets, entre el quals, la informació sobre les causes i formes d'extinció anticipada, la identificació dels òrgans de gestió, seguiment i control de l'execució, les mesures adoptades en cas d'incompliment, els òrgans i els resultats dels procediments a què se sotmeten les

[259] En aplicació de l'article 9 del Decret 52/2005, del 5 d'abril, de creació i regulació del Registre de Col·laboració i Cooperació, així com dels articles 110.3 i 112 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya.

diferencies que puguin sorgir sobre la interpretació i el compliment, així com la relació anual de convenis que han perdut la vigència.

Tanmateix, en el Decret 8/2021, no s'ha tingut prou en compte que la majoria de convenis finalitzen en el termini previst i es compleixen en els termes convinguts. Per tant, als cinc supòsits anteriors, caldria afegir diversos paràmetres per donar una informació més concreta i detallada sobre el grau real de compliment i execució dels convenis. A tall d'exemple, caldria identificar totes les actuacions previstes i especificar-ne la forma d'execució per exercicis (sobretot en el cas de convenis amb despeses plurianuals) o si hi ha hagut alguna modificació al respecte. També detallar, si és el cas, com s'han destinat les aportacions econòmiques a les actuacions convingudes. I en qualsevol cas, efectuar un informe final, amb una valoració global sobre el grau de compliment i execució del conveni.

Finalment, el Decret 8/2021 (article 44.3) fa referència a la necessària publicitat dels encàrrecs de gestió que se subscriguin d'acord amb la Llei 40/2015. En aquest sentit, es preveu que la publicació es faci de forma diferenciada, amb un periodicitat trimestral i amb la identificació de les parts signants, l'objecte i les raons que el justifiquen, el pressupost i la fórmula de finançament, la durada, les obligacions econòmiques i l'enllaç a la publicació oficial corresponent.[260]

Atès que la inscripció i publicació dels encàrrecs de gestió de totes les administracions públiques de Catalunya s'ha de dur a terme, també, mitjançant el Registre de Convenis, es donen aquí per reproduïts els mateixos arguments que s'han esmentat en relació amb els convenis pel que fa a la necessitat de concretar, via Decret, qui i com s'ha d'efectuar la publicitat dels encàrrecs en les publicacions oficials, així com la publicació de l'enllaç corresponent.

[260] D'acord amb el que estableix l'article 11.3 de la Llei 40/2015, els encàrrecs de gestió s'hauran de publicar al BOE, al DOGC o al butlletí de la província, segons l'Administració a la qual pertanyi l'òrgan que fa l'encomanda.

3.1.3 La regulació de les comunitats autònomes sobre transparència

3.1.3.1 Galícia, Illes Balears, Comunitat Foral de Navarra i Extremadura: pioneres de les lleis de transparència

La comunitat autònoma pionera en regular sobre transparència va ser Galícia, mitjançant la Llei 4/2006, de 30 de juny, de transparència i bones pràctiques a l'Administració pública gallega[261], a la qual va seguir les Illes Balears, amb l'aprovació de la Llei 4/2011, de 31 de març, de la bona administració i del bon govern de les Illes Balears. Posteriorment la Comunitat Foral de Navarra, amb la Llei foral 11/2012, de 21 de juny, de la transparència i el govern obert[262] i, finalment, Extremadura, mitjançant la Llei 4/2013, de 21 de maig, de govern obert d'Extremadura.

En aquest context, convé fer una anàlisi detallada i comparativa de les quatre lleis autonòmiques sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern, aprovades abans de la Llei bàsica estatal 19/2013, per delimitar-ne les diferències i també les similituds, i examinar com van influir en els seus registres de convenis.

Si bé en el cas de les dues primeres lleis, s'establia que la ciutadania havia de tenir garantit l'accés a la informació d'arxius i registres de l'Administració autonòmica i el seu sector públic, ni la llei gallega de 2006[263] ni la balear de 2011 no van preveure la incorporació d'un procediment específic que permetés exercir aquest dret d'accés a la informació pública, ni tampoc cap procediment per sol·licitar l'accés als arxius i registres administratius. En canvi, la Llei foral navarresa de transparència i la Llei extremenya de govern obert, aprovades posteriorment, a més de preveure el dret d'accés a la informació pública, sí que van regular de manera detallada el procediment per fer-lo efectiu.

[261] La Llei gallega 1/2016, de 18 de gener, de transparència i bon govern, va substituir la Llei 4/2006.
[262] Aquesta Llei es va modificar parcialment en dues ocasions: la primera, mitjançant la Llei foral 5/2016, de 28 d'abril, per adequar-la a la Llei estatal 19/2013; i la segona, mitjançant la Llei foral 5/2018, de 17 de maig, per adequar-la, entre d'altres, a la Llei estatal 39/2015, d'1 d'octubre.
[263] Si bé cal matisar que, posteriorment, la Llei gallega 1/2016, de 18 de gener, de transparència i bon govern sí que ja va incloure, en el Capítol IV del Títol I, un procediment per fer efectiu el dret d'accés a la informació pública.

Pel que fa a l'àmbit subjectiu, inicialment les lleis gallega, balear i foral navarresa van preveure la seva aplicació només a l'Administració autonòmica i al seu sector públic, si bé posteriorment dues van ampliar-lo[264]. En canvi, de bon començament, la llei extremenya, a més d'aplicar-se a l'Administració autonòmica i el seu sector públic, també va estendre la seva aplicació a l'Administració local, la universitat, l'Assemblea legislativa en l'exercici d'activitats sotmeses al dret administratiu i altres subjectes en determinades condicions.[265]

En l'àmbit de les relacions de col·laboració i cooperació, cal assenyalar que cap de les quatre lleis analitzades no va establir mesures específiques de transparència i publicitat dels òrgans de cooperació de caràcter bilateral o multilateral, vertical o horitzontal (comissions bilaterals de cooperació, conferències sectorials, etc.). Per contra, les quatre lleis sí que van regular detalladament la transparència i la publicitat dels convenis, si bé sense donar-los un tractament diferenciat en funció del seu caràcter intergovernamental.

En una qüestió cabdal i en la qual també van coincidir les quatre lleis pioneres és en impulsar el paper decisiu del Registre de Convenis i Acords respectiu, com a eina de publicitat i de transparència de l'activitat convencional de l'Administració de cada comunitat autònoma i del seu sector públic. A més, en el cas de la Comunitat Foral de Navarra, també com a eina de control.

La Llei 4/2006, de 30 de juny, de transparència i bones pràctiques a l'Administració pública gallega (article 11), va ser la precursora en establir les obligacions de publicitat

[264] D'acord amb l'article 3 de la Llei gallega 1/2016, l'àmbit subjectiu no va variar essencialment de l'àmbit establert per la Llei 4/2006, ja que s'adreçava principalment a l'Administració autonòmica gallega i el seu sector públic, si bé va incorporar les universitats, així com les corporacions de dret públic i els òrgans estatutaris en relació amb l'exercici d'activitats subjectes al dret administratiu, i a altres subjectes en aplicació de la llei bàsica estatal de transparència. Així mateix, mitjançant els articles 11 i 14 de la Llei foral 5/2018, es van establir unes obligacions i uns límits comuns de transparència per a totes les administracions públiques de la Comunitat Foral de Navarra i el seu sector públic, així com per a la Universitat Pública de Navarra i, en l'exercici d'activitat subjecte al dret administratiu, als òrgans estatutaris, col·legis professionals, Cambra de Comerç i altres entitats.

[265] Cal tenir en compte que, mitjançant la Disposició final 1a. de la Llei 1/2015, de 10 de febrer, de mesures tributàries, administratives i financeres de la Comunitat Autònoma d'Extremadura, es va afegir la lletra h) a l'article 2 de la Llei 4/2013, en el sentit que les organitzacions sindicals i les empresarials "hauran de publicar en el Portal de Transparència i Participació Ciutadana la informació prevista a l'article 10 quan es tracti de convenis signats amb la Junta d'Extremadura o amb organismes o entitats que pertanyin al sector públic autonòmic."

dels convenis de col·laboració signats per la Xunta de Galicia i el seu sector públic, mitjançant tres sistemes de publicitat complementaris: registre, internet i diari oficial.[266]

En concret, va establir l'obligació de publicar, dins dels primers vint dies dels mesos de gener, maig i setembre de cada any, una relació dels convenis de col·laboració signats en el quadrimestre anterior, mitjançant el *Diari Oficial de Galícia* i també a internet, mitjançant la pàgina web de la conselleria o entitat competent, així com l'obligació de mantenir un Registre central, en el qual figuressin tots els convenis de col·laboració, amb la possibilitat d'establir seccions per conselleries. Així mateix, en el cas que els convenis preveiessin obligacions econòmiques a càrrec de la Hisenda gallega, calia especificar també l'import, l'objecte del conveni i l'entitat o persona destinatària de la prestació.

Una dècada després i un cop aprovada la Llei bàsica estatal 19/2013, es va aprovar la Llei gallega 1/2016, de 18 de gener, de transparència i bon govern, que va derogar la Llei 4/2006. Pel que fa a l'activitat convencional de la Xunta de Galicia, la Llei 1/2016 (article 15) va establir la publicació de tots els convenis signats per la Xunta (conselleries i entitats) en el Registre públic de convenis, de forma centralitzada, pública i accessible. Així mateix, va mantenir, en els mateixos termes, l'obligació de cada conselleria o entitat de publicar al *Diari Oficial de Galícia* la relació de convenis signats durant el quadrimestre anterior, si bé va afegir, com a novetat destacada, la publicació del text de cada conveni i la memòria justificativa corresponent.

A diferència de Galícia, el context polític i social de les Illes Balears a l'hora de regular la transparència era clarament diferent, perquè aquesta comunitat ja havia dut a terme prèviament la reforma del seu Estatut d'autonomia, mitjançant la Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer. A l'Estatut balear vigent, sí que es va establir la necessitat que, en el marc de la legislació bàsica estatal, el Parlament balear regulés per llei el "dret a una bona administració i a l'accés als arxius i registres administratius de les institucions i administracions públiques de les Illes Balears" (article 14.1), però a l'hora de regular les relacions institucionals, cap dels seus preceptes va disposar obligacions específiques de

[266] Sobre la Llei 4/2006 i, especialment, sobre l'obligació de publicar els convenis signats per la Xunta de Galicia, Almeida Cerreda, Marcos, "Transparencia y buenas prácticas en la Administración pública gallega. Exégesis de la Ley 4/2006, de 30 de junio", *Revista Xurídica Galega*, núm. 49, 2005, pàg. 355-356.

publicitat i transparència dels convenis o de qualsevol altre instrument de col·laboració i cooperació intergovernamental.

Quatre anys després de l'aprovació de l'Estatut d'autonomia de 2007, el Parlament de les Illes Balears va aprovar la Llei 4/2011, de 31 de març, de la bona administració i del bon govern.[267] De conformitat amb el seu àmbit d'aplicació, aquesta Llei (article 21) va establir l'obligació de publicar els convenis signats per l'Administració balear i el seu sector públic amb altres administracions públiques o entitats privades a internet (pàgina web institucional) i al *Butlletí Oficial de les Illes Balears*, pràcticament de forma idèntica a la regulació establerta a la Llei gallega de transparència i bones pràctiques de 2006. I si bé la Llei balear esmentada no es va referir en cap moment a un Registre central (com en el cas de la llei gallega), sí que va indicar que, sens perjudici de les obligacions de transparència i publicació dels convenis en la pàgina web institucional, calia la seva inscripció en el Registre de Convenis i Acords.[268]

En el cas de Navarra, la Llei foral 11/2012, de 21 de juny, de la transparència i del govern obert, va anar un pas més enllà i va establir un sistema molt més complet i detallat pel que fa a la regulació de la transparència i la publicitat dels convenis de col·laboració que les lleis gallega i balear. Com les seves predecessores, va regular les obligacions de publicitat activa i el contingut detallat de la informació que s'havia de fer pública, de forma "accessible, clara, objectiva i actualitzada" (article 13), que inclou la informació sobre els convenis de col·laboració.

Bàsicament, aquesta Llei va establir que la transparència dels convenis de col·laboració signats per la Comunitat Foral de Navarra i del seu sector públic s'havia d'efectuar mitjançant el "Registre de Convenis i Acords, creat per la Llei foral 15/2004, de 3 de desembre, de l'Administració de la Comunitat Foral de Navarra" (article 19), com a instrument, no només de publicitat i transparència, sinó també de control de l'activitat convencional de la Comunitat Foral de Navarra i el seu sector públic.

[267] Aquesta Llei es va modificar posteriorment, mitjançant la Llei 16/2016, de 9 de desembre, de creació de l'Oficina de Prevenció i Lluita contra la Corrupció a les Illes Balears, i la Llei 1/2019, de 31 de gener, del Govern de les Illes Balears, si bé no va tenir cap incidència en matèria de convenis.

[268] Cal tenir en compte que, si bé encara no s'havia desplegat reglamentàriament, la creació del Registre de Convenis i Acords de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears ja s'havia produït, mitjançant l'article 82 de la Llei 3/2003 de 26 de març, de règim jurídic de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears.

En aquest sentit, el Registre de Convenis i Acords navarrès, d'accés gratuït, telemàtic i presencial, va esdevenir l'instrument públic fonamental per a la consulta de la relació dels convenis inscrits, així com de les dades concretes disponibles sobre cada un dels convenis, com ara les parts signants, l'objecte i, si escau, les activitats i els òrgans que les havien de dur a terme, així com el finançament, el termini i les condicions de vigència, el lloc de publicació i les modificacions.

Mitjançant la Llei foral 5/2016, de 28 d'abril, es va modificar parcialment la Llei de transparència navarresa aprovada el 2012, amb la finalitat d'adequar aquest cos legal a les noves disposicions establertes per la Llei bàsica estatal 19/2013, si bé no es va modificar la regulació sobre els convenis de col·laboració. En canvi, la Llei foral 5/2018, de 17 de maig, de transparència, accés a la informació publica i bon govern (article 25), va regular posteriorment la informació subjecta a publicitat activa dels convenis signats per l'Administració de la Comunitat Foral de Navarra, amb una reproducció gairebé literal de la regulació sobre la transparència dels convenis efectuada per la Llei foral 11/2012, sense més limitació que la derivada de la normativa en matèria de protecció de dades de caràcter personal i de l'establerta en la Llei foral.

Com en el cas de les Illes Balears, Extremadura va reformar el seu Estatut d'autonomia, mitjançant la Llei orgànica 1/2011, de 28 de gener, abans d'impulsar una llei reguladora de la transparència, accés a la informació pública i bon govern. A l'Estatut d'autonomia extremeny (articles 37 i 39) es van introduir el principi de transparència i la regulació dels procediments propis i la seva adaptació per donar més celeritat i transparència a la tramitació administrativa, si bé, quan es van regular les relacions institucionals en el Títol V, cap dels seus preceptes va disposar obligacions específiques de publicitat i transparència dels convenis o de qualsevol altre instrument de col·laboració i cooperació intergovernamental, de caràcter vertical o horitzontal, bilateral o multilateral.

Uns mesos després de l'aprovació del nou Estatut d'autonomia d'Extremadura, l'Assemblea legislativa d'aquesta Comunitat va aprovar la Llei 4/2013, de 21 de maig, de govern obert d'Extremadura, que es va limitar a seguir l'estela de les lleis gallega, balear i navarresa, sense introduir cap novetat relativa a les relacions intergovernamentals.

En aquest sentit, la Llei extremenya de govern obert només va preveure la publicitat i la transparència dels convenis de col·laboració signats per l'Administració autonòmica amb entitats públiques i privades, en relació amb els quals es va limitar a establir la seva inscripció en el Registre de Convenis en el termini de quinze dies des de la signatura i la publicació posterior en el *Diari Oficial d'Extremadura*. Pel que fa a les dades relatives als convenis que havien d'estar disponibles i accessible en el Registre de Convenis, mitjançant el Portal Electrònic de la Transparència i la Participació Ciutadana, es van incorporar exactament les mateixes dades previstes en la Llei foral navarresa 11/2012.

Com ja s'ha indicat anteriorment, la Llei 19/2013 va preveure la creació del Consell de Transparència i Bon Govern, com a òrgan independent davant el qual es pot presentar una reclamació administrativa prèvia a la via judicial, en el supòsit de resolució expressa o presumpta en matèria d'accés a la informació pública. Amb relació a les comunitats autònomes i en virtut de la seva facultat d'autoorganització, la Llei preveu que aquestes puguin crear òrgans autonòmics específics amb funcions anàlogues al Consell esmentat o bé, mitjançant la signatura de convenis, li puguin atribuir aquestes funcions.

Dins d'aquest marc legal, tres de les quatre lleis autonòmiques analitzades van estipular la creació d'òrgans independents amb funcions anàlogues al Consell de Transparència i Bon Govern. Llevat d'Extremadura, aquest seria el cas de Galícia, Illes Balears i la Comunitat Foral de Navarra.

En el cas de Galícia, la Llei 1/2016 va atribuir al *Valedor do Pobo*[269] la funció de conèixer totes les reclamacions sobre les resolucions expresses o presumptes en matèria d'accés a la informació pública, mitjançant la Comissió de Transparència.[270]

[269] La figura del *Valedor do Pobo*, prevista en l'article 14 de l'Estatut d'autonomia de Galícia, està regulada a la Llei gallega 5/1984, de 5 de juny, i és l'Alt Comissionat del Parlament gallec que té com a objectiu defensar els drets i les llibertats compresos en el Títol I de la Constitució i en l'Estatut d'autonomia de Galícia.

[270] L'article 32 de la Llei gallega 1/2016, de 18 de gener, va crear la figura del Comissionat de Transparència, com un òrgan independent de control del compliment de les obligacions en matèria de transparència per part dels subjectes obligats per aquesta llei, les funcions del qual va atribuir també al *Valedor do Pobo*.

Com en el cas anterior, el Govern de les Illes Balears va crear, amb caràcter urgent i provisional, un òrgan específic i adscrit a l'Advocacia d'aquesta comunitat, mitjançant el Decret 24/2016, de 29 d'abril. Tot i que, més endavant, va decidir dotar-se d'un òrgan amb caràcter permanent i amb una independència reforçada, per la qual cosa va aprovar el Decret 1/2019, d'11 de gener, regulador de la Comissió per a les Reclamacions d'Accés a la Informació Pública.

Això no obstant, el Decret 47/2021, de 3 de desembre, va disposar que si el Govern balear optava per signar un conveni per atribuir la competència sobre la resolució de reclamacions en matèria de dret d'accés al Consell de Transparència i Bon Govern, mentre duri la vigència del conveni, la competència de la Comissió esmentada i del Decret 1/2019 quedaria suspesa. Precisament, el 9 de desembre de 2021, ambdues parts van signar un conveni pel qual s'atribueix al Consell esmentat la competència per a la resolució de les reclamacions previstes a la Llei 19/2013, amb una vigència prevista fins al 8 de desembre de 2023, prorrogable per dos anys més per acord exprés de les parts.[271]

Pel que fa a la Comunitat Foral de Navarra, mitjançant la Llei foral 5/2016, de 28 d'abril, de modificació parcial de la Llei de transparència navarresa aprovada el 2012, es va crear el Consell de Transparència de Navarra. Posteriorment, la Llei foral 5/2018 encara va donar més protagonisme i rellevància al Consell esmentat, amb la dedicació de tot el Títol VI.[272]

A diferència de les seves predecessores, Extremadura no va incloure en la Llei 4/2013, ni en les modificacions posteriors, cap òrgan independent i resolutori de les reclamacions de la ciutadania extremenya en matèria d'accés a la informació pública, sinó que va atribuir directament aquesta funció al Consell de Transparència i Bon

[271] Aquest conveni consta inscrit amb el codi núm. 2022/1/2 al Registre de Convenis i Acords de les Illes Balears i es pot accedir al seu text íntegre, així com a més informació, a la pàgina web https://apps.caib.es/regconfront/ConvenioLis (consulta de 24.2.2022).

[272] Mitjançant els articles 63 a 69 de la Llei foral 5/2018, es van ampliar notablement les funcions del Consell de Transparència de Navarra i, per primer vegada, es van delimitar les funcions de la Presidència d'aquest Consell i es va establir el deure dels subjectes obligats per aquesta Llei a informar i col·laborar amb el Consell, així com a complir els seus actes i resolucions, sota pena de sanció en cas d'incompliment.

Govern creat per la Llei bàsica 19/2013, mitjançant un conveni i d'acord amb la previsió de la legislació estatal.[273]

De les quatre lleis de les comunitats autònomes precursores en regular la transparència, convé destacar la regulació de la Comunitat Foral de Navarra com la més avançada de totes, tant per la seva regulació inicial, abans de l'aprovació de la Llei estatal de transparència, accés a la informació pública i bon govern, com per la regulació aprovada després per tal d'adaptar-se a aquesta norma bàsica i, sobretot, per crear i dotar de gran rellevància el Consell de Transparència de Navarra.

3.1.3.2 Les lleis de transparència posteriors a la Llei 19/2013

A banda de les quatre comunitats autònomes abans analitzades, gairebé totes les altres comunitats van aprovar les seves lleis de transparència, accés a la informació pública i bon govern un cop entrada en vigor la Llei 19/2013, de 9 de desembre, i durant el període 2014-2019, per bé que, al País Basc, encara és una assignatura pendent.

Cal assenyalar que, si bé Catalunya també està en aquest grup de dotze comunitats que han desenvolupat la seva normativa pròpia en aquesta matèria, s'ha analitzat la Llei catalana de transparència, accés a la informació pública i bon govern en un epígraf específic diferent, per les seves peculiaritats i la seva connexió amb el Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació de la Generalitat de Catalunya.

Seguint l'estela de la legislació bàsica estatal, la legislació autonòmica va preveure de manera molt similar les obligacions de transparència que s'havien de fer efectives mitjançant publicitat activa, en format accessible i reutilitzable, i en el Portal de Transparència corresponent. Així mateix, totes les comunitats autònomes van establir els mecanismes per garantir el dret a la informació pública i els òrgans per presentar les reclamacions previstes en la Llei 19/2013.

[273] En aquest sentit, Extremadura va signar, el 3 de desembre de 2019, un conveni amb el Consell de Transparència i Bon Govern, amb una vigència inicial fins al 31 de desembre de 2020, que va ser objecte de pròrroga, mitjançant un altre instrument convencional, signat el 14 de desembre de 2020, fins al 31 de desembre de 2024.

Pel que fa a la regulació de les relacions intergovernamentals, Andalusia[274] i Cantàbria[275] són les úniques comunitats autònomes que van recollir de manera expressa obligacions de publicitat per als òrgans de cooperació previstos a la Llei 30/1992 en la seva legislació, tot i que no faciliten, en la pràctica, informació sobre l'activitat de la comissió bilateral de cooperació o de les conferències sectorials en què participen en els respectius portals de transparència.[276] De manera semblant, Castella-la Manxa,[277] la Regió de Múrcia[278] i el Principat d'Astúries[279] també van recollir aquestes obligacions de publicitat per als òrgans de cooperació, sempre i quan no hi participi l'Administració general de l'Estat ni cap entitat del sector públic estatal i, per tant, sense cap incidència intergovernamental de caràcter vertical.

Amb relació a les obligacions de publicitat activa dels convenis de col·laboració, la regulació de les comunitats autònomes no va ser uniforme, sinó que es va caracteritzar per una casuística força variada i, a diferència de les quatre comunitats autònomes pioneres en legislar sobre transparència, majoritàriament sense fer cap referència explícita als registres de convenis.

En el cas de les lleis del Principat d'Astúries i de Castella i Lleó[280], es van limitar a remetre's, de forma absolutament genèrica, a la legislació estatal sobre transparència pel que fa a la informació objecte de publicitat activa, en aquest darrer cas sense fer cap referència explícita als convenis de col·laboració.

---

[274] Aquesta previsió sobre els òrgans de cooperació es conté a l'article 3.1.k) de la Llei 1/2014, de 24 de juny, de transparència pública d'Andalusia. Sobre els aspectes més rellevants d'aquesta Llei, Barrero Rodríguez, Concepción, "La Ley de Transparencia Pública de Andalucía: Sus aportaciones al régimen establecido en el ordenamiento del Estado", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 89, 2014, pàg. 41-74.

[275] En concret, aquesta aplicació als òrgans de cooperació està regulada a l'article 4.1.h) de la Llei càntabra 1/2018, de 21 de març, de transparència de l'activitat pública.

[276] Segons els respectius portals de transparència https://www.juntadeandalucia.es/transparencia.html i https://transparencia.cantabria.es (consulta de 24.2.2022).

[277] Supòsit previst a l'article 4.1.e) de la Llei 4/2016, de desembre, de transparència i bon govern de Castella-la Manxa. Sobre els subjectes obligats per aquesta Llei i els deures de publicitat activa en el cas dels òrgans de cooperació, Rodríguez Sánchez, Carlos-María, "La Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha: Antecedentes y sujetos obligados del artículo 4", *Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha (Gabilex),* núm. 8, 2016, pàg. 36-39.

[278] Segons l'article 5.1.j) de la Llei 12/2014, de 16 de desembre, de transparència i participació ciutadana de la Comunitat Autònoma de la Regió de Múrcia.

[279] Aquesta previsió es conté a l'article 2.1.f) de la Llei asturiana 8/2018, de 14 de setembre, de transparència, bon govern i grups d'interès.

[280] A tall d'exemple, en el cas de Castella i Lleó, les obligacions de publicitat activa es van preveure a l'article 3 de la Llei 3/2015, de 4 de març, de transparència i participació ciutadana.

En canvi, la regulació d'Andalusia, Aragó[281], Cantàbria, La Rioja[282] i la Regió de Múrcia va reproduir bàsicament la legislació bàsica estatal, consistent a fer públics els convenis subscrits o la relació dels convenis signats pels subjectes obligats, amb indicació de les parts signants, objecte, termini de vigència, modificacions realitzades, els subjectes obligats a la realització de les prestacions i, si escau, les obligacions econòmiques convingudes. En una línia paral·lela al supòsit anterior, Castella-la Manxa[283] també va reproduir la regulació estatal, si bé va afegir l'obligació de facilitar el text íntegre dels convenis, si aquests no estaven ja publicats anteriorment en un diari oficial, quan el text se sol·licités d'acord amb el procediment d'accés a la informació pública previst en el mateix cos legal.

A diferència de les normatives autonòmiques anteriors, la Comunitat Valenciana[284] va prioritzar, per sobre de qualsevol altra qüestió, la publicació del text íntegre dels convenis subscrits i, en el cas que això no fos possible per motius de confidencialitat, subsidiàriament va preveure que s'hauria d'indicar la mateixa informació prevista a la legislació bàsica estatal.

Únicament les lleis de Canàries[285] i la Comunitat de Madrid[286] van anar un pas més enllà de les altres i, de manera anàloga a la normativa gallega, van afegir, a les obligacions de publicitat anteriorment esmentades, la informació sobre el butlletí oficial en què es va publicar el conveni i el registre en el qual es va inscriure. En aquest sentit, ambdues comunitats van establir el deure de publicar, al butlletí oficial respectiu, tots els convenis, modificacions, pròrrogues, annexos i addendes, dins dels vint dies següents a la signatura, així com la inscripció en el Registre de Convenis corresponent, incloent-hi la còpia de l'instrument convencional signat. Així mateix, van disposar que

[281] En aquest sentit, convé posar com a exemple l'article 17.1 de la Llei 8/2015, de 25 de març, de transparència de l'activitat pública i participació ciutadana d'Aragó.
[282] En el cas de La Rioja, la publicitat dels convenis s'ha previst a l'article 10.1.b) de la Llei 3/2014, d'11 de setembre, de transparència i bon govern.
[283] Mitjançant l'article 17.1.a) i 3 de la Llei 4/2016, de 15 de desembre, de transparència i bon govern de Castella-la Manxa.
[284] Aquesta previsió està continguda a l'article 9.1.c) de la Llei 2/2015, de 2 d'abril, de transparència, bon govern i participació ciutadana de la Comunitat Valenciana.
[285] Els articles 29.1 i 2 de la Llei canària 12/2014, de 26 de desembre, de transparència i d'accés a la informació pública preveuen la publicitat dels convenis.
[286] Idèntica regulació de la publicitat dels convenis es conté a l'article 23.1 i 2 de la Llei 10/2019, de 10 d'abril, de transparència i participació de la Comunitat de Madrid.

l'accés als registres de convenis havia de ser públic i la consulta gratuïta, tant presencialment com telemàticament.

Amb relació al País Basc, de manera transitòria i mentre el Parlament no aprovés la llei de transparència corresponent, el Govern va adoptar, el 13 de gener de 2015, un Acord pel qual es van aprovar mesures de funcionament a l'Administració de la Comunitat Autònoma del País Basc en matèria d'accés a la informació pública, publicitat activa i en relació amb l'avenç en la cultura de la transparència i el bon govern, amb l'objectiu d'acomplir amb les disposicions previstes per la Llei bàsica estatal 19/2013.

El 10 de novembre de 2015, el Govern basc va aprovar el Projecte de llei de transparència, participació ciutadana i bon govern del sector públic basc, per assolir els objectius de tenir una legislació pròpia en aquesta matèria. Això no obstant, el Parlament no el va arribar a aprovar i va decaure pel finiment de la X legislatura.[287] Les línies mestres d'aquest Projecte de llei estaven en una clara sintonia amb les previsions establertes per la Llei 19/2013, especialment pel que fa a la publicitat activa. Si s'examina el text projectat en relació amb les relacions intergovernamentals, cal assenyalar que disposava explícitament que els òrgans de cooperació estaven subjectes a l'obligació de facilitar informació i també la publicació dels convenis de col·laboració, amb el detall de les parts signants, l'objecte, la durada, les modificacions realitzades, les prestacions i les obligacions econòmiques convingudes.

Malgrat no disposar encara d'una legislació específica en aquest àmbit, en el Portal de Transparència del País Basc (Gardena), es pot obtenir informació sobre els convenis de col·laboració signats per l'Administració autonòmica basca, així com disposar dels textos íntegres, per bé que no hi consta cap referència explícita a l'existència d'un Registre de Convenis propi.[288]

[287] L'any 2017, els grups parlamentaris de Euzko Abertzaleak-Nacionalistes Bascos (GP EA-NV) i Socialistes Bascos-Euskal Sozialistak (GP SV-ES) van presentar una Proposició de llei de transparència i participació ciutadana al Parlament Basc, però tampoc no va prosperar, tal com es pot comprovar a la pàgina web del Parlament Basc https://www.legebiltzarra.eus/portal/es/web/eusko-legebiltzarra/actividad/iniciativas-busqueda (consulta de 22.4.2022)

[288] Es pot accedir als convenis de col·laboració d'aquesta Administració, mitjançant el Portal de Transparència del País Basc (Gardena) https://www.gardena.euskadi.eus/informacion/contratos-convenios-y-subvenciones/webgar00-contgen/es/ (consulta de 24.2.2022).

Pel que fa a l'existència d'òrgans independents per resoldre les reclamacions en matèria d'accés a la informació pública, en el marc de les seves lleis de transparència, les comunitats autònomes d'Andalusia, Aragó, Comunitat Valenciana i Regió de Múrcia van crear un Consell de Transparència i Bon Govern anàleg a l'òrgan homònim de caràcter estatal, si bé amb denominacions pròpies i distintes.[289]

Un cas emblemàtic és el de la Llei Castella i Lleó, que mitjançant la seva Llei de transparència i participació ciutadana de 2015, crea el Comissionat de Transparència i atribueix les seves funcions al Procurador del Comú (defensor del poble de Castella i Lleó), que s'encarregarà de resoldre les reclamacions en matèria d'accés a la informació pública mitjançant la Comissió de Transparència. Així mateix, la Llei de transparència i d'accés a la informació pública de Canàries de 2014 estableix la figura del Comissionat de Transparència i Accés a la Informació per resoldre totes les reclamacions en aquest àmbit.

Tot i que encara no disposa de Llei de transparència pròpia, la Comunitat Autònoma del País Basc va crear, mitjançant el Decret 128/2016, de 13 de setembre, la Comissió Basca d'Accés a la Informació Pública, com a òrgan específic per, entre d'altres funcions, conèixer de les reclamacions potestatives i prèvies a la via jurisdiccional en matèria d'accés a la informació pública.
Finalment i tal com ja s'ha indicat, el Principat d'Astúries, Cantàbria, Castella-la Manxa, La Rioja i la Comunitat de Madrid han atribuït aquestes competències al Consell de Transparència i Bon Govern estatal, mitjançant els convenis de col·laboració pertinents.[290]

En línies generals, la normativa de les comunitats autònomes sorgida després de l'aprovació de la Llei estatal 19/2013 s'adequa plenament a les previsions d'aquesta

[289] Una mirada crítica sobre el funcionament, en la pràctica, d'aquests òrgans i les seves necessitats actuals i de futur a Belarra Gorrochategui, Javier, "Los Consejos de Transparencia Autonómicos en España: ¿Marketing político o vectores de buen gobierno?, *Revista Internacional Transparencia e Integridad*, núm. 6, 2018, pàg. 1-13.
[290] Llevat de La Rioja, que mitjançant l'article 16 de la Llei 3/2014, d'11 de setembre, de transparència i bon govern, va atribuir expressament al Consell de Transparència i Bon Govern estatal la competència per a la resolució de les reclamacions prèvies en matèria d'accés, les comunitats autònomes del Principat d'Astúries, Cantàbria, Castella-la Manxa i la Comunitat de Madrid van crear, per llei, els seus propis consells de transparència, si bé van encomanar finalment al Consell estatal les funcions de resoldre les reclamacions en aquest àmbit.

norma bàsica i, fins i tot, va molt més enllà, com és el cas de la Llei de transparència i d'accés a la informació pública de Canàries, que destaca per sobre de totes les altres per la seva regulació exhaustiva en matèria de convenis i del Comissionat de Transparència i Accés a la Informació.

3.2 Les novetats de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic

3.2.1 Menys versatilitat i més control dels convenis i dels òrgans de cooperació

Tal com es recull en el seu preàmbul, la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, va tenir com a finalitat principal donar compliment a les previsions de l'informe de la Comissió per a la Reforma de les Administracions Públiques (CORA), que, en ares de dotar el dret públic espanyol d'un sistema administratiu més sistemàtic, coherent i alhora uniforme, preconitzava la separació entre les matèries d'organització administrativa i procediment administratiu, per la qual cosa proposava impulsar dues lleis diferents per superar la Llei 30/1992, que fins aleshores agrupava el règim jurídic del sector públic i també el procediment administratiu comú.[291]

En conseqüència, la Llei 40/2015 només va recollir "d'una banda, la legislació bàsica sobre règim jurídic administratiu, aplicable a totes les administracions públiques, i de l'altra, va establir el règim jurídic específic de l'Administració general de l'Estat, en què s'inclou tant l'anomenada Administració institucional com l'Administració perifèrica de l'Estat. Aquesta Llei va contenir també la regulació sistemàtica de les relacions internes entre les administracions i va disposar els principis generals d'actuació i les tècniques

[291] En concret, i pel que fa a la proposta d'elaborar dues lleis diferents per substituir la Llei 30/1992, Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), *Reforma de las Administraciones Públicas*, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Ministerio de la Presidencia, Gobierno de España, Madrid, 2013, pàg. 72-73, https://datos.gob.es/es/catalogo/e05024601-informes-cora (consulta de 17.4.2022). Cal tenir en compte que el Consell de Ministres va acordar, el 26 d'octubre de 2012, la creació de la CORA amb l'encàrrec de realitzar un estudi integral per tal de modernitzar el sector públic espanyol, dotar-lo de més eficàcia i suprimir les duplicitats que l'afectaven, així com simplificar els procediments mitjançant els quals la ciutadania i les empreses es relacionen amb l'Administració. L'informe resultant, amb més de 218 propostes, es va elevar al Consell de Ministres el 21 de juny de 2013.

de relació entre els diferents subjectes públics" (preàmbul).[292] També va modificar la Llei 50/1997, de 27 de novembre, del Govern, per tal d'absorbir tots aquells àmbits regulats per aquesta norma relatius a l'organització i les funcions dels membres del Govern com a òrgans merament administratius, si bé sense entrar a regular aquelles matèries relacionades amb la naturalesa i les funcions de caràcter netament polític.

Així mateix, i aquí radica l'interès en la matèria que ara ens ocupa, la Llei 40/2105 va seguir de ben a prop la recomanació del Tribunal de Comptes, que, en la Moció 878, de 30 de novembre de 2010, advocava per establir un règim complet dels convenis i, en definitiva, fixar-ne el contingut mínim, la tipologia, la durada, les causes d'extinció i, especialment, el control del propi Tribunal sobre determinats instruments convencionals.

En el context mencionat, cal abordar detalladament com es van regular en la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, els convenis de col·laboració i els òrgans de cooperació, i quines novetats significatives o rellevants s'observen en relació amb la regulació establerta per la Llei 30/1992, de 26 de novembre.[293]

3.2.1.1 L'àmbit d'aplicació i el règim jurídic dels convenis

La Llei 30/1992 va regular, entre d'altres qüestions, el règim jurídic dels protocols generals, els convenis de col·laboració i els convenis de conferència sectorial entre l'Administració general de l'Estat i el seu sector públic amb els òrgans corresponents de les comunitats autònomes, amb un marcat component intergovernamental i, òbviament, polític dels convenis (articles 5, 6 i 8). En canvi i sense cap justificació específica, la Llei 40/2015 va defugir l'àmbit intergovernamental i vertical dels convenis de la Llei

[292] El Consell d'Estat, en el seu Dictamen 274/2015, de 29 d'abril, sobre l'Avantprojecte de llei de règim jurídic del sector públic, manifesta el seu desacord, entre d'altres qüestions, amb la tècnica normativa emprada, ja que, malgrat el que s'afirma a l'informe CORA, la separació entre les matèries d'organització administrativa i procediment administratiu no respon al criteri tradicional de l'ordenament jurídic espanyol i considera que tampoc és l'opció més encertada en l'actual marc de l'Estat de les autonomies que consagra la Constitució, pàg. 7-18.

[293] Sobre la regulació de la Llei 40/2015 en relació amb els convenis de col·laboració, Vega Labella, José Ignacio, "Relaciones interadministrativas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público", *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 34, 2016, pàg. 303-320.

anterior i va establir una regulació més general dels instruments convencionals, en la qual es va marcar l'accent en la perspectiva interadministrativa, mitjançant l'ampliació de l'àmbit subjectiu als convenis signats per totes les administracions públiques o organismes o entitats de dret públic entre si, sense distincions.[294]

Pel que fa a l'àmbit objectiu, a la Llei 40/2015 (article 47.2) únicament es van recollir determinats tipus de convenis, que es van considerar els més rellevants, com ara els interadministratius (signats entre dos o més administracions públiques o entre organismes o entitats públiques vinculades o dependents de diferents administracions públiques, llevat dels convenis entre comunitats autònomes), i els intraadministratius (entre organismes o entitats de dret públic vinculats o dependents d'una mateixa Administració), així com els convenis signats entre una Administració pública o organisme o entitat de dret públic amb un subjecte privat.[295]

A diferència de la normativa anterior, la Llei 40/2015 va suprimir qualsevol referència als convenis de conferència sectorial, que resten tàcitament integrats en la categoria de convenis interadministratius, i va excloure expressament de l'aplicació d'aquesta Llei els protocols generals "sempre que no suposin la formalització de compromisos jurídics concrets i exigibles" (article 47.1), amb la qual cosa es va deixar fora de regulació i, consegüentment, de publicitat obligatòria tots aquells protocols que la Llei 30/1992 incloïa expressament.

Seguint el mateix criteri que la Llei 30/1992, també es van excloure els convenis signats entre comunitats autònomes, el règim jurídic dels quals deriva de la Constitució i dels respectius estatuts d'autonomia, i que la majoria de les comunitats autònomes ja han regulat específicament. Tot i que no estaven inclosos a la Llei 30/1992, també es van deixar al marge els convenis constitutius de tractat internacional, d'acord internacional

[294] En aquest sentit, García Morales, María Jesús, *Transparencia y rendición de cuentas de las relaciones de cooperación intergubernamental en el Estado autonómico*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis de l'Autogovern, Barcelona, 2017, pàg. 120-122, que a més a mes subratlla: "Llama de nuevo la atención que los convenios entre el Estado y las CC.AA. se subsuman dentro de la categoría de convenios interadministrativos, cuando la propia ley reconoce que se firman por ministros (*ergo*, por miembros de un Gobierno) (art.48.2)".

[295] Sobre els tipus de convenis més rellevants inclosos a la Llei 40/2015 i també en relació amb els convenis exclosos, resulta interessant la classificació i l'anàlisi del règim jurídic que efectua Bustillo Bolado, Roberto Orlando, "Los convenios", a Gamero Casado, Eduardo (director), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico del Sector Público,* Tirant lo Blanch, València, 2017, pàg. 1061-1065.

administratiu i d'acord internacional no normatiu entre administracions públiques i els subjectes de dret internacional, ja regulats a la Llei 25/2014, de 27 de novembre.

Pel que fa als requisits de validesa i eficàcia dels convenis, sobresurt la clara voluntat de la Llei 40/2015 (article 48) de prioritzar la dimensió econòmica i pressupostària de l'activitat convencional de les administracions públiques per sobre de tot (amb la introducció de limitacions de caràcter pressupostari i de sostenibilitat financera), així com de deixar en un segon pla o, millor dit, d'ometre que, mitjançant els convenis, les administracions públiques es comprometen a treballar conjuntament per aplicar polítiques públiques marcades per objectius polítics.

Així mateix, si bé el consentiment de les parts es continua considerant determinant per al perfeccionament dels convenis, a diferència de la Llei 30/1992, l'eficàcia dels convenis signats per l'Administració general de l'Estat ve determinada per la seva inscripció en el Registre Electrònic estatal d'Òrgans i Instruments de Cooperació del sector públic estatal, de nova creació i del qual es parlarà en un epígraf específic, dedicat als registres de convenis de l'Estat autonòmic. Així mateix, es considera imprescindible per a l'eficàcia dels convenis signats per l'Estat, la seva publicació en el BOE.

Per altra banda, en la línia marcada pel Dictamen 878 del Tribunal de Comptes abans esmentat, la Llei 40/2015 (article 49) va establir un contingut mínim dels convenis, que superava amb escreix les previsions de la Llei 30/1992 i que s'arrenglerava amb les previsions de la legislació autonòmica més avançada en la matèria, aprovada amb anterioritat a la Llei de règim jurídic del sector públic.

Una de les qüestions que ha suscitat més controvèrsia sobre el contingut mínim dels convenis i que, precisament, es va impugnar davant el Tribunal Constitucional (sense massa èxit, com després es veurà), és la limitació de la vigència dels convenis a quatre anys, llevat que una norma en prevegi una de superior, amb la possibilitat de pròrroga de quatre anys addicionals per acord unànime de les parts.[296] Més endavant, s'analitza com algunes comunitats autònomes han establert excepcions a aquesta limitació.

[296] El Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya, en el seu Dictamen 24/2015, de 17 de desembre, sobre la Llei 40/2015, va estimar que la possibilitat de prorrogar els convenis per un període de fins a

Per entendre aquesta limitació de la vigència, cal tenir en compte que, anteriorment, la Llei 30/1992 ja establia que els convenis tinguessin un termini de vigència, si bé no en limitava la durada màxima i, a més, permetia que les parts en preveiessin la pròrroga (tàcita o expressa), sense més limitacions quant a la durada. Aquesta previsió tan genèrica va comportar, en la pràctica, la profusió de convenis amb una vigència inicial determinada, però amb pròrroga automàtica o tàcita, especialment en àmbits de col·laboració reiterativa entre l'Estat i les comunitats autònomes. Com a conseqüència d'això, a l'entrada en vigor de la Llei 40/2015, hi havia bastants convenis que portaven més de vint anys vigents i actius, però també molts d'altres sense efectivitat pràctica.

Segurament, el legislador estatal va entendre que s'havia de posar fi a aquesta situació, sobretot per evitar que els convenis que no s'aplicaven des de feia molts anys tinguessin una vigència estèril i *sine die*. Per això, la Llei 40/2015 va introduir un règim d'adaptació automàtica (o caducitat *ex lege*) per als convenis "que no tinguin determinat un termini de vigència o, si existeix, tinguin establerta una pròrroga tàcita per un temps indefinit en el moment de l'entrada en vigor d'aquesta Llei. En aquests casos el termini de vigència del conveni és de quatre anys a comptar de l'entrada en vigor de la present Llei" (Disposició addicional 8a.).[297]

A diferència de la Llei 30/1992, la Llei 40/2015 (articles 50.1 i 2, 51 i 52) va introduir tot un seguit de tràmits preceptius per a la signatura dels convenis (especialment per a l'Administració general de l'Estat i el seu sector públic) i també les diferents causes de resolució dels convenis i els efectes d'aquesta extinció, especialment en els casos en què hi hagi compromisos financers.

quatre anys addicionals, prevista a l'article 49. h) 2n de la Llei 40/2015, no trobava empara en l'article 149.1.18 CE i vulnerava les competències de la Generalitat previstes als articles 159.2 i 160.1. a) de l'Estatut d'autonomia català.

[297] Atès que aquest termini de quatre anys finalitzava el 2 d'octubre de 2020, les administracions públiques afectades van haver de fer una revisió exhaustiva dels convenis subjectes a aquesta previsió i, en alguns casos, aprofitar l'avinentesa per renovar la col·laboració abans del termini indicat, mitjançant nous convenis adequats a la realitat present i, en d'altres casos, donar per finalitzada la col·laboració existent.

3.2.1.2 La remissió de convenis al Tribunal de Comptes

Una altra de les novetats més interessants de la Llei 40/2015 (article 53) va consistir en la introducció de fortes mesures de control (econòmic i financer) extern i independent sobre els convenis signats per les administracions públiques i el seu sector públic o les universitats públiques entre si o amb subjectes de dret privat, mitjançant el Tribunal de Comptes o l'òrgan autonòmic equivalent.

En sintonia amb la Moció 878 del Tribunal de Comptes ja esmentada (Recomanació 16a.) i en la mateix línia recollida en la legislació de contractes del sector públic, es va establir l'obligatorietat de trametre electrònicament tots els convenis que tinguin uns compromisos econòmics assumits superiors als 600.000 euros al Tribunal de Comptes o òrgan equivalent de la comunitat autònoma (a Catalunya, la Sindicatura de Comptes) dins del termini de tres mesos des de la signatura. Aquesta tramesa també es va fer extensiva a les modificacions, pròrrogues o variacions de terminis, canvis en els imports dels compromisos econòmics assumits i l'extinció dels convenis mencionats.[298]

Tanmateix, no s'especifica qui haurà de dur a terme la tramesa dels convenis esmentats al Tribunal de Comptes o a l'òrgan autonòmic equivalent. Amb relació a aquesta *accountability* dels convenis, és evident que el legislador estatal va desaprofitar l'ocasió d'atribuir als registres electrònics de convenis (creats per la pròpia Llei 40/2015) aquesta funció de tramesa dels convenis amb un import superior als 600.000 euros per evitar duplicitats. Més endavant s'analitza com han resolt aquesta obligació legal cadascuna de les administracions públiques implicades, especialment l'Estat i les comunitats autònomes.[299]

[298] Pel que fa a la remissió dels convenis, amb un import superior als 600.000 euros, al Tribunal de Comptes, cal ressaltar la seva similitud amb l'obligació de remetre els contractes a aquest mateix òrgan constitucional regulada amb anterioritat. En aquest sentit, l'article 29 de la Llei 30/2007, de 30 d'octubre, de contractes del sector públic, ja havia previst la remissió dels contractes amb el mateix import al Tribunal de Comptes als efectes fiscalitzadors. Aquesta previsió s'ha mantingut també a l'article 335 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic, per la qual es transposen a l'ordenament jurídic espanyol les directives del Parlament Europeu i del Consell 2014/23/UE i 2014/24/UE, de 26 de febrer de 2014.

[299] Resulta molt clarificadora i en una línia similar la perspectiva que, sobre el paper del Tribunal de Comptes i l'*accountability* dels convenis, ofereix García Morales, María Jesús, *Transparencia y rendición de cuentas de las relaciones de cooperación intergubernamental en el Estado autonómico*, *op. cit.*, pàg. 125-127.

3.2.1.3 Els convenis entre l'Estat i les comunitats autònomes: publicació oficial i remissió al Senat

A diferència de la Llei 30/1992, la Llei 40/2015 engloba en el concepte "relacions interadministratives" qualsevol tipus de relacions institucionals entre l'Estat i les comunitats autònomes, sense tenir en compte la seva vessant intergovernamental. Això no obstant, alguns aspectes concrets d'aquestes relacions, desenvolupades per la via convencional, gaudeixen d'un tractament específic i diferenciat a la Llei de règim jurídic del sector públic.

Aquest seria el cas de la publicació dels convenis signats entre l'Estat i les comunitats autònomes. Si bé es tracta d'una regulació similar a la prevista a la derogada Llei 30/1992, pren una dimensió bastant diferent i no massa encertada en la Llei 40/2015 (article 48.8), atès que la publicació dels convenis en el diari oficial de la comunitat autònoma (abans obligatòria) esdevé facultativa i, en tot cas, prèvia a la publicitat en el BOE, que és l'única que es manté com a obligatòria.

És evident que aquesta previsió de la Llei 40/2015 entra en contradicció amb l'Estatut català de 2006, que preveu expressament l'obligació de publicar els convenis de col·laboració signats entre el Govern de la Generalitat i el Govern de l'Estat al DOGC, en el termini d'un mes, i que l'eficàcia d'aquests instruments respecte de tercers vindrà determinada per la data de publicació en el BOE (article 177.2) i també amb la normativa d'altres comunitats autònomes.[300]

Per tot això, hauria estat desitjable una altra redacció de la Llei 40/2015 pel que fa a la publicació dels esmentats convenis, molt més respectuosa amb la legislació autonòmica, en el sentit que la publicació en el diari oficial respectiu de la comunitat autònoma signant s'efectués de conformitat amb la seva normativa o bé que s'hagués suprimit d'aquest precepte qualsevol referència a com s'ha de realitzar aquesta publicació en l'àmbit autonòmic. Tanmateix, en els recursos d'inconstitucionalitat interposats contra

[300] En una línia similar a Catalunya, és també emblemàtic el cas d'Aragó, que, a l'empara del seu Estatut de 2007 (article 88.4), és l'única comunitat autònoma que ha regulat mitjançant una llei específica el règim dels convenis signats amb l'Estat. En concret, mitjançant l'article 32 de la Llei 1/2011, de 10 de febrer, de convenis de la Comunitat Autònoma d'Aragó, ha establert també l'obligatorietat de publicar els convenis signats amb l'Estat en el *Butlletí Oficial d'Aragó.*

aquesta Llei davant el Tribunal Constitucional, ni Catalunya ni Canàries no van impugnar aquesta disposició.

Per altra banda, la Llei 40/2015 [article 50.2.e)] va especificar que el Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques ha de trametre al Senat els convenis signats entre l'Estat i les comunitats autònomes. Si bé aquest deure no suposa *per se* cap novetat, sí ho esdevé quan es determina que és l'Estat el subjecte obligat a fer aquesta comunicació, ja que, en la Llei 30/1992 (article 8.2), no s'especificava en qui requeia aquesta obligació, si en l'Estat o en les comunitats autònomes. Amb aquesta disposició, és evident que el legislador estatal va normativitzar (i normalitzar) la praxi habitual desenvolupada durant molts anys per l'Estat, que ja duia a terme la comunicació dels convenis intergovernamentals de caràcter vertical al Senat.

3.2.1.4 La regulació dels òrgans de cooperació

Pel que fa als òrgans de cooperació, la Llei 40/2015 va dissenyar, en el Títol III, sobre les "Relacions Interadministratives" (en especial, als articles 140 a 154) un escenari molt més ampli i detallat que la Llei 30/1992. Després de distingir entre els principis de col·laboració (deure d'actuar), cooperació (voluntària) i coordinació (obligatòria), va regular els òrgans bilaterals i multilaterals (en especial, les comissions bilaterals de cooperació i les conferències sectorials, que ja figuraven a la Llei 30/1992), i la manera en què aquests òrgans han d'actuar en funció d'aquests principis.[301]

No obstant això, i com ja s'ha indicat anteriorment, el terme "Relacions interadministratives" que encapçala el Títol III d'aquest cos legal, no sembla el més idoni per regular determinats òrgans de cooperació, en què participen els membres de tots els governs de l'Estat autonòmic del més alt nivell, com són els presidents, ministres i consellers. En conseqüència, hauria estat preferible una altra denominació del Títol

[301] Sobre els principis de col·laboració, cooperació i coordinació, resulta molt il·lustrativa la definició de cada principi, l'anàlisi de les tècniques més utilitzades i les seves diferències a Sánchez Sáez, Antonio José, "Capítulo V. Las relaciones interadministrativas", a Gosálbez Pequeño, Humberto (director), *El nuevo régimen jurídico del sector público*, Wolters Kluwer, Madrid, 2016, pàg. 375-438.

esmentat, amb una referència explícita al caràcter intergovernamental d'aquestes relacions.[302]

a) La Conferència de Presidents

Una de les novetats que incorpora la Llei 40/2015 (article 146) és la regulació de la Conferència de Presidents, òrgan que guarda certes similituds amb les conferències de presidents d'altres estats federals del nostre entorn europeu, en la qual es reuneixen els presidents dels governs estatal i autonòmics, i a la qual també assisteixen els presidents de Ceuta i Melilla. Aquest òrgan de cooperació es va constituir el 28 d'octubre de 2004 i, fins a l'aprovació de la Llei 40/2015, només comptava amb un reglament intern de funcionament, aprovat el 14 de desembre de 2009.[303]

D'acord amb aquest Reglament inicial, la Conferència de Presidents es definia com el "màxim òrgan de cooperació política" (article 1), en el qual els governs de l'Estat, de les comunitats autònomes i de les ciutats autònomes de Ceuta i Melilla debaten, al més alt nivell, els problemes de país més candents i adopten solucions institucionals de forma conjunta. Amb un règim de reunions de caràcter anual, per a l'anàlisi prèvia dels assumptes a incloure en l'ordre del dia de la Conferència i la preparació de la documentació corresponent, es va constituir un Comitè Preparatori (article 8).

Possiblement pel seu caràcter, més intergovernamental que interadministratiu, la Llei 40/2015 (article 146) no va aportar cap novetat a l'hora de regular la Conferència de Presidents i es va limitar a recollir les línies bàsiques sobre l'organització i el funcionament d'aquest òrgan de cooperació ja previstes al Reglament intern de funcionament de 2009.

[302] Amb relació als òrgans de cooperació i el seu tractament interadministratiu a la Llei 40/2015, sense tenir en compte la seva dimensió institucional i política, Vega Labella, José Ignacio, "Relaciones interadministrativas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público", *op. cit.*, pàg. 295-303.

[303] Per disposar d'informació sobre la Conferència de Presidents, es pot accedir a la pàgina web del Ministeri competent en matèria de política territorial, a l'adreça https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Confer_Presidentes.html (consulta de 26.2.2022).

Malgrat aquesta regulació, la Conferència de Presidents només s'havia reunit, des de la seva creació, sis vegades entre els anys 2004 a 2017. Precisament, en la reunió celebrada el 17 de gener de 2017, es va voler donar un nou impuls a aquest òrgan de cooperació, amb la modificació del seu Reglament intern per tal de modificar les funcions del Comitè Preparatori, al qual es van atribuir, a més de les funcions d'impuls i seguiment, també les funcions d'avaluació i execució dels acords adoptats per la Conferència.

Transcorreguts tres anys sense cap altra reunió, l'impacte a Espanya de la pandèmia mundial per la Covid-19 va propiciar que, durant l'any 2020, la Conferència de Presidents es reunís novament i fins a un total de 17 vegades.[304] Així mateix, amb caràcter excepcional, en la 21a. reunió realitzada el 31 de juliol de 2020, es va acordar la periodicitat (aproximadament mensual) d'aquestes trobades, de forma presencial o telemàtica, i mentre duri la Covid-19.

En aquest context, semblava que la Conferència de Presidents havia agafat embranzida com a principal òrgan de cooperació multilateral i de reunió dels màxims representants dels governs estatal i autonòmics per abordar les línies mestres de les polítiques públiques més urgents per fer front a la Covid-19. Això no obstant, l'any 2021, la Conferència només es va reunir en dues ocasions: la primera, el 30 de juliol, i la segona, el 22 de desembre. Tot i l'existència del Comitè Preparatori, en aquesta segona reunió, diversos presidents autonòmics van expressar públicament la manca de participació efectiva de les comunitats autònomes en la fixació de l'ordre del dia de les reunions i en la preparació dels assumptes, del coneixement per la premsa de les decisions que s'han d'adoptar abans de les reunions, així com certes discrepàncies sobre les mesures adoptades, sense debat previ ni consens, i la manera d'aplicar-les en cada comunitat autònoma.[305]

[304] Sobre la configuració de la Conferència de Presidents, el seu rol i els dèficits de funcionament durant la pandèmia sanitària per la Covid-19, cal tenir en compte Pérez Medina, José María, "El sistema autonómico y la crisis sanitaria causada por la Covid-19", a Blanco, Agustín, Chueca, Antonio, López-Ruiz, José Antonio i Mora, Sebastián (coordinadors i editors), *Informe España 2021*, Cátedra José María Martín Patino de la Cultura del Encuentro, Madrid, Universidad Pontificia Comillas, 2021, pàg. 452-457.
[305] Precisament, quan es va crear el Comitè Preparatori, es va preveure una freqüència mínima de reunions semestral, si bé aquest Comitè no s'ha reunit des del 2019. En la pràctica, aquesta situació comporta que la convocatòria i l'ordre del dia el fixi, de forma unilateral, el president del Govern espanyol, sense el concert previ amb les comunitats autònomes estipulat reglamentàriament. En aquest sentit, Pérez Medina, José María, *op. cit.*, pàg. 455.

Precisament per capgirar aquesta situació, el 13 de març de 2022, en el marc de la 26a. Conferència de Presidents, es va aprovar el nou Reglament d'aquest òrgan de cooperació. Entre les finalitats perseguides, principalment augmentar la capacitat d'incidència de les comunitat autònomes en la presa de decisions i, sobretot, en la participació de la fixació dels ordres del dia de la Conferència. Si bé també es va obrir aquesta possibilitat de participació al Senat i a les conferències sectorials. Així mateix, i vista l'experiència arran de la Covid-19, es va incorporar definitivament la possibilitat de realitzar les reunions de la Conferència i del Comitè per mitjans telemàtics.

Tanmateix, la novetat més important d'aquest nou Reglament és la creació de l'Oficina de la Conferència de Presidents, com a òrgan de suport tècnic i administratiu de la Conferència, el Comitè Preparatori, les comissions i els grups de treball que es puguin crear, i que, entre d'altres, n'exercirà les tasques de secretaria administrativa. Estarà dirigida per un secretari general, nomenat per acord del Comitè Preparatori a proposta de la persona titular del Ministeri competent en matèria de política territorial, al qual s'adscriurà l'Oficina. Molt interessant resulta la possibilitat que aquesta Oficina pugui comptar també amb la col·laboració de personal de les comunitats autònomes amb experiència en l'àmbit de la cooperació interadministrativa, si bé caldrà estar amatents a què sigui una realitat, i no només una possibilitat teòrica.

En la mesura que, amb l'aplicació d'aquest nou Reglament, se solucionin els dèficits d'organització i de participació abans esmentats, i que els compromisos polítics que s'hi adoptin s'articulin mitjançant els altres mecanismes de cooperació previstos a la normativa vigent, bàsicament mitjançant l'adopció d'acords de les conferències sectorials implicades i la signatura de convenis de col·laboració, es podrà analitzar i fer el seguiment d'aquesta figura de cooperació vertical i de caràcter multilateral amb més profunditat.

b) Les conferències sectorials

Dels òrgans creats amb anterioritat a la Llei 40/2015, potser són les conferències sectorials els que experimenten uns canvis més radicals i controvertits a la llum d'aquest cos legal. Aquestes conferències reuneixen a ministres i consellers autonòmics amb

competències en un mateix àmbit per tractar, de forma conjunta, determinades polítiques públiques. Són, per tant, els òrgans de cooperació de caràcter multilateral i vertical amb més solera del nostre Estat autonòmic, encarregats de debatre sobre les polítiques públiques sectorials i arribar a acords per distribuir els importants recursos que s'hi destinen, moltes vegades subvencions que es canalitzen mitjançant la signatura de convenis.

És innegable la seva utilitat en l'àmbit de les relacions intergovernamentals, principalment pel seu caràcter voluntari i per l'especialització que caracteritza aquests òrgans de cooperació. Això no obstant, la Llei 40/2015 incorpora tot un seguit de novetats en el funcionament i les funcions de les conferències sectorials, que *a priori* no impliquen necessàriament una millora substancial i, per contra, les pot dotar de massa rigidesa.

Entre les novetats introduïdes per la Llei 40/2015 (article 148), convé destacar que les conferències hauran de tenir coneixement dels avantprojectes de llei i els projectes de reglaments dels diferents governs que les integren en determinats casos, així com la funció d'establir plans específics de cooperació entre comunitats autònomes en la matèria sectorial corresponent per tal d'evitar duplicitats i procurar una major eficiència dels serveis públics.[306]

Si bé la posada en comú de les iniciatives legislatives i reglamentàries estatal i autonòmiques, en la seva fase de projecte, mereix una valoració positiva, cal tenir en compte, d'una banda, que la proliferació de legislació cada cop més transversal no permet sintetitzar els projectes en una única reunió i, de l'altra, que la manca de majories parlamentàries comporta un increment de l'aprovació de decrets llei, que òbviament pel seu caràcter urgent i necessari no es poden sotmetre a l'anàlisi prèvia.

Sobre l'establiment de plans específics de cooperació entre comunitats autònomes, atès que la iniciativa ha de recaure, necessàriament i voluntàriament, en elles quan així ho considerin necessari, mitjançant els mecanismes horitzontals que considerin més

[306] Una valoració comparativa i en profunditat de les conferències sectorials, dels seus punts forts i les seves mancances, també a la vista de la Llei 40/2015, a Pérez Medina, José María, "Dinámica de las conferencias sectoriales. Entre la intergubernamentalidad y la cooperación administrativa", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals-Journal of Self-Government*, núm. 31, juny 2020, pàg. 17-64.

adients, bé siguin plans específics o bé altres vies de cooperació, no sembla que la conferència sectorial sigui l'instrument on canalitzar aquest tipus de cooperació. En qualsevol cas, caldrà esperar a veure si aquesta funció es concreta en el futur.

Però la gran novetat en l'àmbit de les conferències sectorials és el nou règim de recomanacions i acords. A partir de la Llei 40/2015 (article 151), els acords (que abans eren merament polítics) passen a ser de compliment obligatori per als membres de la conferència sectorial que hi hagin votat a favor, però no per als qui hi hagin votat en contra, i exigibles davant de la jurisdicció. En tot cas, quan l'Estat exerceixi funcions de coordinació, l'acord adoptat serà obligatori per a totes les administracions que integren la conferència sectorial, hi hagin votat o no a favor, i també exigibles jurisdiccionalment. Atesa la naturalesa i composició d'aquests òrgans, eminentment política, resulta complicat aplicar-los la regulació sobre les votacions, majories o compliment dels acords prevista a la Llei esmentada.[307]

Malauradament, la Llei 40/2015 no va tenir en compte l'evolució operada per l'Estat autonòmic en les darreres dècades i va desaprofitar l'ocasió per incorporar mesures per a una organització més compartida, flexible i eficaç de les conferències sectorials, en una línia similar a la dels òrgans de cooperació d'altres estats descentralitzats del nostre entorn europeu, com ara Suïssa. Algunes d'aquestes mesures serien les presidències rotatives (actualment, encomanades al ministre del ram), les secretaries independents i de caràcter permanent (normalment, estan a càrrec de les secretaries generals tècniques dels ministeris, que les assumeixen com una funció afegida a la que ja tenen encomanada) o que les comunitats autònomes puguin sol·licitar de forma més àgil la convocatòria d'una reunió de la conferència (actualment, ho ha de sol·licitar, com a mínim, 1/3 dels seus membres).

[307] Una valoració crítica sobre el règim d'adopció dels acords en el si de les conferències sectorials a Pérez Medina, José María, "Dinámica de las conferencias sectoriales. Entre la intergubernamentalidad y la cooperación administrativa", *op. cit.*, pàg. 47-50. També Vega Labella, José Ignacio, "Relaciones interadministrativas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público", *op. cit.*, pàg. 288, 299 i 321.

c) Les comissions bilaterals de cooperació

Com en el cas de les conferències sectorials, les comissions bilaterals de cooperació ja existien abans de l'aprovació de la Llei 40/2015. Cal assenyalar que, la incorporació d'aquesta figura en la majoria dels estatuts d'autonomia de nova generació, aprovats entre 2006-2018, ha donat un impuls renovat a aquests òrgans de cooperació bilateral, com a marc general i permanent de relació entre l'Estat i les comunitats autònomes, com és el cas de Catalunya.

La novetat més destacable d'aquesta Llei pel que fa a les comissions bilaterals de cooperació també és el nou règim d'adopció de decisions, de manera anàloga al previst per a les conferències sectorials, que estableix que revestiran la forma d'acords i seran de compliment obligat "quan així es prevegi expressament" (article 153) i també exigibles davant de la jurisdicció.

Malgrat que la mateixa norma ja estableix que aquesta previsió serà aplicable sense perjudici del que disposin els estatuts d'autonomia quant a l'organització i funcions de les comissions bilaterals, es constata la voluntat del legislador de regular un règim jurídic mínim d'aquests òrgans de cooperació i de superar la vinculació merament política dels acords adoptats, com en el cas de les conferències sectorials, en *pro* de la seva exigibilitat davant la jurisdicció competent. Això no obstant, la naturalesa i la composició política d'aquests instruments també dificultaran l'execució d'aquestes noves mesures.

d) Les comissions territorials de coordinació

De la mateixa manera que la Conferència de Presidents, la inclusió d'aquests òrgans de cooperació també suposa una novetat de la Llei 40/2015 (article 154), ja que la seva existència tampoc no estava prevista a la Llei 30/1992. Es tracta d'instruments de cooperació de caràcter multilateral, formats per administracions amb territoris coincidents o limítrofs, amb vistes a millorar la prestació i l'eficàcia dels serveis, així com evitar duplicitats. En funció de la matèria, poden integrar-los representants de

l'Estat i dels ens locals, representants de les comunitats autònomes i dels ens locals o bé representants de les tres administracions.

Atès que les decisions d'aquests instruments revesteixen també la forma d'acords, que s'hauran de certificar mitjançant acta, seran d'obligat compliment i exigibles davant la jurisdicció competent, plantegen els mateixos problemes d'aplicació que ja s'han especificat en relació amb els altres òrgans de cooperació.

e) Altres

Una altra de les particularitats del Títol III de la Llei 40/2015 i que convé mencionar es refereix a les tècniques de cooperació, quan s'afirma que "Cada Administració pública ha de mantenir actualitzat un registre electrònic dels òrgans de cooperació en què participi i dels convenis que hagi subscrit" (article 144.3).

Malgrat que cap comunitat autònoma va impugnar aquesta disposició davant el Tribunal Constitucional, aquesta previsió presenta, si més no, certs dubtes de constitucionalitat en relació amb la facultat d'autoorganització de cada Administració pública, que hauria de poder decidir com vol mantenir actualitzada la informació sobre els òrgans de cooperació en què participi i dels convenis que hagi subscrit, si mitjançant un registre electrònic o un portal específic o mitjançant qualsevol altra tècnica administrativa.[308]

En el capítol dedicat als registres de convenis de l'Estat autonòmic, s'analitzarà com s'han aplicat les disposicions previstes a la Llei 40/2015 en l'àmbit autonòmic, quins són els punts que tenen en comú i quines diferències s'aprecien en el compliment d'aquesta Llei bàsica.

[308] Sobre els dubtes competencials que planteja aquesta previsió, atès el caràcter bàsic de l'article 144.3 de la Llei 40/2015, i la possible invasió de la competència autonòmica d'autoorganització, resulta clau la reflexió de García Morales, María Jesús, *Transparencia y rendición de cuentas de las relaciones de cooperación intergubernamental en el Estado autonómico, op. cit*., pàg. 127-128.

3.2.2 Catalunya i Canàries *versus* la Llei 40/2015

Un cop aprovada la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, els governs de Canàries i de Catalunya van presentar sengles recursos d'inconstitucionalitat contra determinats preceptes d'aquesta Llei davant del Tribunal Constitucional, perquè van considerar que vulneraven la Constitució o els respectius estatuts d'autonomia, sense obtenir massa èxit en les seves pretensions.

El Govern de la Generalitat de Catalunya va ser el primer en interposar un recurs d'inconstitucionalitat contra determinats preceptes de la Llei 40/2015, perquè va creure que depassaven l'àmbit bàsic constitucionalment establert i atemptaven contra l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) i les seves competències, entre d'altres, pel que fa a l'organització, el règim jurídic i el procediment de les administracions públiques catalanes (articles 150 i 159 EAC), així com en relació amb el desplegament del règim dels convenis entre la Generalitat i l'Estat (article 177 EAC).

En concret, els preceptes impugnats d'aquesta Llei es refereixen a la limitació de la possibilitat de prorrogar els convenis per un període màxim de quatre anys [article 49 h) 2n i, per connexió, la Disposició addicional 8a., apartat 1], així com als efectes de la resolució dels convenis (article 52.2 a partir de l'incís "tenint en compte les regles següents" fins al final d'aquest apartat). En canvi i possiblement perquè la Generalitat de Catalunya ja disposava, des de l'any 2005, d'un Registre de Convenis d'accés universal i telemàtic, no va considerar necessari impugnar un altre precepte de la Llei 40/2015 (article 144.3), que obliga a cada Administració pública a tenir un Registre electrònic en què hi figurin inscrits els òrgans de cooperació en què hi participi, així com els convenis que hagi signat.

Mitjançant la STC 132/2018, de 13 de desembre de 2018[309], es va desestimar la impugnació relativa a la limitació de la possibilitat de prorrogar els convenis per un període màxim de quatre anys, ja que va considerar que la Llei 40/2015 compleix perfectament amb el mandat constitucional d'establir les bases del règim jurídic de les

[309] Cal assenyalar el vot particular de la magistrada María Luisa Balaguer Callejón, que va dissentir de la decisió del Ple del Tribunal Constitucional, va concloure que l'article 49 h) 2n. no es pot considerar una norma bàsica a l'empara de l'article 149.1.18 CE i, conseqüentment, que s'hauria d'haver declarat la seva inconstitucionalitat, així com la de la Disposició addicional 8a., apartat 1.

administracions públiques (article 149.1.18 de la Constitució), sense que això suposi una invasió de les competències de la Generalitat de Catalunya ni una vulneració del seu Estatut d'autonomia.

Segons el Tribunal Constitucional, la Llei bàsica estatal 40/2015 permet a les comunitats autònomes regular el termini de vigència dels convenis, ampliant o reduint el termini de quatre anys previst a la Llei bàsica estatal, per ajustar la vigència dels convenis al seu compliment i execució, però no permet a aquestes regular el període de pròrroga (limitada a un màxim de quatre anys), atès que la pròrroga no té vocació de generalitat i només ha de tenir aplicació quan el conveni no s'ha pogut executar definitivament.[310]

En canvi, l'Alt Tribunal sí va estimar la impugnació relativa als efectes de la resolució dels convenis (article 52.2), en considerar que la fixació d'uns terminis màxims i concrets per retornar els excessos, així com per abonar els interessos moratoris, sense que hi hagi arguments suficients pels quals la realització de directrius bàsiques exigiria la imposició màxima de terminis d'un mes, impedeix que les comunitats autònomes puguin regular altres terminis, de més durada, per a tots els convenis o per a una part d'ells.

Consegüentment, la STC 132/2018 va disposar que la fixació d'aquest termini d'un mes no es podia emparar en la competència estatal per aprovar les bases del règim jurídic de les administracions públiques (article 149.1.18 CE) i havia desbordat l'àmbit bàsic, envaint les competències de la Generalitat en matèria de règim jurídic de les administracions públiques i, en particular, sobre el règim local (articles 159.1 i 160.1 EAC), i va declarar la inconstitucionalitat dels incisos relatius al termini mensual esmentat [article 52.2. a) i b)].[311]

[310] Algunes comunitats autònomes, com és el cas de Canàries i la Comunitat de Madrid, han fet ús d'aquesta escletxa legal i han regulat la possibilitat d'establir vigències més àmplies per a determinats convenis. En el cas de Catalunya, només per agilitar la signatura de convenis amb motiu de la Covid-19.

[311] Això no obstant, segons la mateixa STC 132/2018, aquesta declaració d'inconstitucionalitat no comporta la nul·litat. En aquest sentit, atès que els incisos assenyalats també s'han aplicat als convenis en què són part signant l'Administració general de l'Estat i les entitats que hi són vinculades, així com les universitats públiques, sense que això hagi suscitat controvèrsia en el procés, l'Alt Tribunal considera suficient declarar que aquells incisos són contraris a l'ordre constitucional de competències i, per tant, no són d'aplicació als convenis signats per les comunitats autònomes i les entitats locals, ni a les entitats que n'estan vinculades.

Pel que fa al recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Govern de Canàries, contra els preceptes relatius als convenis administratius de la Llei 40/2015 [articles 48.8 i 50.2 d), i les disposicions addicionals 7a. i 8a.], es va basar en la infracció dels principis de lleialtat institucional, interdicció de l'arbitrarietat (article 9.3 CE) i estabilitat pressupostària (article 135 CE), per incomplir la reserva de llei orgànica (article 157.3 CE) i depassar les bases del règim jurídic de les administracions públiques i autoorganització de les comunitats autònomes (articles 31.4 i 32.6 i 8 de l'Estatut canari) i vulneració de la seva autonomia política (articles 2 i 137 CE) i financera (article 156 CE).

En concret, es va impugnar la referència a la regulació de l'eficàcia dels convenis signats per l'Estat, que requereix la inscripció en el Registre Electrònic estatal d'Òrgans i Instruments de Cooperació i la publicació en el BOE, així com la possibilitat que les aportacions econòmiques de l'Estat en els convenis plurianuals restin condicionades a l'existència de crèdit en els pressupostos corresponents i, finalment, l'adaptació a la Llei 40/2015 de tots els convenis vigents en un termini de tres anys des de la seva entrada en vigor.

Com en el cas de la Generalitat de Catalunya, atès que Canàries ja disposava, des de l'any 2014, d'un Registre de Convenis consultable des de la seu electrònica de la Presidència del Govern, possiblement no va considerar necessari impugnar la Llei 40/2015 (article 144.3), que obliga a cada Administració pública a tenir un Registre electrònic en què hi figurin inscrits els òrgans de cooperació en què hi participi, així com els convenis que hagi signat.

Cal destacar que el Tribunal Constitucional, mitjançant la STC 33/2019, de 14 de març de 2019, va desestimar totalment el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Govern de Canàries, i es va remetre, en bona part, a la STC 132/2018, de 13 de desembre, dictada en relació amb el recurs interposat pel Govern de la Generalitat de Catalunya[312], per desestimar la impugnació relativa a l'eficàcia dels convenis.

[312] Concretament, es remet als fonaments jurídics 3 i 4 de la STC núm. 132/2018, sobre la competència estatal per aprovar les bases del règim jurídic de les administracions públiques (article 149.1.18 CE), i als fonaments jurídics 2 i 7a) d'aquesta mateixa resolució, relatius a les novetats en matèria de convenis administratius que incorpora la Llei 40/2015.

Pel que fa a la impugnació sobre l'adaptació dels convenis, en el termini de tres anys, a les disposicions de la Llei 40/2015 pel que fa a la vigència, la STC 33/2019 va considerar que l'Estat també és competent per regular l'àmbit d'aplicació temporal de la Llei 40/2015 [STC 49/2018, de 10 de maig, FJ 7 b) i c)] i que, amb tres anys, es dona prou marge a les comunitats autònomes per adaptar els convenis que encara estiguin vigents a l'entrada en vigor d'aquesta Llei.

Quant a la impugnació de la possibilitat que les aportacions econòmiques de l'Estat en els convenis plurianuals restin condicionades a l'existència de crèdit en els pressupostos corresponents, l'Alt Tribunal també la va desestimar, en considerar que aquesta previsió tenia cobertura competencial i no imposava cap desequilibri obligacional, ni tampoc atemptava contra la interdicció de l'arbitrarietat (article 9.3 CE), la lleialtat institucional i l'autonomia constitucionalment garantida de les comunitats autònomes (articles 2, 137 i 156.1 CE). I tampoc no es derivava una "interferència directa" de l'Administració general de l'Estat sobre l'autonomia financera de les comunitats autònomes que exigís l'entrada en joc de la regulació orgànica (Sentència 41/2016, de 3 de març, FJ 16) ni envaïa la reserva de llei orgànica establerta per la Constitució.

Finalment, tot i els dubtes competencials que planteja la Llei 40/2015 (article 144.3), que obliga a cada Administració pública a tenir un Registre electrònic en què hi figurin inscrits els òrgans de cooperació en què hi participi, així com els convenis que hagi signat, en relació amb la competència autonòmica d'autoorganització, atès que cap de les dues comunitats autònomes no van impugnar aquesta disposició, el Tribunal Constitucional no ha tingut ocasió de pronunciar-se sobre aquest assumpte.

3.2.3 El Reial decret llei 36/2020, de 30 de desembre: l'impacte de la Covid-19 en els convenis

És evident que el Reial decret llei 36/2020, de 30 de desembre, pel qual s'aproven mesures urgents per a la modernització de l'Administració Pública i per a l'execució del Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència, va tenir com a transfons l'impacte mundial de la pandèmia causada per la Covid-19 i, com a objectiu principal, l'adopció de reformes radicals per tal de recuperar l'economia espanyola de forma ràpida i,

sobretot, àgil. Per aconseguir aquesta regeneració econòmica, va incorporar tot un seguit de mesures per simplificar els tràmits i reduir els terminis dels procediments relatius als convenis finançables amb fons europeus (*Next Generation*).

Així mateix, en la part expositiva del Reial decret llei, el Govern va argumentar que la Llei 40/2015 va establir massa controls i un excés de tràmits preceptius per a la signatura de convenis, que en la pràctica comporten un fre a la col·laboració entre administracions públiques i el seu sector públic. Per aquest motiu, a banda d'introduir mesures urgents i puntuals per a l'agilitació de la tramitació de convenis finançables amb fons europeus, va aprofitar l'avinentesa per dur a terme, sense que quedés plenament justificada la necessitat de suprimir algunes de les mesures de control, una reforma substancial del sistema de tramitació general dels convenis administratius previst en aquesta Llei.[313]

3.2.3.1 Mesures urgents per agilitar la signatura dels convenis

El desideràtum perseguit pel Reial decret llei 36/2020, de 30 de desembre (article 7) en relació amb els convenis administratius, es concretava en què, si bé els convenis s'havien de regir per la Llei 40/2015, calia simplificar i agilitar tots els tràmits al màxim per a una formalització dels instruments convencionals ràpida i eficaç.

En el marc d'aquesta previsió, es van concretar les mesures d'agilitació dels convenis que hagi de subscriure específicament l'Administració General de l'Estat, els organismes públics i les entitats de dret públic, vinculats o dependents, per a l'execució de projectes a càrrec de fons europeus previstos en el Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència, i que només s'aplicaran durant el període d'implementació d'aquest Pla.

[313] El Dictamen del Consell d'Estat núm. 783/2020, de 21 de desembre de 2020, emès en relació amb el projecte de Reial decret llei analitzat, es va mostrar preocupat per aquesta significativa reducció dels mecanismes de control previstos en l'ordenament jurídic per garantir una òptima i àgil distribució dels recursos provinents dels fons europeus i és més partidari de simplificar i agilitar alguns aspectes procedimentals (amb una revisió de terminis i ampliació de mitjans humans i materials necessaris), i només excepcionalment modular els informes preceptius exigibles, el règim d'autoritzacions o l'exercici de la funció interventora (pàg. 51-52, 72-76).

Pel que fa a les comunitats autònomes, en exercici de les seves competències d'autoorganització, seran les competents per configurar, quan escaigui, la simplificació i l'agilitació dels seus procediments de tramitació de convenis, mitjançant la normativa corresponent.

Un cop assenyalat l'àmbit d'aplicació subjectiu de les mesures que s'hi preveuen, circumscrit a l'Administració general de l'Estat, cal analitzar el contingut específic d'aquesta norma en matèria de convenis finançables amb fons europeus. En concret, el Reial decret llei 36/2020 (article 59), si bé inicialment afirma que els convenis s'han de regir per les disposicions de la Llei 40/2015, a continuació enumera tot un seguit d'especialitats i exclusions, que permeten evitar l'aplicació de les qüestions més emblemàtiques i controvertides d'aquesta Llei (com ara, la limitació a quatre anys la durada dels convenis, així com l'establiment de mesures de control econòmic i pressupostari, introduïdes a partir de la Moció 878 del Tribunal de Comptes) i, per tant, la desnaturalitzen.

En aquest sentit, es va preveure que per agilitar la signatura de convenis finançables amb fons europeus, només s'hauran d'acompanyar de la memòria justificativa i, en general, de l'informe jurídic, i es va suprimir qualsevol altre informe preceptiu previst per la normativa vigent i l'autorització prèvia del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques (posteriorment, Ministeri d'Hisenda i Funció Pública) per a la signatura, modificació, pròrroga i resolució per acord mutu entre les parts. També es va introduir la possibilitat, prevista excepcionalment i de forma motivada, d'ampliar el termini de vigència dels convenis a sis anys (en comptes dels quatre previstos per la Llei 40/2015), així com de la pròrroga, ampliable també a sis anys més.

Tampoc no caldrà l'autorització del Consell de Ministres quan els convenis s'hagin de signar amb comunitats autònomes o amb els ens que configuren el seu sector públic, inclosos els consorcis i les universitats públiques, adscrits o vinculats, ni la del Consell de Ministres pel que fa a l'autorització de la despesa o que tingui per objecte la resolució de convenis, ni la de la ministra d'Hisenda, llevat que les aportacions econòmiques previstes en el conveni superin els 6.000.000 d'euros. [314]

[314] La necessitat d'obtenir aquestes autoritzacions per la formalització dels convenis està continguda en la legislació sectorial corresponent: la Instrucció 2a. de l'Acord del Consell de Ministres de 15 de desembre

D'altra banda, també es va permetre la possibilitat de formalitzar convenis finançables amb fons europeus de forma anticipada, encara que la seva execució pressupostària s'hagi de realitzar en l'exercici següent o en exercicis posteriors, sense que calgui fer cap pagament en l'exercici en curs, així com també la d'ampliar el dret del creditor de l'Administració, en els termes previstos en el conveni, a percebre una bestreta per fer front a les despeses preparatòries que calgui per realitzar les actuacions finançades fins al 50% de l'import del total a percebre.[315]

Això no obstant, si bé les mesures adoptades pel Reial decret llei 36/2020 agiliten al màxim la tramitació de convenis finançables amb fons europeus, no es tracta de legislació bàsica i només és aplicable a l'Administració general de l'Estat. Per tant, quan l'Estat vulgui signar aquests convenis amb les comunitats autònomes, es pot trobar amb què aquestes mesures de xoc quedin frenades perquè no tinguin contrapartida en la normativa autonòmica, en el sentit que no s'hagi dut a terme cap modificació legislativa similar per simplificar i agilitar la tramitació de convenis finançables amb fons europeus.[316]

Una altra novetat del Reial decret llei 36/2020 (Disposició final 9a.) té a veure amb l'ampliació de la vigència dels convenis en l'àmbit R+D+I per afavorir-ne la subscripció, mitjançant la reforma de la Llei 14/2011, d'1 de juny, de la ciència, la tecnologia i la innovació. A grans trets, aquesta modificació estableix que la vigència de determinats convenis, vinculats a un programa o projecte espanyol, europeu o internacional de R+D+I vindrà determinada en el propi conveni i a la durada del projecte. En tot cas, els convenis no podran superar els cinc anys de durada, si bé es podran prorrogar per acord unànime de les parts per cinc anys addicionals. Així mateix, es preveu la possibilitat d'establir una durada indefinida de determinats convenis quan afectin a consorcis d'infraestructures d'investigació europees, o per mitjà dels quals es creïn o financin

---

de 2017, l'article 74 de la Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària i la Disposició addicional 11a. de la Llei 17/2012, de 27 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per al 2013, respectivament.

[315] Cal tenir en compte que, generalment, l'import màxim de la bestreta, previst per l'article 21 de la Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària, és del 10%.

[316] Pel que fa a Catalunya, mitjançant el Decret llei 5/2021, de 2 de febrer, es van aprovar mesures urgents per a la implementació i gestió dels fons procedents del Mecanisme de Recuperació i Resiliència i del fons REACT-EU per l'Administració de la Generalitat de Catalunya i el seu sector públic, en el qual es preveuen actuacions específiques per agilitar la tramitació i la signatura de determinats convenis de col·laboració, especialment amb altres administracions i el sector privat.

centres, instituts, consorcis o unitats d'investigació i infraestructures científiques que siguin agents del Sistema Espanyol de Ciència, Tecnologia i Innovació.

A la vista de les modificacions i novetats introduïdes pel Reial decret llei 36/2020 en l'àmbit dels convenis, especialment dels subscrits entre l'Estat i les comunitats autònomes, per fer un balanç de la seva efectivitat i utilitat, caldrà veure com s'articulen en els proper anys les mesures urgents adoptades al llarg de la implementació del Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència, que s'emmarca en l'Instrument Europeu de Recuperació (Next Generation EU) que implicarà per a Espanya uns 140.000 milions d'euros en forma de transferències i préstecs per al període 2021-2026.

3.2.3.2 La modificació del règim dels convenis previst a la Llei 40/2015

Com ja s'ha indicat, si bé els objectius de simplificació i agilitació es predicaven inicialment només per als convenis administratius finançables amb fons europeus, finalment també seran d'aplicació al procediment per a la formalització de tots els altres convenis, mitjançant la reforma de la Llei 40/2015 (articles 48.8, 50.2 i l'apartat 2 de la Disposició addicional 7a.).

Entre les qüestions més rellevants d'aquesta reforma, cal assenyalar que, possiblement perquè el legislador no ho va considerar necessari, la Llei 40/2015 no va preveure el termini exacte per a l'emissió d'informes i d'autoritzacions o per a la publicació oficial dels convenis (tot i que sí de les inscripcions), sent un aspecte que el Reial decret va introduir de forma molt detallada, en ares a la simplificació i, sobretot, l'agilitació del procediment de formalització dels convenis.

En concret, i atès que la Llei 40/2015, per garantir una ràpida eficàcia dels convenis signats per l'Administració general de l'Estat i el seu sector públic, el Reial decret llei 36/2020 va establir un termini màxim de cinc dies hàbils (des de la seva formalització) per a la inscripció en el Registre Electrònic estatal d'Òrgans i Instruments de Cooperació del sector públic estatal i un termini de deu dies hàbils per a la seva publicació en el BOE, tot i que a partir d'aquesta reforma legal, la publicació ja no serà requisit d'eficàcia dels convenis.

També es va disposar un termini de set dies (des de la seva sol·licitud) per a l'evacuació de l'informe jurídic i de qualsevol altre informe preceptiu, que, si no s'emeten en el termini indicat, es podrà continuar amb la tramitació del conveni, tot i que s'hauran d'emetre i incorporar a l'expedient abans de la signatura.

El mateix termini de set dies es preveu per a l'autorització prèvia del Ministeri d'Hisenda per a la signatura del conveni, modificació o resolució acordada, que es presumirà atorgada si no s'emet dins d'aquest termini (per silenci positiu). En el supòsit que no calgui aquesta autorització, tampoc no caldrà obtenir l'informe del Ministeri de Política Territorial i Funció Pública (posteriorment, Ministeri de Política Territorial), llevat que el conveni s'hagi de signar amb una comunitat autònoma o amb una entitat local o amb els seus organismes públics i entitats de dret públic dependents o vinculats, en què sí caldrà aquesta autorització quan el conveni tingui per objecte la cessió o adquisició de titularitat d'infraestructures o bé la creació dels consorcis previstos a la Llei 40/2015.

Finalment, l'òrgan que hagi subscrit la signatura, extinció, pròrroga o modificació de qualsevol conveni, també ho haurà de comunicar al Registre Electrònic estatal d'Òrgans i Instruments de Cooperació dins del termini de cinc dies (en comptes dels quinze dies previstos) des que es produeixi el fet que en motiva la inscripció.

En la practica i a la vista de les mesures introduïdes pel Reial decret llei 36/2020, per a la subscripció d'un conveni finançable amb fons europeus per part de l'Administració general de l'Estat i el seu sector públic, gairebé només caldrà tramitar la memòria justificativa i l'informe jurídic, emès en un termini no superior a set dies o aportat abans de la formalització del conveni.[317] Un cop signat el conveni, l'eficàcia començarà a partir de la seva inscripció en el Registre Electrònic estatal d'Òrgans i Instruments de Cooperació del sector públic estatal en el termini màxim de cinc dies hàbils des de la seva formalització. Tot i que es manté l'obligatorietat de publicar els convenis, en el termini màxim de deu dies hàbils des de la signatura, al BOE, aquest tràmit ja no en condicionarà l'eficàcia.

[317] Tanmateix, quan el conveni s'ajusti a un model normalitzat en relació amb el qual el servei jurídic corresponent ja hagués emès informe, ni tan sols caldrà sol·licitar l'informe jurídic esmentat.

És evident que l'impacte de la Covid-19 va permetre reconsiderar la "rigidesa" del procediment per a la signatura dels convenis establert, en termes generals, a la Llei 40/2015 i que es va aprofitar l'avinentesa de l'aprovació del Reial decret llei 36/2020 per introduir mesures per flexibilitzar-ne la signatura, però també per agilitar-ne l'eficàcia i la publicitat.

4. L'organització i les funcions del Registre de Convenis de Catalunya

En exercici del poder d'autoorganització[318], com a potestat bàsica que li atorga la Constitució, la Generalitat de Catalunya va crear, l'any 2005, el Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació, com un instrument d'impuls, transparència i publicitat de les relacions intergovernamentals de la Generalitat i, a partir de l'any 2006, també de les relacions amb els òrgans constitucionals i estatutaris, així com amb ens públics d'altres estats i organismes internacionals.

L'aprovació de l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 i la normativa de desplegament posterior, així com de la legislació estatal i catalana sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern, i de la Llei estatal sobre règim jurídic del sector públic, van tenir una gran repercussió en el Registre de Convenis, que va experimentar un notable augment de les competències inicialment atribuïdes per la seva normativa de creació i regulació.

Per tal de constatar quin és l'impacte real de tota aquesta normativa i com ha afectat la configuració definitiva del Registre de Convenis de Catalunya, a continuació es tracten de manera detallada l'organització, el funcionament i les funcions d'aquest instrument, i també s'incideix en la manera en què ha afrontat aquests canvis, en un context marcat per diferents crisis: l'econòmica (molt greu i d'abast mundial), la institucional i política (derivada de l'anomenat "procés" i l'aplicació de l'article 155 de la Constitució) i, en últim terme, la sanitària (ocasionada per la Covid-19).

[318] Sobre l'autonomia organitzativa de les comunitats autònomes i, específicament, de la Generalitat de Catalunya, Argullol Morgadas, Enric, "Organización de las comunidades autónomas", *Documentación administrativa*, núm. 182, 1979, pàg. 27-66. I també, Oliván del Cacho, Javier, "Crónica sobre la potestad de organización de las administraciones de las comunidades autónomas", *Revista de Administración Pública*, núm. 120, 1989, pàg. 423-430. També sobre el poder d'autoorganització i en relació amb l'Administració de la Generalitat de Catalunya, Ramió Matas, Carles, "Models interpretatius del procés de canvi de les organitzacions públiques i la seva possible aplicació a les administracions autonòmiques. El cas de l'Administració de la Generalitat de Catalunya", *Revista Catalana de Dret Públic, Autonomies*, núm. 18, 1994, pàg. 221-259.

4.1 L'organització i el funcionament del Registre de Convenis

Per obtenir una perspectiva completa de l'organització i funcionament del Registre de Convenis de Catalunya, cal analitzar-ne detalladament l'àmbit d'aplicació, sense oblidar quina és l'adscripció orgànica i si està dotat dels mitjans tècnics i personals necessaris per dur a terme les funcions encomanades.

4.1.1 L'àmbit d'aplicació: inici i evolució posterior

4.1.1.1 L'àmbit objectiu

Com ja s'ha indicat, si bé la finalitat del Decret de creació i regulació del Registre de Convenis, aprovat l'any 2005, era incorporar únicament els convenis entre la Generalitat de Catalunya i l'Estat i les altres comunitats autònomes, per tal d'esdevenir l'instrument de publicitat i transparència, així com de seguiment, d'aquestes relacions intergovernamentals, mitjançant la primera (i per ara, única) modificació del Decret esmentat, efectuada l'any 2006, es va estendre l'àmbit d'aplicació del Registre als convenis amb òrgans constitucionals o estatutaris i als acords d'acció exterior.

L'aprovació de l'Estatut de 2006, així com de la legislació de desplegament posterior i, en especial, de la normativa catalana sobre transparència[319], van alterar profundament l'àmbit objectiu del Registre de Convenis. Com a conseqüència d'això, en el Registre s'inclouen tots els convenis que signa el Govern i l'Administració de la Generalitat de Catalunya, i el seu sector públic, amb qualsevol persona pública o privada. Així mateix, també s'hi incorporen els convenis intraadministratius[320] i els encàrrecs de gestió[321].

[319] En concret, la Llei 19/2014 de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.
[320] Es tracta dels convenis que signa l'Administració de la Generalitat de Catalunya amb qualsevol entitat del seu sector públic, així com dels convenis que signen les entitats del sector públic de la Generalitat entre si, segons l'article 47.2.b) de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic.
[321] Tant els encàrrecs que se signen entre òrgans i entitats de dret públic d'administracions diferents, que s'han de formalitzar mitjançant la signatura del conveni corresponent entre elles, com els encàrrecs que se signen entre òrgans administratius o entitats de dret públic pertanyents a la mateixa Administració (article 10 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya i article 11 Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic).

Aquesta singularitat del Registre de Convenis de Catalunya ha comportat, principalment, dues conseqüències molt importants: la primera, que és l'únic Registre de Convenis de tot Espanya que, en el seu àmbit objectiu, a més dels convenis amb qualsevol persona pública o privada i els convenis d'encàrrecs de gestió, inclou els encàrrecs de gestió entre òrgans administratius o entitats de Dret públic pertanyents a la mateixa Administració[322]; i la segona, que precisament per disposar d'un àmbit objectiu tan extens, s'ha desvirtuat l'objectiu primigeni del Registre de Convenis d'esdevenir l'instrument d'impuls, transparència i publicitat, així com de seguiment, dels convenis intergovernamentals que signa la Generalitat de Catalunya, i s'ha primat la dimensió administrativa dels convenis que se signen amb qualsevol persona pública o privada, amb la incorporació també dels encàrrecs de gestió entre òrgans administratius o entitats de Dret públic pertanyents a la mateixa Administració.

4.1.1.2 L'àmbit subjectiu

Com en el cas anterior, la normativa aprovada amb posterioritat a l'any 2006, va impactar de manera transcendental en l'àmbit subjectiu del Registre de Convenis, especialment les disposicions contingudes en la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.[323]

En aplicació directa d'aquesta Llei, ja que no s'ha produït encara l'adequació del Decret 52/2005, de 5 d'abril, a tota la normativa aprovada *a posteriori*, el Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació ha esdevingut l'instrument de transparència, publicitat i seguiment de l'activitat convencional de totes les administracions públiques de Catalunya.

[322] Cal assenyalar que la majoria de regulacions autonòmiques no preveu o no inclou la figura dels encàrrecs de gestió en l'àmbit objectiu dels registres de convenis i, en aquells casos en què sí ho preveu, en general els exclou de manera expressa, sobretot els encàrrecs de gestió entre òrgans administratius o entitats de Dret públic pertanyents a la mateixa Administració (aquest darrer seria el cas de la normativa de les comunitats autònomes del Principat d'Astúries, Canàries, Castella-la Manxa, Comunitat Valenciana, País Basc, Madrid i Navarra).

[323] Com ja s'ha indicat anteriorment, l'ampliació de l'àmbit subjectiu del Registre de Convenis de Catalunya s'ha produït bàsicament per l'impacte de l'article 14 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, en concordança amb el que disposa l'article 3 i la Disposició addicional 9a. d'aquest mateix cos legal.

Si bé aquesta ampliació de l'àmbit subjectiu del Registre de Convenis és, en termes de transparència, absoluta i omnicomprensiva, també és evident que ha anat en detriment del seu pes polític i en favor d'una major homogeneïtzació administrativa. En aquest sentit, el Registre de Convenis s'ha convertit en el mecanisme de publicitat, transparència i seguiment dels convenis signats, no només pel Govern, l'Administració i el sector públic de la Generalitat de Catalunya, sinó també pels òrgans estatutaris (llevat del Parlament de Catalunya) i altres institucions de la mateixa Generalitat, per l'Administració i el sector públic local català i per les universitats públiques catalanes i el seu sector públic.

D'acord amb les consideracions esmentades, la configuració del Registre de Convenis de Catalunya ha augmentat, de les dues seccions inicials, a les dotze seccions actuals, si bé encara resten pendents de creació diverses seccions per tal d'encabir els convenis signats per les universitats públiques catalanes i el seu sector públic amb qualsevol persona pública o privada diferent de la Generalitat, així com els seus encàrrecs de gestió.

Taula 1. Nombre de seccions del Registre de Convenis de Catalunya

Nombre de seccions	Parts signants
Secció 1	Generalitat - Comunitats autònomes
Secció 2	Generalitat - Estat
Secció 3	Generalitat - Òrgans constitucionals o estatutaris i altres institucions
Secció 4	Generalitat - Ens públics d'altres estats o organismes internacionals
Secció 5	Generalitat - Ens locals i Aran
Secció 6	Generalitat - Universitats
Secció 7	Generalitat - Col·legis professionals o corporacions de dret públic
Secció 8	Generalitat - Persones físiques o jurídiques privades
Secció 9	Convenis i encàrrecs de gestió de la Generalitat
Secció 10	Convenis i encàrrecs de gestió d'altres institucions de la Generalitat
Secció 11	Convenis dels ens locals i d'Aran
Secció 12	Encàrrecs de gestió dels ens locals i d'Aran

Font: Elaboració pròpia a partir de la informació del Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació

4.1.2 L'estructura, els mitjans i el finançament

La constitució de qualsevol òrgan administratiu respon a unes necessitats específiques i neix amb la dotació dels recursos tècnics, econòmics i humans que es consideren adequats i suficients per aconseguir els objectius previstos a la seva norma de creació i regulació. Amb el pas del temps, els òrgans administratius es poden suprimir, fusionar amb d'altres, créixer i evolucionar, circumstàncies que requereixen una revisió periòdica de la dotació inicial de mitjans i, si escau, un reajustament, perquè puguin continuar prestant serveis a la ciutadania en òptimes condicions.

L'increment de competències del Registre de Convenis de Catalunya va comportar el creixement i l'evolució d'aquest instrument d'impuls, transparència i publicitat dels convenis, i, en conseqüència, canvis en l'adscripció, l'estructura i els recursos (humans, tècnics i informàtics), així com en el finançament, assignats des de l'inici per tal d'adaptar-se a les noves necessitats plantejades.

4.1.2.1 L'adscripció orgànica del Registre de Convenis: una variable constant

Com ja s'ha indicat, l'any 2003, es va crear el Departament de Relacions Institucionals i Participació[324], que, entre d'altres competències, tenia encomanada la funció d'impulsar i coordinar les relacions de col·laboració i cooperació entre la Generalitat de Catalunya i el Govern de l'Estat i el de les altres comunitats autònomes, mitjançant la Direcció General de Relacions Institucionals.[325] Precisament en el marc d'aquesta normativa, l'any 2005, quan es va crear el Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació, com a instrument d'impuls, transparència i publicitat dels convenis signats per la Generalitat amb l'Estat i les altres comunitats autònomes, es va adscriure a la Direcció General i al Departament esmentats.

En aquest sentit, cal tenir en compte que, malgrat les reiterades reestructuracions governamentals esdevingudes en els últims anys, com a conseqüència de diverses crisis

[324] Mitjançant el Decret 296/2003, de 20 de desembre, de creació, denominació i determinació de l'àmbit de competència dels departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.
[325] Mitjançant l'article 12.b) del Decret 2/2004, de 7 de gener, d'estructura del Departament de Relacions Institucionals i Participació.

internes del Govern català i, sobretot, de l'anomenat "procés", el Registre de Convenis ha continuat adscrit sempre al Departament de la Generalitat de Catalunya competent en matèria de relacions institucionals, com és el cas d'altres registres de convenis de les comunitats autònomes[326].

L'any 2006, si bé el Departament de Relacions Institucionals i Participació es va fusionar amb el Departament d'Interior, arran d'una reestructuració governamental efectuada després d'unes eleccions anticipades, en el Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació resultant d'aquest fusió, es van mantenir les mateixes competències i l'adscripció del Registre de Convenis a la mateixa unitat directiva fins al 2011. En aquesta mateixa línia, des del 2011 i fins al 2016, el Registre es va adscriure al Departament de Governació i Relacions Institucionals.

Cal assenyalar que, a partir de l'any 2016, Catalunya va estar immersa en un situació política i institucional molt convulsa, que va tenir el seu punt culminant l'any 2017, amb l'aplicació de l'article 155 de la Constitució, per mitjà de la qual es va cessar el presidents i els consellers del Govern, i que conseqüentment va afectar l'estructura departamental de la Generalitat. Durant aquest període i fins al 2021, el Registre de Convenis es va adscriure al nou Departament d'Afers Exteriors, Relacions Institucionals i Transparència, si bé, com a conseqüència de la STC 77/2017, de 21 de juny, a partir de l'any 2018, es va canviar la denominació d'aquest Departament per la de Departament d'Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència.[327]

A partir del mes de juny de 2021, el Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació es va adscriure al Departament de la Presidència de la Generalitat de Catalunya, mitjançant la Direcció General de Relacions Institucionals i amb el Parlament.

---

[326] Com és el cas de les comunitats d'Aragó, Galícia, Comunitat de Madrid i Comunitat Foral de Navarra.

[327] Arran del conflicte positiu de competència núm. 672-2016, promogut pel Govern de la Nació, contra els articles 1.1 i 3.3, apartats 1 i 2, del Decret de la Generalitat de Catalunya 2/2016, de 13 de gener, de creació, denominació i determinació de l'àmbit de competència dels Departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, pel que fa a la creació del Departament d'Afers Exteriors, Relacions Institucionals i Transparència (en l'article 1.1, pel que fa a l'incís relatiu a Afers Exteriors), i contra els articles 1.1 b) i 20 del Decret de la Generalitat de Catalunya 45/2016, de 19 de gener, d'estructuració del Departament d'Afers Exteriors, Relacions Institucionals i Transparència, es va dictar la STC 77/2017, de 21 de juny, que va estimar parcialment el conflicte de competència esmentat i va declarar la denominació "Afers Exteriors" d'aquest Departament contrària a l'ordre constitucional de distribució de competències i, en conseqüència, inconstitucional i nul·la.

És evident que els canvis continus d'adscripció del Registre de Convenis d'un Departament a un altre, així com la renovació constant dels alts càrrecs (amb rang de director/a general) que el dirigeixen, no han propiciat l'adopció d'una política clara i específica en relació amb l'exercici de les seves competències, ni tampoc amb el desenvolupament d'un projecte innovador per fer front als reptes plantejats, a mig o llarg termini, a partir de l'aprovació de l'Estatut català de 2006 i de la normativa estatal i catalana posterior.

4.1.2.2 La importància de l'estructura i els recursos humans

L'any 2005, el Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació es va crear amb dependència del Departament de Relacions Institucionals i Participació de la Generalitat de Catalunya, adscrit a la Direcció General de Relacions Institucionals i gestionat, específicament, a la Subdirecció General de Relacions Intergovernamentals, com a unitat encarregada de l'impuls de les relacions de col·laboració i cooperació de la Generalitat de Catalunya amb l'Estat i les altres comunitats autònomes.

Dins d'aquesta Subdirecció General i sota la seva dependència, es va crear la figura de Responsable en Matèria de Convenis, lloc de treball de provisió exclusivament jurídica i equiparable a una categoria de cap de Servei, per a l'assessorament als departaments i organismes de la Generalitat en matèria convencional, l'elaboració d'informes preceptius en relació amb els projectes de convenis, així com per a la gestió ordinària del Registre (inscripcions, comunicacions, publicitat, etc.). Així mateix, es va dotar aquesta unitat de dos llocs de treball de tècnic del cos superior i un del cos administratiu, tots ells de nivell bàsic, sota la dependència funcional de la persona Responsable en Matèria de Convenis.

Aquesta estructura bàsica, amb rang de Subdirecció General i configurada per un equip de cinc persones, es va mantenir gairebé inalterable fins a l'entrada en vigor de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, i de les lleis bàsiques 39/2015 i 402015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú i de règim jurídic del sector públic. Per fer front a l'impacte d'aquest

onada legislativa, es va dotar el Registre de Convenis únicament amb un altre lloc de treball de tècnic del cos superior, de nivell bàsic.

Malgrat l'increment de les competències del Registre de Convenis, l'any 2016, arran del "procés" i coincidint amb el descens de les relacions intergovernamentals entre la Generalitat i l'Estat, i òbviament de la seva activitat convencional, es va suprimir la unitat amb rang de Subdirecció General i es van atribuir totes les seves funcions al nou Servei de Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació (antic lloc de Responsable en Matèria de Convenis), configurat amb un equip de sis persones, adscrit directament a la Direcció General de Relacions Institucionals i amb el Parlament.

És obvi que, en la dotació de recursos humans per adaptar-se a les novetats legislatives esmentades, no es va tenir en compte que el nombre de convenis i encàrrecs de gestió es va multiplicar de forma exponencial, amb l'augment imparable de l'activitat del Registre de Convenis, mitjançant entrades contínues de convenis i encàrrecs de gestió signats per la Generalitat per a la seva inscripció i publicació al Registre. Per agilitar-ne la tramitació, a partir de 2017, es va suprimir el paper i les trameses es van fer telemàtiques, mitjançant la plataforma e-Valisa.[328] Així mateix, l'ampliació de l'àmbit objectiu del Registre també va comportar un increment en el nombre i en la diversitat dels informes que aquesta unitat administrativa ha d'emetre en relació amb els projectes de convenis que ha de signar la Generalitat.

A aquesta situació es va afegir, a partir de maig de 2017, la implementació de la tramesa electrònica dels convenis i encàrrecs de gestió dels ens locals, mitjançant la plataforma EACAT, que, si bé va permetre una gestió àgil i totalment telemàtica de les inscripcions i publicacions dels convenis i encàrrecs de gestió al Registre de Convenis, a la vegada va suposar un increment notable de feina, que ha continuat a l'alça any rere any. Per pal·liar aquesta situació, al llarg dels anys 2018 i 2019 únicament es va dotar de personal de reforç temporal el Registre de Convenis, amb un lloc de treball de tècnic del cos superior i un del cos administratiu, tots ells de nivell bàsic.

[328] La plataforma e-Valisa és una aplicació corporativa de la Generalitat de Catalunya, que permet la comunicació interna entre els òrgans i el sector públic, així com la tramesa de documentació digital adjunta, i que substitueix les trameses internes d'oficis i documentació diversa en suport paper. Això no obstant, no incorpora la descàrrega de documents adjunts en altres plataformes o bases de dades.

A partir de maig de 2023, s'està implementant el Pla pilot per a la tramesa dels convenis i encàrrecs de gestió dels departaments i ens públics de la Generalitat al Registre de Convenis, mitjançant la plataforma EACAT, que a finals d'aquest mateix any possibilitarà el tractament telemàtic de les inscripcions i publicacions dels convenis i encàrrecs de gestió al Registre de Convenis. Per implementar aquest Pla, s'ha incrementat temporalment la plantilla del Registre, amb tres llocs de treball de tècnic del cos superior.

Tanmateix, la manca de recursos humans impedeix desenvolupar la tramesa digital de convenis i encàrrecs de gestió de les universitats públiques per a la seva inscripció i publicació al Registre de Convenis, prevista en la Llei 19/2014 esmentada, que s'ha de dur a terme per tal d'acomplir amb la legislació vigent. També cal tenir en compte la necessitat d'implementar les previsions del Decret 8/2021, de desplegament de la Llei esmentada, sobretot pel que fa al compliment i execució dels convenis. Sense oblidar que resten pendents de desenvolupar activitats de formació, així com d'elaboració i difusió dels resultats dels informes i balanços de l'activitat convencional de les administracions públiques catalanes i, especialment, de la Generalitat de Catalunya des d'una perspectiva intergovernamental.

Des del gener de 2023, l'equip humà al servei del Registre de Convenis ascendeix a onze persones en total. Llevat del lloc de comandament de la unitat (amb rang de cap de Servei i formació jurídica obligatòria), la majoria d'aquests llocs de treball són de nivell bàsic i de caràcter provisional, la dotació dels quals no requereix per a la seva provisió de coneixements específics en matèria de convenis.

Per tant, és evident que l'estructura interna del Registre és inadequada, ja que, com a mínim, hauria de recuperar el rang de Subdirecció General i disposar de responsables d'àrees. També és insuficient, quant al nombre d'efectius i la seva temporalitat, sent imprescindible la provisió de llocs de treball amb personal funcionari i destinació definitiva. Comptar amb el personal degudament qualificat també és una necessitat, que

va intrínsecament lligada a la formació contínua i especialitzada, i que és imprescindible per la complexitat de les funcions que té encomanades el Registre.[329]

4.1.2.3 L'aplicació informàtica i la gestió telemàtica dels convenis

Davant l'evolució tecnològica experimentada en els darrers anys, l'aplicació informàtica creada l'any 2005, per tal de gestionar telemàticament el Registre de Convenis, ha quedat francament obsoleta per donar resposta a les novetats legislatives operades en les darreres dues dècades, malgrat les evolucions informàtiques que s'hi han introduït en els últims anys. Això vol dir que cal un nou sistema d'informació, que ha d'anar més enllà de ser un simple tramitador de les inscripcions i publicacions de convenis i encàrrecs de gestió, i dipositari de textos convencionals, i ha de tenir una gran capacitat per exportar dades i elaborar informes d'activitat o gràfics de resultats.

En definitiva, el Registre de Convenis ha de poder gestionar i tramitar electrònicament les inscripcions dels convenis i les comunicacions dels codis d'inscripcions respectius, de les modificacions mitjançant addendes, pròrrogues, actes d'extinció i, en general, incidències que sorgeixin i, en especial, del seguiment de les vigències i del compliment i execució dels convenis, amb la interacció que calgui amb tots els òrgans de la Generalitat i el seu sector públic, però també amb els ens que integren l'Administració local i les universitats públiques catalanes.[330]

Pel que fa als ens que integren l'Administració local de Catalunya, aquesta tramesa dels convenis i encàrrecs de gestió ja es realitza de forma electrònica i mitjançant la plataforma EACAT, que permet la descàrrega automàtica d'un formulari emplenat i prèviament validat per l'ens local (amb les dades requerides per fer la inscripció dels instruments convencionals, juntament amb els textos íntegres prèviament anonimitzats)

[329] Sobre la necessitat de comptar amb un personal funcionari altament qualificat, Ramió Matas, Carles, *La Administración pública del futuro (Horizonte 2050). Instituciones, política, mercado y sociedad de la innovación*, Tecnos, Madrid, 2017, pàg. 231-233, 240-241.

[330] L'ús estratègic de les Tecnologies de la Informació i Comunicació (TIC) a les administracions públiques permet incrementar l'eficàcia i l'eficiència, la simplificació administrativa i també evitar duplicitats, i actua com a eix transversal de la reforma del sector públic per millorar els serveis i la informació que es facilita a la ciutadania, tal com es recull a OCDE, *España: de la Reforma de la Administración a la Mejora Continua. Informe de la OCDE sobre gobernanza pública en España*, INAP, OCDE, Madrid, 2014, pàg. 181-182, 186.

a l'aplicació informàtica del Registre de Convenis. Aquest sistema permet agilitar les inscripcions, que només depenen d'una revisió i validació final per a la seva publicació posterior.[331]

Amb relació als convenis signats per la Generalitat de Catalunya, es trameten mitjançant la plataforma e-Valisa, com a documents adjunts, sense possibilitat de descàrrega directa en l'aplicació informàtica del Registre de Convenis. Això implica que només el personal del Registre de Convenis pot practicar les inscripcions manualment, a la vista del text convencional, i després la persona titular del Servei de Registre de Convenis (l'única responsable i facultada per la normativa), revisa i valida la inscripció abans de la seva publicació en el web corporatiu i en el Portal de la Transparència. Aquest procés és francament lent, anacrònic i provoca endarreriments en la publicació posterior dels convenis al DOGC.

En la mateixa línia ja implementada amb els ens locals, l'execució del Pla pilot per a la tramesa dels convenis i encàrrecs de gestió de la Generalitat de Catalunya al Registre de Convenis, mitjançant la plataforma EACAT, al llarg de l'any 2023, permetrà substituir el sistema de tramesa per e-Valisa i, conseqüentment, l'agilitació de la inscripció i la publicació dels convenis al Registre.

Això no obstant, cal que el Registre de Convenis disposi d'una una nova aplicació informàtica més moderna, que incorpori la gestió i tramitació electrònica integral dels convenis i també dels encàrrecs de gestió de la Generalitat de Catalunya sense la intervenció de cap plataforma intermediària (e-Valisa o EACAT). L'objectiu és que els departaments i els ens del sector públic de la Generalitat accedeixin a l'aplicació, en qualitat d'usuaris, per activar l'emissió d'informes i tramitar la inscripció dels convenis i encàrrecs de gestió, i que el Registre de Convenis faciliti directament l'accés als informes emesos, així com, un cop revisada i validada la inscripció registral posterior, als codis d'inscripció d'aquests instruments convencionals publicats a internet.

[331] Abans de posar en marxa aquest nou tràmit i amb vistes a copsar les necessitats dels ens locals catalans, el Registre de Convenis va comptar amb la participació dels ajuntaments d'Àger, Altafulla, Badalona, Calonge i Sant Antoni, Sabadell i Sant Vicenç dels Horts en la realització d'una prova pilot d'aquesta nova eina. La implicació d'aquests sis ens locals, en el procés de disseny i en el funcionament d'aquesta nova eina de gestió, va ser cabdal per millorar-ne l'efectivitat i la funcionalitat, de manera que sigui una eina pràctica per a totes les administracions locals de Catalunya.

Una qüestió també cabdal, davant les mancances de l'actual sistema informàtic del Registre de Convenis (que només permet l'explotació interna de dades en format Excel, molt limitada i amb molt poques prestacions) és aconseguir, amb la nova aplicació informàtica, una explotació interna de dades potent, amb la incorporació de gràfics, taules, mapes, infografies i altres sistemes similars, per tal de realitzar informes periòdics de seguiment i avaluació de l'activitat convencional de la Generalitat, sobretot de la de caràcter intergovernamental. Aquests informes (que ja s'havien dut a terme durant el període 2005-2012) poden ser especialment útils per al Govern de la Generalitat a l'hora de negociar amb l'Estat, als efectes de valorar la conveniència d'adoptar o no determinades polítiques públiques, continuar-les o cercar noves vies de col·laboració i cooperació més efectives.

Per altra banda, el sistema informàtic sempre ha de facilitar l'accés de la ciutadania als convenis que integren el Registre, però també la dels investigadors i altres operadors especialitzats.[332] En aquesta línia, cal mantenir i, si escau, millorar el cercador de convenis per internet, que possibiliti la consulta de tots els instruments inscrits a l'aplicació informàtica del Registre de Convenis, l'accés a les dades obertes i a la reutilització de la informació de forma comprensible. I també cal articular un sistema de repositori (en l'àmbit de la Generalitat de Catalunya, el sistema actual s'anomena ARESTA) dels expedients sobre convenis per al seu arxiu definitiu quan n'acabin la vigència i per a la consulta especialitzada.[333]

Així mateix, cal preveure les possibles connexions informàtiques amb altres sistemes d'informació (interoperabilitat) per a la comunicació del Registre de Convenis amb altres ens, com ara el DOGC, altres registres de convenis i, en especial, amb la Sindicatura de Comptes, el Parlament de Catalunya i, si escau, les Corts Generals.

---

[332] Sobre la regulació de l'ús dels mitjans electrònics per part de l'Administració i el sector públic de Catalunya, així com sobre els principis que incideixen en la relació entre l'Administració i la ciutadania, i com garantir-ne l'accés i evitar la bretxa digital, Araguàs Galcerà, Irene, "La regulació de l'Administració electrònica i els seus principis rectors", *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 45, 2012, pàg. 224-225, 232-234.

[333] Sobre l'arxiu de documents electrònics de les diferents administracions públiques a l'Estat autonòmic i els requisits per a la seva protecció i conservació, Vázquez de Parga y Gutiérrez del Arroyo, Margarita, "Producción y gestión de documentos electrónicos de archivo. Estado de la cuestión en España", *Boletín ANABAD*, núm. 4, 2006, pàg. 101-104, 109-131. També, a Berning Prieto, Antonio David, "Los documentos administrativos en soporte electrónico en la nueva regulación del procedimiento administrativo y su relación con la ciencia archivística", *Revista TRIA*, núm. 22, 2018, pàg. 71-90.

4.1.2.4 Els recursos econòmics (in)suficients

A Espanya, un dels mals endèmics de totes les administracions públiques (més habitual i comú del que hauria de ser), és l'assumpció de més competències, en virtut d'una norma de caràcter legal o reglamentari que, gairebé mai, va acompanyada de la necessària dotació econòmica per fer-hi front. En concret, aquest és un dels principals mals que pateix el Registre de Convenis de Catalunya, fruit de l'increment de les competències atribuïdes per la normativa posterior a la seva creació i de les retallades sofertes amb motiu de les reiterades crisis econòmiques (també polítiques i institucionals) dels últims anys.

A banda de les despeses de personal englobades dins del pressupost ordinari anual (capítol 1) del Departament d'adscripció, des de la seva creació, l'any 2005, i fins a l'any 2012, el Registre de Convenis tenia assignada una part del pressupost de la Direcció General de Relacions Institucionals dedicada a la realització d'activitats formatives (jornades, cursos i seminaris) sobre les novetats en matèria de convenis i també sobre les relacions intergovernamentals, així com per a la realització de publicacions periòdiques sobre l'activitat convencional de la Generalitat. A partir de l'any 2013, tot i estar previstes a la normativa, aquestes tasques es van cancel·lar per manca de voluntat política i no s'han reprès des de llavors.

En aquesta mateixa línia, les diferents actualitzacions que *a posteriori* s'han dut a terme per tal de adequar (tot i que de manera insuficient) l'aplicació informàtica del Registre de Convenis a les obligacions que deriven de les diferents modificacions normatives i especialment de la legislació en matèria de transparència, accés a la informació pública i bon govern, han anat a càrrec del pressupost global de l'Àrea de Tecnologies de la Informació i Comunicació (Àrea TIC) del Departament al qual s'adscriu el Registre de Convenis, ja que aquesta unitat no disposa de pressupost específic en aquest àmbit.

Resten pendents d'execució i de pressupost específic ampliar l'abast del Registre, per tal d'encabir els convenis i encàrrecs de gestió signats per les universitats públiques catalanes, implementar una nova aplicació informàtica que substitueixi l'aplicació actual (creada l'any 2005 i modificada en diverses ocasions), abordar la modificació o la substitució del Decret 52/2005, de 5 d'abril, pel qual es va crear i regular el Registre de

Convenis, que inclogui totes les novetats derivades de l'aprovació de normativa posterior a la seva constitució i el disseny d'una estructura adient per desenvolupar les competències assumides.

D'acord amb les consideracions esmentades, és evident que el Registre de Convenis pateix un dèficit econòmic estructural i de mitjans que cal revertir al més aviat possible, ja que només s'ha pal·liat puntualment i per tal de fer front, de manera parcial, a les diferents modificacions normatives aprovades amb posterioritat a la seva creació, sense una planificació concreta dels objectius i les necessitats reals (de present i de futur) del Registre, ni de la dotació dels recursos humans, informàtics i econòmics suficients per acomplir amb les tasques assignades.[334]

4.2 Les funcions del Registre en el cicle de vida dels convenis

El Registre de Convenis desenvolupa un paper clau en la tramitació dels convenis que signa el Govern, l'Administració i el sector públic de Generalitat de Catalunya, en especial dels que se signen amb l'Estat i les altres comunitats autònomes, atès que la seva intervenció és obligada, tant en la fase prèvia a la signatura dels convenis, com en la fase posterior.

4.2.1 Les actuacions prèvies a la signatura dels convenis

4.2.1.1 L'assessorament en matèria de convenis

Tot i que la funció d'assessorament en matèria de convenis no es recull de manera expressa en el Decret 52/2005, de 5 d'abril, pel qual es crea i regula el Registre de Convenis, és una tasca que s'ha dut a terme des de la seva creació, l'any 2005, com és el

[334] Sobre la necessitat que les administracions públiques duguin a terme una planificació estratègica en relació amb els objectius perseguits i la manera d'assolir-los, i alguns models possibles, Ramió Matas, Carles, "Principios de actuación de las administraciones públicas: análisis desde la Ciencia Política y de la Administración", a Gamero Casado, Eduardo (director), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público*, Tirant lo Blanch, València, 2017, pàg. 405-409.

cas d'altres registres de les comunitats autònomes.[335] En aquest sentit, es tracta de resoldre els dubtes dels departaments de la Generalitat i el seu sector públic sobre el contingut dels convenis, la redacció de les seves clàusules o pactes, així com sobre algun aspecte concret pel que fa a l'aplicació, l'execució i els efectes dels convenis. L'objecte d'aquest assessorament ha estat sempre millorar la qualitat de l'activitat convencional de la Generalitat de Catalunya.

Per tal de visibilitzar-la, es va fer constar aquesta funció d'assessorament, per primer cop, en el Decret 45/2016, de 19 de gener, d'estructuració del Departament d'Afers Exteriors, Relacions Institucionals i Transparència (article 17), al qual va restar adscrit el Registre de Convenis fins a la primera meitat de l'any 2021. Si bé, a partir de la segona meitat de l'any 2021, el Registre de Convenis figura adscrit al Departament de la Presidència, es manté aquesta funció d'assessorament en matèria de convenis en termes bastant similars.

> "Article 17
> Servei de Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació
>
> Corresponen al Servei de Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació les funcions següents:
>
> (...)
>
> d) Assessorar en matèria de convenis a tots els departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, així com al seu sector públic, i vetllar per la millora de la qualitat jurídica dels instruments convencionals."

4.2.1.2 L'emissió d'informes preceptius i els seus efectes

Pel que fa a l'emissió d'informes en relació amb els convenis, a la llum del Decret 52/2005, de 5 d'abril, la Direcció General de Relacions Institucionals i amb el Parlament, mitjançant el Registre de Convenis, ha d'emetre sempre un informe en relació amb cada projecte de conveni que s'ha de subscriure amb l'Estat o amb les comunitats autònomes, com a conseqüència de les competències de coordinació transversal que té atribuïdes en aquest àmbit. Aquest informe s'emet sempre a petició de

[335] Aquest seria el cas, per exemple, del Registre de Convenis de Castella i Lleó.

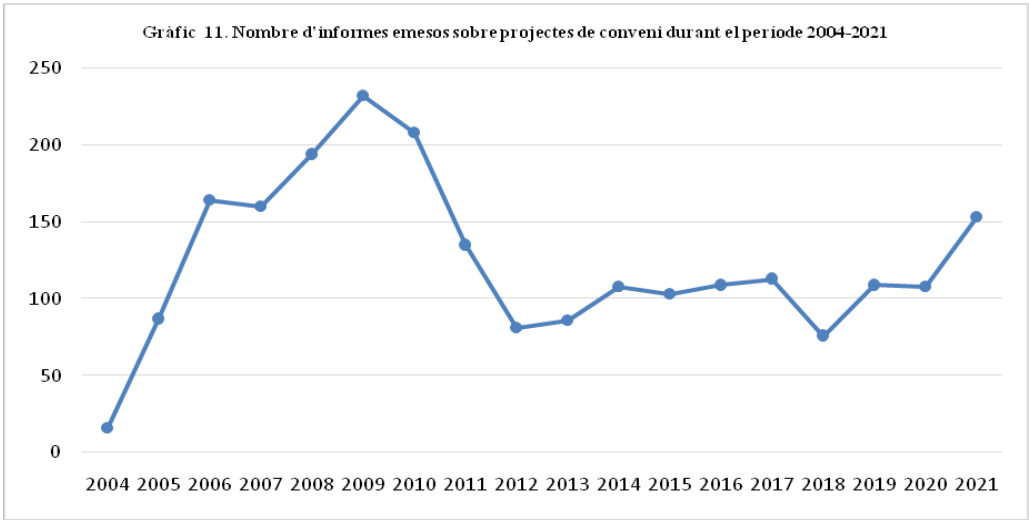
part, és de caràcter preceptiu, previ a la signatura del conveni i no té caràcter vinculant. Si, un cop sol·licitat, no s'emet l'informe en el termini de deu dies hàbils, el Departament o ens promotor del conveni podrà continuar les actuacions per a la seva signatura.

Quant al procediment, un cop acordat amb l'altra part el text del conveni, el Departament o l'entitat promotora ha d'aportar, juntament amb la sol·licitud d'informe i el projecte de conveni, "una memòria explicativa, signada per la persona titular del centre directiu promotor, en la qual s'hi faran constar els antecedents i els objectius, els compromisos de col·laboració que es proposin i les raons que justifiquen la subscripció. Igualment s'hi adjuntarà l'informe preceptiu de l'Assessoria Jurídica i, si escau, l'informe d'Intervenció."[336] De la redacció del Decret 52/2005, queda meridianament clar que l'informe del Registre de Convenis s'emet en últim terme, i un cop vistos tots els altres documents i informes previstos per la normativa vigent, no abans ni simultàniament als altres, fet que reforça el seu paper d'informe final i de coordinació.

Així mateix, la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, determina la documentació que s'ha d'aportar en el procediment i en l'expedient per a la signatura d'un conveni "antecedents, la memòria justificativa, la memòria econòmica, l'informe jurídic i, si escau, l'informe de la intervenció de fons" i precisa, amb rang de llei, la necessitat d'incorporar també "l'informe del departament al qual s'adscriu el Registre de convenis de col·laboració i cooperació en els casos establerts per reglament."[337]

Malgrat que, bàsicament, la finalitat de l'informe emès és acreditar que no hi ha cap duplicitat amb els convenis anteriorment signats i inscrits al Registre de Convenis, és evident que el seu contingut ha anat evolucionant amb el temps, en la mesura que s'ha ampliat l'àmbit objectiu del Registre i incrementat la seva experiència, després de 2.242 informes emesos des de l'any 2004 i fins al 2021.[338]

[336] Segons el que estableix l'article 7.2 del Decret 52/2005, de 5 d'abril, de creació i regulació del Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació.
[337] D'acord amb el que disposa l'article 111.3 d'aquest cos legal.
[338] Font: Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació.



Font: Elaboració pròpia, a partir de les dades del Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació

Atesa la inexistència d'un règim jurídic complet dels convenis de col·laboració de manera prèvia al Decret 52/2005, de 5 d'abril (llevat de la normativa bàsica establerta per la Llei 30/1992), des del començament, en l'informe s'analitzaven els textos convencionals a fi que hi figuressin els elements mínims que estipula aquesta norma (article 4), i que aquests elements no fossin idèntics als continguts en els convenis anteriorment signats i inscrits al Registre de Convenis, per tal d'evitar-ne duplicitats. En el cas d'observar alguna mancança al respecte, en l'informe es feien (i es fan actualment) recomanacions per tal que s'incorporessin abans de la signatura els elements imprescindibles que configuren la mateixa essència d'un instrument convencional. Aquesta funció de l'informe continua sent la primordial.

Amb posterioritat al Decret 52/2005, el contingut mínim dels convenis ha tingut una regulació legal molt completa, primer en la Llei catalana 26/2010, del 3 d'agost i després en la Llei bàsica estatal 40/2015, d'1 d'octubre. La Llei catalana 19/2014, del 29 de desembre, va proporcionar noves funcions al Registre de Convenis en relació amb la transparència i publicitat dels instruments convencionals, sobretot en el seu compliment i execució. Entre d'altres qüestions, l'aprovació d'aquesta normativa ha comportat la gran responsabilitat d'analitzar també, en l'informe emès en relació amb el projecte de conveni, que s'hi incloguin els mecanismes de vigilància, seguiment i control de les actuacions previstes per tal que, un cop signat, es pugui facilitar adequadament tota la informació necessària sobre el seu compliment i execució.

En definitiva, es tracta de retre comptes a la ciutadania de forma clara i precisa de l'activitat convencional del Govern i l'Administració de la Generalitat de Catalunya, així com del seu sector públic. I per fer-ho, cal vetllar per tal que els convenis incloguin els elements i mecanismes adequats i suficients abans de la signatura, per la qual cosa esdevé fonamental la tasca de coordinació que, en la pràctica, exerceix l'informe que el Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació emet de forma preceptiva i prèvia a la signatura de cada conveni.[339]

Una particularitat que cal destacar del Decret 52/2005, de 5 d'abril, en la redacció operada pel Decret 322/2006, de 22 d'agost, és la previsió, únicament en relació amb els projectes d'acords de col·laboració amb ens públics d'altres estats o organismes internacionals i un cop ja s'ha emès l'informe, de trametre la informació necessària, entre la qual l'informe emès pel Registre de Convenis,[340] a la Secretaria de Relacions Internacionals del Departament de la Presidència (actualment, Secretaria d'Acció Exterior del Govern del Departament d'Acció Exterior i Govern Obert) als efectes oportuns.

Com ja s'ha indicat, la finalitat de l'informe emès pel Registre de Convenis en relació amb els projectes de convenis que hagi de signar el Govern, l'Administració i el sector públic de la Generalitat és evitar la duplicitat amb els convenis ja inscrits i publicats en el Registre. Majoritàriament, aquest informe és favorable per la inexistència de duplicitat registral. Ara bé, quan es detecta aquesta duplicitat, en l'informe emès es fa constar la necessitat de deixar sense efecte el conveni inscrit prèviament en el Registre abans de formalitzar un nou conveni. En aquests casos, la unitat promotora del conveni efectua la corresponent extinció del conveni precedent i notifica al Registre aquesta finalització de la vigència al més aviat possible per tal de continuar amb el procediment de signatura del nou conveni projectat.

[339] Sobre la necessitat de retre comptes a la ciutadania de forma transparent de com els governs i les administracions prenen les decisions i apliquen les polítiques públiques, Ramió Matas, Carles, "La legitimidad social de la Administración reside en la transparencia, en la rendición de cuentas y en la evaluación", *Revista Española de Transparencia (#RET)*, núm. 5, 2017, pàg. 22-23.

[340] Segons la informació facilitada pel Registre de Convenis, la documentació que bàsicament es tramet a la Secretaria d'Acció Exterior del Govern és el projecte d'acord de col·laboració, l'informe jurídic i l'informe emès pel Registre.

Per bé que l'informe del Registre de Convenis no és vinculant, sí que té caràcter preceptiu i, per tant, la unitat promotora del conveni ha de sol·licitar la seva emissió abans de la signatura. En aquest sentit, quan el conveni s'ha d'elevar al Govern de la Generalitat de Catalunya per a la seva aprovació o autorització de manera prèvia a la signatura, si la unitat promotora del conveni no ha sol·licitat l'informe pertinent al Registre, és habitual que l'Oficina del Govern suspengui la incorporació del conveni en l'ordre del dia del Consell Tècnic o del Govern fins a la seva obtenció. Cal tenir en compte que, en el cas que el conveni se signi sense obtenir l'informe esmentat, es podria incórrer en un defecte de forma i, si escau, en una causa d'anul·labilitat del procediment, d'acord amb el que estipula a l'efecte la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.[341]

4.2.1.3 L'àmbit inicial dels informes preceptius i l'ampliació posterior

Si bé el Decret 2/2004, de 7 de gener, d'estructuració del Departament de Relacions Institucionals i Participació, ja havia previst l'emissió d'informes preceptius en relació amb "tots els projectes de convenis de col·laboració i cooperació" [article 12.1. b)], el Decret 52/2005, de 5 d'abril, de creació i regulació del Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació, únicament va preveure l'emissió d'informes preceptius en relació amb els projectes de convenis de caràcter intergovernamental, acordats entre el Govern, l'Administració de la Generalitat o un ens del seu sector públic amb els òrgans corresponents de l'Estat i de les comunitats autònomes.

A partir de la reforma operada pel Decret 322/2006, de 22 d'agost, que va ampliar l'àmbit objectiu del Registre als convenis signats entre la Generalitat i els òrgans constitucionals o estatutaris i els ens públics d'altres estats o organismes internacionals, es va començar a emetre informes també en relació amb els projectes de conveni entre aquests subjectes públics.

[341] En aquest sentit, convé tenir present els supòsits d'anul·labilitat previstos per l'article 48 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre. Sobre l'anul·labilitat dels actes administratius, Contreras Ortiz, Manuel M., "Artículo 48. Anulabilidad" a Recuerda Girela, Miguel Ángel (director), *Régimen jurídico del sector público y procedimiento administrativo común*, Aranzadi, 2016, pàg. 412-419. I Galán Vioque, Roberto, "Anulabilidad e irregularidades no invalidantes", a Gamero Casado, Eduardo (director), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*, Tirant lo Blanch, València, 2017, pàg. 2034-2038, 2051-2057.

Atesa l'existència únicament de quatre seccions registrals, en la pràctica, fins al 2014 només es van emetre informes en relació amb els convenis entre el Govern i l'Administració de la Generalitat o el seu sector públic amb l'Estat, les altres comunitats autònomes, els òrgans constitucionals o estatutaris i amb ens públics d'altres estats o organismes internacionals.

Durant el període 2004-2014, el nombre d'informes emesos en relació amb els convenis esmentats va ascendir a 1.471, desglossats en la taula que es mostra a continuació pel tipus de subjecte amb qui la Generalitat els va signar i que evidencia que la majoria d'informes emesos ho van ser en relació amb projectes de conveni per signar amb l'Estat, seguits pels informes relatius als acords de col·laboració amb ens públics d'altres estats o organismes internacionals.

Taula 2. Nombre d'informes emesos sobre projectes de conveni durant el període 2004-2014

Secció	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total seccions
Amb altres comunitats autònomes	3	6	12	5	10	16	21	6	5	6	4	94
Amb l'Estat	13	81	128	98	107	115	125	86	31	30	37	851
Amb òrgans constitucionals o estatutaris	0	0	1	6	8	11	10	6	7	7	5	61
Amb ens públics d'altres estats o organismes internacionals	0	0	23	51	69	90	52	37	38	43	62	465
Total per anys	16	87	164	160	194	232	208	135	81	86	108	1.471

Font: Elaboració pròpia, a partir de les dades del Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació

Tot i que es pot apreciar que la tendència inicial de l'activitat convencional de la Generalitat amb els governs de l'Estat i de les comunitats autònomes, així com en l'acció exterior, era a l'alça fins al 2010, el 2011 s'observa una davallada força evident d'aquests mecanismes de col·laboració i cooperació, que s'agreuja a partir de 2012 bàsicament per la confluència de diferents factors, com ara la crisi econòmica, els canvis successius de govern i la poca sintonia entre els governs estatal i català[342], com a conseqüència de la

[342] Liderats per Mariano Rajoy i Artur Mas, respectivament.

insatisfacció creixent a Catalunya per la Sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut i la corresponent crisi política i institucional.

Paradoxalment, l'aprovació de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, va canviar de manera radical el concepte del Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació, concebut inicialment i de forma exclusiva com a instrument de publicitat i transparència de les relacions intergovernamentals verticals i horitzontals de la Generalitat de Catalunya.

Entre d'altres novetats, aquesta Llei va ampliar l'àmbit objectiu del Registre de Convenis, amb la incorporació de tots els convenis signats per la Generalitat amb persones públiques i privades, així com els encàrrecs de gestió, amb la qual cosa es va diluir el caràcter intergovernamental del Registre per tal de potenciar el seu caràcter interadministratiu i, fins i tot, intraadministratiu.

Malgrat que el Decret 52/2005 no ha estat encara modificat per adequar els seus preceptes a la nova legislació vigent, en concordança amb la previsió de la Llei 19/2014, a partir de l'1 de juliol de 2015 (data d'entrada en vigor d'aquesta Llei pel que fa a la Generalitat), el Registre de Convenis també emet informe en relació amb els projectes de conveni que el Govern, l'Administració de la Generalitat o un ens del seu sector públic ha de signar amb qualsevol persona pública i privada, i sotmet a la seva consideració.

Com demostra la taula següent, a partir de l'any 2015 i fins al 2021, es van emetre 771 informes, en els quals s'incorporen, a més dels informes emesos amb relació a projectes de conveni de caràcter intergovernamental, els relatius a projectes de conveni amb ens locals, universitats, col·legis professionals, persones privades i intraadministratius, com a conseqüència de l'ampliació de l'àmbit objectiu del Registre de Convenis.

Taula 3. Nombre d'informes emesos sobre projectes de conveni durant el període 2015-2021

Secció	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total per seccions
Amb altres comunitats autònomes	0	6	6	5	3	4	8	32
Amb l'Estat	33	36	39	18	33	27	52	238
Amb òrgans constitucionals o estatutaris	7	4	5	2	1	9	6	34
Amb ens públics d'altres estats o organismes internacionals	61	54	48	45	55	39	31	333
Amb ens locals i Aran	1	1	0	0	2	4	15	23
Amb universitats públiques i privades	1	1	2	3	6	12	11	36
Amb col·legis professionals o corporacions de dret públic	0	0	1	0	0	1	2	4
Amb persones físiques o jurídiques privades	0	3	7	3	5	3	14	35
Convenis intraadministratius	0	4	5	0	4	9	14	36
Total per anys	103	109	113	76	109	108	153	771

Font: Elaboració pròpia, a partir de les dades del Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació

En aquesta taula, s'observa que la tendència de l'activitat convencional de la Generalitat és bastant similar ens els últims anys, llevat de l'any 2018, clarament a la baixa en relació amb l'Estat a causa del "procés" i per l'impacte de l'aplicació de l'article 155 de la Constitució, com es veurà més endavant.

Com a contrapartida, el nombre d'informes emesos en relació amb els projectes d'acord de col·laboració amb ens públics d'altres estats o organismes internacionals supera amb escreix (i gairebé duplica) el nombre d'informes relatius als convenis amb l'Estat, en part com a conseqüència de la voluntat política del Govern de la Generalitat d'assolir una major projecció exterior de Catalunya durant aquest període.

4.2.2 La inscripció de convenis en el Registre

4.2.2.1 El contingut de les inscripcions registrals

D'acord amb el Decret 52/2005, de 5 d'abril, el Registre de Convenis inicialment estava format per dues seccions, en les quals es va preveure la inscripció de tots els protocols,

convenis i acords que el Govern, els departaments de la Generalitat i els organismes públics vinculats o dependents de l'Administració de la Generalitat signen amb les comunitats autònomes (Secció 1) i amb l'Estat (Secció 2), i el sector públic respectiu.

Aquest mateix Decret (article 8) va disposar el procediment per a la inscripció de convenis i va determinar les dades que han d'integrar el contingut mínim de les inscripcions, per a la qual cosa es va remetre a les dades consultables, a títol informatiu, per internet (article 6.2). En concret, les dades mínimes susceptibles d'inscripció registrals són les següents:

> "**Article 6.2**
> Per via telemàtica podran consultar-se, a títol informatiu, les dades següents:
> - Les parts signants, els seus representants i el caràcter d'aquesta representació.
> - L'objecte del conveni
> - El seu finançament
> - Òrgans de gestió creats a l'efecte
> - Termini de vigència"

Això no obstant, el Decret 52/2005 no va establir un *numerus clausus* de dades a inscriure, sinó que va disposar un contingut mínim de dades per a la inscripció dels convenis en el Registre i va afegir la possibilitat d'incorporar "qualsevol altre (altra dada) que es consideri d'interès per a l'òrgan competent per a la inscripció" (article 8).

Des de l'inici de l'activitat del Registre de Convenis, l'any 2005, en el sistema informàtic habilitat a l'efecte, també es van inscriure dades addicionals a les previstes al Decret esmentat (com ara, la tipologia del conveni, data de signatura, matèria, extinció anticipada i els convenis relacionats), precisament per disposar de més informació sobre els protocols, el convenis de col·laboració i els acords de cooperació de caràcter intergovernamental i extreure'n conclusions rellevants.

En un principi, aquesta informació es referia només als instruments signats per la Generalitat de Catalunya amb l'Estat i amb les altres comunitats autònomes, i a partir de la modificació operada pel Decret 322/2006, de 22 d'agost, també als convenis amb els òrgans constitucionals o estatutaris (Secció 3) i especialment als acords de col·laboració signats amb ens públics d'altres estats o organismes internacionals (Secció 4).

Així mateix, són objecte d'inscripció els annexos, addendes, pròrrogues i altres actes de modificació i extinció del conveni, que sovint s'articulen en el Registre com a convenis relacionats per tal que, un cop inscrits, es puguin visualitzar per internet de forma paral·lela al conveni ja inscrit i fer les comparacions oportunes. Altres dades inscrites i que no es poden consultar tenen a veure amb la tramitació interna dels convenis, com ara les dades relatives a la petició d'informe per part de la unitat promotora del conveni i les dades relatives a la seva emissió.

Tot i que aquesta regulació encara es manté vigent, la inscripció dels convenis va experimentar un gran canvi qualitatiu i quantitatiu amb l'aprovació de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (article 14.2), ja que va ampliar els elements mínims d'informació pública sobre els convenis, que s'han de facilitar mitjançant el Registre de Convenis. A més de les dades ja indicades al Decret 52/2005, va incloure la relació de convenis vigents, la data (de signatura) i els drets i les obligacions. Així mateix, va establir el deure d'informar sobre les modificacions de tots els elements mencionats, la data en què s'han produït i la forma (addenda, conveni, etc.), i sobre el compliment i execució dels convenis.

Per altra banda, cal tenir en compte que l'aplicació directa de la Llei 19/2014 ha transformat radicalment l'àmbit objectiu i subjectiu del Registre de Convenis. Com ja s'ha indicat, de les quatre seccions previstes reglamentàriament, el Registre ara està format per dotze seccions, en relació amb les quals s'ha de facilitar tota la informació prevista per la normativa vigent. Sense oblidar que resten encara per encabir, en noves seccions, els convenis i els encàrrecs de gestió de les universitats públiques catalanes i el seu sector públic.

4.2.2.2 El procediment d'inscripció dels convenis

Pel que fa al procediment per a la inscripció de convenis, continua determinat per les previsions del Decret 52/2005 i es du a terme a instància de la persona titular de la Secretaria General de cada departament de la Generalitat, funció que exerceix habitualment, però que, en la pràctica, també delega en altres unitats departamentals (Assessoria Jurídica o Direcció de Serveis). En el cas d'ens del sector públic de la

Generalitat, normalment els directors, gerents o càrrecs similars són els encarregats d'enviar els convenis signats per a la seva inscripció en el Registre de Convenis.

La normativa esmentada preveu la tramesa (l'any 2005, òbviament, en suport paper) en el termini de quinze dies naturals, d'una còpia compulsada del conveni signat, així com dels annexos, addendes, pròrrogues i altres actes de modificació i extinció del conveni, per a la seva inscripció en el Registre de Convenis. Tanmateix, a partir de 2017, aquesta tramesa ja es du a terme mitjançant de la plataforma corporativa e-Valisa, que substitueix els registres d'entrada i sortida entre unitats administratives. Pel que fa a la còpia compulsada, s'ha substituït per la seva equivalent digital, la còpia autèntica (e-Còpia). Aquest sistema ha millorat i agilitat la tramitació de les inscripcions registrals i, sobretot, ha permès l'eliminació dels expedients en suport paper i un canvi en la cultura de treball corporativa.

Un cop rebuda la documentació en suport digital, es fa la inscripció de les dades abans esmentades de cada conveni, de forma individualitzada, en l'aplicació informàtica habilitada a l'efecte, la persona encarregada de la gestió del Registre de Convenis en fa la validació i se li adjudica un codi d'inscripció correlatiu en funció de l'any i de la secció. A continuació del procés d'inscripció, es comunica (abans per ofici i ara, mitjançant valisa electrònica) el codi d'inscripció del conveni a la persona titular de la Secretaria General del departament promotor i, si és el cas, a les persones col·laboradores que des d'aquesta Secretaria s'hagin indicat.

Com ja s'ha mencionat amb anterioritat, la implementació, durant l'any 2023, del Pla pilot per a la tramesa dels convenis i encàrrecs de gestió de la Generalitat de Catalunya al Registre de Convenis, permetrà la substitució del sistema e-Valisa i agilitarà, encara més, la inscripció i la comunicació dels codis d'inscripció corresponents, així com la publicació dels instruments convencionals per internet.

D'altra banda, si bé el Decret 52/2005 també prescriu que, en la inscripció dels convenis signats, es faci constar les estadístiques desagregades per sexes en el cas que s'hi hagin incorporat, en la pràctica aquest tipus d'inscripció no s'ha dut a terme mai, perquè el Registre de Convenis no ha rebut encara cap text convencional d'aquestes característiques. Això no obstant, en la inscripció de dades addicionals a les previstes en

la normativa vigent, relatives a la matèria del conveni, ja es fa constar la perspectiva de gènere quan un conveni té per objecte executar polítiques d'igualtat entre homes i dones.

4.2.2.3 El seguiment de convenis: vigència, compliment i execució

Una altra de les funcions encomanades al Registre de Convenis, mitjançant el Decret 52/2005 (article 12) que el regula, és el seguiment de la vigència dels convenis. En aquest sentit, aquesta norma estableix que, durant el primer trimestre de cada any, els departaments o entitats de la Generalitat hauran de comunicar al Registre tots els convenis que hagin perdut la vigència durant l'any anterior, bé per l'acabament de la vigència, extinció anticipada, denúncia o qualsevol altra circumstància.

Aquest precepte preveu també la possibilitat que el Registre de Convenis pugui sol·licitar, en qualsevol moment, informació als departaments o entitats signants sobre la vigència dels convenis inscrits per tal de mantenir-ne actualitzada la informació. Amb aquest objectiu i de manera periòdica, s'elabora una relació (per departaments o entitats signants) dels convenis que es considera que han finalitzat la vigència i es tramet a cada Secretaria General o òrgan directiu de les entitats dependents o vinculades a la Generalitat per tal que confirmin el finiment del termini de vigència o, si és el cas, especifiquin el nou termini habilitat. En la pràctica, aquesta és la millor manera de mantenir actualitzada la informació sobre la vigència dels convenis en el Registre, ja que, llevat de casos puntuals, els departaments o entitats signants no acostumen a comunicar unilateralment la finalització de la vigència dels instruments convencionals.

Lligada amb la vigència dels convenis i als efectes de retre comptes a la ciutadania sobre el seu compliment i execució, una altra de les conseqüències de l'aprovació de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, és la informació sobre el compliment i l'execució dels convenis que s'ha de facilitar mitjançant el Registre de Convenis. Aquesta previsió genèrica de la Llei 19/2014 s'ha desenvolupat per mitjà del Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública (article 44.2), que pretén definir què s'entén per informació sobre el compliment i l'execució dels convenis.

Des d'aquesta perspectiva, cal assenyalar que el Decret 8/2021 no aporta cap novetat pel que fa al compliment i execució dels convenis i, per contra, confon la definició de la informació sobre aquestes qüestions amb el aspectes que el Decret 52/2005 (article 4) i la Llei 26/2010 (article 110.1) defineixen com a contingut mínim dels convenis, com són les causes d'extinció i la forma d'acabar les actuacions en curs, els òrgans de seguiment i control de les actuacions o les mesures adoptades en el cas d'incompliment del conveni. Així mateix, el Decret 8/2021 tampoc no especifica qui haurà de comunicar aquesta informació al Registre de Convenis, ni en quin termini des que es produeixi el fet o amb quina periodicitat s'haurà de fer.

En definitiva, la redacció del Decret 8/2021 denota un desconeixement de la realitat convencional de les administracions públiques catalanes i, a més, oblida que la gran majoria dels convenis compleixen amb les actuacions previstes i dintre del termini de vigència establert, i que també cal obtenir una informació detallada sobre aquesta correcta execució, per tal de retre'n comptes a la ciutadania. En aquest sentit, al Decret esmentat caldria haver incorporat, sobretot, la presentació d'un informe final de valoració sobre el grau de compliment i l'execució detallada de totes les actuacions previstes en el conveni, així com, si escau, de l'aplicació concreta de la despesa realitzada, per valorar i decidir si cal continuar amb la mateixa línia de col·laboració, millorar-la o, ben al contrari, si cal explorar noves vies de col·laboració més adequades a les finalitats convencionals perseguides.

En qualsevol cas, caldria haver tingut en compte una eventual modificació del Decret 52/2005, de 5 d'abril, de creació i regulació del Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació, bé mitjançant una disposició final en el mateix Decret 8/2021, de 9 de febrer, o bé mitjançant una remissió a la seva futura modificació per fer efectives les previsions de facilitar informació sobre el compliment i l'execució dels convenis.

Finalment, cal fer menció a una qüestió gens banal, i és que l'aprovació de la Llei 19/2014 i del Decret 8/2021, que incorporen tot un seguit d'obligacions molt importants per al Registre de Convenis quant al seguiment, compliment i execució dels convenis, no ha anat acompanyada d'un increment del seu pressupost, ni dels recursos tècnics, econòmics i humans necessaris per donar-ne compliment, i més tenint en compte que aquest Registre ja no és només l'instrument de transparència i publicitat de l'activitat

convencional del Govern i l'Administració de la Generalitat de Catalunya, i del seu sector públic, sinó que ho esdevé de totes les administracions i universitats públiques catalanes.

4.2.3 El Registre com a instrument de publicitat i transparència dels convenis

4.2.3.1 El Registre, pioner en la publicació de convenis a internet

El Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació té caràcter administratiu i públic. Es pot consultar de manera presencial i telemàtica, i sempre gratuïtament. Així mateix, l'accés al Registre de Convenis és pràcticament universal i només subjecte a les limitacions previstes a la legislació vigent.[343] Amb aquesta filosofia, encara vigent, i amb la voluntat de donar un plus de transparència a l'activitat convencional de la Generalitat de Catalunya, el Decret 52/2005, de 5 d'abril, va establir la publicitat de l'activitat convencional de la Generalitat amb l'Estat i les comunitats autònomes per internet, que va ser pionera a tot Espanya.

Amb la modificació d'aquesta norma, mitjançant el Decret 322/2006, de 22 d'agost, aquesta pràctica de publicitat del Registre de Convenis de Catalunya es va estendre als convenis signats per la Generalitat amb els òrgans constitucionals o estatutaris i també als acords de col·laboració signats amb ens públics d'altres estats o organismes internacionals.

En aquest sentit, a més de la consulta presencial dels convenis inscrits, es va disposar la consulta telemàtica i a títol informatiu de les dades dels convenis enumerades al Decret 52/2005 (article 6.2): parts signants, objecte, finançament, òrgans de gestió i termini de vigència. Aquesta previsió normativa ha estat plenament operativa i sense alteracions, quant al contingut de les dades publicades, fins a l'entrada en vigor de la Llei 19/2014, de 29 de desembre (article 14), que va afegir la necessitat de publicar també, en la

[343] En la redacció original, l'article 6.1 del Decret 52/2005 es remetia a l'article 37 de la Llei 30/1992, que establia les limitacions al dret d'accés a la informació pública. Posteriorment, les limitacions a l'accés a la informació pública s'han previst al Capítol III del Títol I de la Llei bàsica estatal 19/2013 i al Capítol II del Títol III de la Llei catalana 19/2014, ja esmentades.

relació dels convenis vigents, la data, els drets i les obligacions, així com la informació relativa al compliment i l'execució dels convenis.[344]

Així mateix, l'aprovació de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, i de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, també va implicar l'obligació de publicar tots els convenis i encàrrecs de gestió signats per la Generalitat de Catalunya, així com pels ens locals i les universitats públiques, mitjançant el Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació. Com ja s'ha indicat, aquest mandat s'ha dut a terme gairebé en la seva totalitat i únicament resta per desplegar la publicació dels convenis i encàrrecs de gestió de les universitats públiques catalanes en el Registre de Convenis per mitjà d'internet.

Per tal d'acomplir amb la legislació sobre transparència, accés a la informació publica i bon govern, la base de dades del Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació va experimentar una gran transformació informàtica i, des l'entrada en vigor d'aquesta normativa, s'ofereix tota la informació requerida en el web corporatiu https://registredeconvenis.gencat.cat.

Tot i no estar previst ni en la legislació bàsica estatal ni tampoc en la legislació catalana sobre el règim jurídic i procediment o sobre la transparència, accés a la informació pública i bon govern, des de l'any 2015, el Registre de Convenis va decidir donar un pas endavant extraordinari i publicar el text íntegre dels convenis (amb les dades personals degudament anonimitzades[345]) signats a partir de l'any 2010, com a informació complementària a la ja prevista legalment. Amb posterioritat, el Decret 8/2021, de 9 de febrer (article 44.1), de desplegament de la Llei catalana sobre transparència, es va fer ressò d'aquesta pràctica i va recollir expressament l'obligació de publicar un enllaç amb

[344] Pel que fa a la informació sobre el contingut dels convenis, publicable mitjançant el Registre, Cerrillo Martínez, Agustí, "La transparència pública", *op. cit.*, pàg. 107-108.

[345] Sobre la necessitat d'anonimitzar les dades de caràcter personal diferents a les parts signants en la publicació dels convenis, cal tenir en compte, entre d'altres, el dictamen 58/2018, d'11 de desembre, i el dictamen 40/2022, de 12 de desembre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT). Sobre la necessitat d'establir mesures preventives per evitar la vulneració del dret a la protecció de dades personals, Mitjans Perelló, Esther, "La protección de datos en las relaciones de la ciudadanía con la Administración", a María Rosa Llácer Matacás (coordinadora), *Protección de datos personales en la sociedad de la información y la vigilancia*, Wolters Kluwer, Madrid, 2011, pàg. 375. Així mateix, sobre la protecció de les dades de caràcter personal i les especialment protegides, i com a límit al dret d'accés, Velasco Rico, Clara Isabel, "El dret d'accés a la informació pública: reconeixement, límits i procediment d'exercici", *op. cit.*, pàg. 132-133.

el text dels convenis subscrits, amb les dades personals prèviament anonimitzades[346], mitjançant el Registre de Convenis, si bé no preveu ni qui (la unitat promotora o el Registre de Convenis) ni com s'ha de fer l'anonimització de les dades personals dels convenis prèviament a la seva publicació.

Atesa l'obligatorietat legal de facilitar tota la informació prevista en la normativa sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern també en el Portal de la Transparència de la Generalitat de Catalunya, des d'aquest Portal s'enllaça directament amb el web corporatiu del Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació, en el qual es poden consultar tota la informació rellevant i les dades disponibles, així com els textos dels convenis signats.

4.2.3.2 La publicació de convenis al DOGC

De manera complementària a la publicació dels convenis a internet, un cop inscrits al Registre de Convenis, el Decret 52/2005 (article 9), va establir l'obligació de publicar-los també al DOGC, així com els annexos, addendes i acords de pròrroga dels convenis inscrits i publicats. Cal tenir present que, abans d'aquesta norma, a Catalunya només hi havia l'obligació de publicar al BOE i al DOGC els convenis de conferència sectorial i els convenis de col·laboració signats entre la Generalitat de Catalunya i l'Estat, d'acord amb les previsions de la Llei 30/1992 (article 8.2).

En aquest sentit, el Decret 52/2005 va preveure aquesta obligació per als convenis signats per la Generalitat de Catalunya amb l'Estat i també, com a novetat, per als convenis signats amb les comunitats autònomes.[347] Tanmateix, és a partir de l'aprovació de l'Estatut català de 2006 (articles 177.2 i 178.5), que va establir el deure de publicar al DOGC els convenis signats per la Generalitat de Catalunya amb l'Estat i amb les altres comunitats autònomes i, per tant, aquesta obligació de publicació va formar part del

[346] Amb relació a la protecció de dades de caràcter personal, com a principi de l'Administració electrònica i també com a principi fonamental, Piñar Mañas, José Luis, "Administración electrónica y protección de datos personales", *Dereito, Monográfico: Estudios sobre la modernización administrativa*, núm. extra 1, 2011, pàg. 161-169.

[347] A partir de la modificació introduïda l'any següent en el Decret 52/2005, de 5 d'abril, mitjançant el Decret 322/2006, de 22 d'agost, aquesta obligació també es va predicar per als convenis signats amb els òrgans constitucionals o estatutaris i amb ens públics d'altres estats o organismes internacionals.

bloc de la constitucionalitat, que es va considerar, en la pràctica, un deure realment imprescindible i ineludible.

Aquesta previsió estatutària es va desplegar uns anys més tard, mitjançant la Llei 26/2010, del 3 d'agost, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya. Aquesta Llei va disposar que, en el cas de "convenis que afectin a terceres persones, els que comportin una alteració de l'exercici de les competències de les administracions, organismes o entitats públiques, o dels òrgans administratius, i els altres en què així s'estableixi per llei o per reglament només són eficaços si, un cop signats, són publicats íntegrament en els diaris o butlletins oficials corresponents de les administracions implicades" (article 112.2).

Posteriorment i amb una tècnica legislativa més que millorable, mitjançant la Llei 10/2011, de 29 de desembre, de simplificació i millorament de la regulació normativa (article 185), en comptes de modificar el precepte de la Llei 26/2010 dedicat precisament a l'eficàcia i publicitat dels convenis (article 112), es va optar per modificar el precepte dedicat al contingut dels convenis d'aquest cos legal, que va establir que "(tots) els convenis i protocols han de publicar-se en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* i en la web del departament corresponent" (article 110.3), i que va crear molta confusió sobre si la publicació dels convenis l'havia de realitzar el departament signatari o el Registre de Convenis.

Sortosament, la Llei 16/2015, del 21 de juliol, de simplificació de l'activitat administrativa de l'Administració de la Generalitat i dels governs locals de Catalunya i d'impuls de l'activitat econòmica (article 18.4) va modificar la Llei 26/2010, que des d'aleshores determina de forma inequívoca que "Els convenis i els protocols s'han de publicar en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* i al web del Registre de convenis de col·laboració i cooperació de la Generalitat, que és accessible des del Portal de la Transparència" (article 110.3).

Això no obstant, en una pròxima modificació de la Llei 26/2010, seria desitjable que s'unifiqués en un únic precepte (preferentment a l'article 112), totes les referències a la publicació dels convenis i els protocols de la Generalitat de Catalunya, per evitar la dispersió i la confusió en aquest àmbit.

Amb posterioritat, el Decret 8/2021, que desplega la Llei catalana de transparència, també va reforçar el paper del Registre de Convenis com a instrument de transparència i publicitat de l'activitat convencional de la Generalitat de Catalunya. En aquest sentit, va especificar que el Registre també ha de publicar, si escau, un enllaç a la publicació oficial del DOGC del convenis vigents i, en el seu cas, de les modificacions corresponents (article 44.1). L'afegitó de l'expressió "si escau", no afegeix claredat precisament, ja que no preveu en quins casos caldrà o no incorporar al Registre l'enllaç a la publicació del DOGC ni qui ho haurà de decidir, si el propi Registre o el departament que n'ordena la publicació. Possiblement, hagués estat millor regular aquesta qüestió mitjançant una disposició final o bé realitzar una remissió a una pròxima regulació, mitjançant la modificació del Decret 52/2005.

En la pràctica, en el Registre de Convenis encara no consta publicat l'enllaç de la publicació del DOGC dels convenis vigents i de les seves modificacions, entre d'altres qüestions, perquè cal adaptar el sistema informàtic a aquest nou requeriment i els departaments o òrgans encarregats d'aquesta publicació no faciliten encara la informació pertinent al Registre.

4.2.3.3 El Portal de la Transparència, les dades obertes i el format reutilitzable

D'acord amb el que preveu la Llei catalana 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, el Portal de la Transparència "és l'instrument bàsic i general per a facilitar a la ciutadania la informació de forma integrada de totes les administracions públiques. Aquest portal es configura com una plataforma electrònica de publicitat a internet, que permet l'accés a tota la informació disponible i que conté els enllaços amb les seus electròniques de les administracions i entitats que s'hi integren" (preàmbul).[348]

Pel que fa a les obligacions de transparència en els convenis de col·laboració, la Llei catalana 19/2014 és molt clara a l'hora d'indicar que es faran efectives "mitjançant el

[348] Sobre el Portal de la Transparència a la Llei catalana 19/2014, Cerrillo Martínez, Agustí, "La transparència pública", *op. cit.*, pàg. 98-99. I també Ridao Martín, Joan, "La transparència i el dret d'accés a la informació pública en la llei catalana 19/2014. Reflexions entorn al seu abast i al marc competencial en què s'insereix", *InDret, Revista para el Análisis del Derecho*, núm. 4, 2015, pàg. 26-27.

Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació de la Generalitat, que s'ha d'integrar en el Portal de la Transparència" (article 14.3). En consonància amb aquesta previsió, la informació que es facilita a la seu electrònica del Registre de Convenis és la mateixa que la del Portal de la Transparència, ja que aquest Portal es redirecciona directament al web corporatiu del Registre.

En aquest sentit, cal assenyalar que, al web del Registre de Convenis, conviuen dos sistemes de consulta de convenis, si bé pròximament se n'ha previst la fusió en un d'únic. El primer sistema de consulta, es va crear l'any 2005, és d'actualització diària i encara continua operatiu. Conté un cercador de convenis, disponible en català i amb traducció al castellà, basc, gallec i aranès, amb diversos camps que es poden marcar de forma simultània o per separat i que permet la consulta d'una relació de convenis vigents i no vigents, així com la consulta individual dels convenis signats, així com dels textos anonimitzats dels convenis signats a partir de l'any 2010. No permet l'exportació de dades ni la seva reutilització.

El segon sistema és més intuïtiu i està en funcionament des del gener de 2019, també és d'actualització diària i conté un cercador de convenis (només en català) similar al que utilitzen els navegadors d'internet, que permet la cerca per text (paraules completes o part del text) dels títols dels convenis, de les parts signants o del codi d'inscripció (complet o en part), al qual es poden afegir uns camps específics, com ara l'any de signatura, secció registral, matèria, import total previst (per diferents trams econòmics i, específicament, també dels convenis amb import superior als 600.000 euros[349]) i vigència.

D'acord amb el que preveu la Llei 19/2014, aquest segon sistema permet tant la consulta múltiple com individual dels convenis signats per la Generalitat de Catalunya (a partir de l'1 de juliol de 2015) i dels ens que integren l'Administració local de Catalunya (a partir de l'1 de gener de 2016)[350], així com dels encàrrecs de gestió respectius. Es pot

[349] Atès que l'article 53 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, estableix la remissió dels convenis amb un import superior als 600.000 euros al Tribunal de Comptes o a l'òrgan anàleg autonòmic (en el cas de Catalunya, la Sindicatura de Comptes), es va considerar necessari facilitar aquesta mateixa informació a la ciutadania, mitjançant un marcador específic.

[350] Aquestes dates es corresponen amb les dates d'entrada en vigor de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern per a cadascuna de les administracions públiques catalanes.

completar la consulta amb la visualització i descàrrega dels textos prèviament anonimitzats i està disponible en dades obertes i en un format reutilitzable.

Així mateix, la Llei 19/2014 (Disposició addicional 9a.) disposa, en relació amb la transparència dels convenis, que el Portal de la Transparència ha de facilitar la consulta directa i dinàmica del Registre de Convenis. Per aquest motiu i de conformitat amb les previsions d'aquesta Llei (article 16), el sistema disposa de l'API de dades d'accés obert de Socrata (SODA, per la seva sigla en anglès) que permet l'accés programàtic al conjunt de dades, inclosa la possibilitat de filtrar, fer cerques i afegir dades, així com la descàrrega mitjançant diversos formats (CSV, CSV per a Excel, TSV per a Excel, RDF, RSS i XML) i les visualitzacions en gràfics i mapes.[351] Per tal de millorar la transparència, aquests formats permeten la reutilització de la informació i de totes les dades disponibles sobre els convenis.[352]

4.2.3.4 Els informes de seguiment i l'activitat de difusió

És evident que una major transparència de les relacions de col·laboració i cooperació intergovernamentals també implica una major difusió dels resultats d'aquesta activitat, ja sigui mitjançant l'edició de publicacions i balanços periòdics sobre els diferents indicadors (quantitatius i qualitatius) de resultats, o bé mitjançant l'organització de cursos i seminaris.

Tanmateix, en el Decret 52/2005, de 5 d'abril, que crea i regula el Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació, no hi ha cap referència específica a l'obligació o a la necessitat de dur a terme una tasca de difusió de l'activitat convencional del Govern i l'Administració de la Generalitat, i del seu sector públic. Aquesta absència de previsió no és un patrimoni exclusiu de la normativa reguladora del Registre de Convenis de Catalunya, sinó que és la tònica general en les regulacions de la majoria de registres de

[351] Sobre les dades obertes de la Generalitat de Catalunya i la diversitat dels seus formats, Curto-Rodríguez, Ricardo, "¿Qué información relacionada con la publicidad activa contienen los portales de datos abiertos autonómicos españoles? Un análisis detallado tras cuatro años de su eclosión", *Revista Española de la Transparencia (#RET),* núm. 9, 2019, pàg. 187, 194.

[352] Pel que fa a la importància de les dades obertes i la reutilització de la informació que s'hi conté, Cerrillo Martínez, Agustí, "Los principios de los datos abiertos en la legislación española", *IDP, Revista de Internet, Derecho y Política,* núm. 19, 2014, pàg. 62-77.

convenis en l'Estat autonòmic, llevat dels de Castella-la Manxa i Castella i Lleó, que sí preveuen la publicació periòdica d'informes relatius al conjunt dels convenis inscrits a través dels seus portals institucionals per internet.[353]

Això no obstant, aquesta tasca de difusió es va preveure com una funció específica de la Subdirecció General de Relacions Intergovernamentals, unitat gestora del Registre de Convenis des de la seva creació, a qui es va atribuir la funció d'editar publicacions, així com d'organitzar jornades, seminaris i cursos sobre les relacions intergovernamentals.[354] L'any 2013, una reestructuració departamental va suprimir aquesta unitat i va crear la Subdirecció General de Relacions Institucionals i de Foment de la Qualitat Democràtica, que va assumir totes les competències de l'anterior unitat.[355] A partir de 2016, aquestes funcions es van encomanar al Servei de Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació, que va substituir la unitat anterior en totes les competències.[356]

Com ja s'ha esmentat anteriorment, des del 2006 i fins al 2012, la Generalitat de Catalunya va posar en valor i va difondre la tasca realitzada pel Registre de Convenis, mitjançant la realització de cursos, jornades i seminaris, en col·laboració amb el món acadèmic universitari i amb l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, amb projecció internacional i al més alt nivell. Algunes d'aquestes activitats formatives van tenir tanta repercussió que es van editar monografies amb les intervencions i les conclusions més rellevants.[357]

---

[353] En el cas de Castella i Lleó, aquesta previsió està regulada a l'article 17.8 del Decret 66/2013, de 17 d'octubre, pel qual es regula el Registre General Electrònic de Convenis de l'Administració de la Comunitat de Castella i Lleó. I en el cas de Castella-la Manxa, a l'article 7.4 del Decret 315/2007, de 27 de desembre, pel qual es regula el Registre General de Convenis de l'Administració de la Junta de Comunitats de Castella-la Manxa.

[354] Aquests funcions es preveuen a l'article 18.c) del Decret 479/2006, de 5 de desembre, d'estructuració del Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació.

[355] Mitjançant l'article 47.d) del Decret 184/2013, de 25 de juny, de reestructuració del Departament de Governació i Relacions Institucionals.

[356] En concret, aquesta funció de difusió es conté a l'article 17.f) del Decret 45/2016, de 19 de gener, d'estructuració del Departament d'Afers Exteriors, Relacions Institucionals i Transparència. I es va mantenir a l'article 19.e) del Decret 83/2019, de 24 d'abril, de reestructuració del Departament d'Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència. Actualment, aquesta competència es troba regulada a l'article 89.f) del Decret 19/2022, de 8 de febrer, de reestructuració del Departament de la Presidència.

[357] Com és el cas de la *Jornada Tècnica sobre Registres de Convenis*, realitzada el 3 de maig de 2006 i editada per la Direcció General de Relacions Institucionals del Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació de la Generalitat de Catalunya l'any 2008 i el curs *La col·laboració entre l'Estat i les Comunitats Autònomes*, realitzat el 18 i 19 d'octubre de 2009 i que també va editar l'any 2010 la Direcció General de Relacions Institucionals del Departament d'Interior, Relacions Institucionals i

Així mateix, des de l'any 2005 al 2012, es van elaborar i publicar informes i balanços sobre l'activitat convencional del Govern i l'Administració de la Generalitat de Catalunya, i del seu sector públic, amb una anàlisi exhaustiva dels resultats (des d'una perspectiva quantitativa i qualitativa) i una avaluació comparativa per anualitats des de l'any de la seva creació (2005), molt il·lustrativa sobre el seu impacte en les polítiques públiques més importants (infraestructures, serveis socials, educació, recerca, treball, medi ambient, noves tecnologies, etc.) derivades de la col·laboració intergovernamental de caràcter vertical i horitzontal.

A partir de 2013, la pèrdua de pes polític de les relacions de col·laboració i cooperació amb l'Estat i les altres comunitats autònomes en l'estructura departamental de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, la inexistència d'un pressupost específic per a les activitats de difusió i la sobrecàrrega de treball que va patir el Registre de Convenis des de l'entrada en vigor de la legislació sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern, com a causes més destacables, van propiciar la supressió de qualsevol activitat d'anàlisi i difusió iniciada l'any 2006.

Des de l'any 2013, l'activitat de difusió de les relacions de col·laboració i cooperació es limita a la participació puntual en activitats formatives organitzades per altres unitats administratives de la Generalitat de Catalunya o d'altres institucions públiques o privades, mitjançant la presentació de ponències, i al manteniment de la informació més rellevant en la pàgina web corporativa i en el Portal de la Transparència.

És evident que cal recuperar l'activitat d'anàlisi i difusió dels resultats de les relacions de col·laboració i cooperació de la Generalitat de Catalunya, especialment sobre l'activitat convencional amb l'Estat i les altres comunitats autònomes, per la utilitat de la informació (política, econòmica, social, etc.) que contenen els instruments convencionals, amb vistes a avaluar-ne el compliment i l'execució i, sobretot, per tal d'extreure'n conclusions per al disseny i l'execució de les polítiques públiques del futur.

4.3 Les relacions del Registre de Convenis amb altres institucions

4.3.1 Les relacions amb el Parlament de Catalunya

L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 (article 178.3), després de disposar que només els convenis i acords de cooperació que s'hagin de signar amb les altres comunitats autònomes requeriran de l'aprovació prèvia del Parlament en els casos que n'afectin les facultats legislatives, introdueix el deure de comunicar a la Cambra, en els altres casos (és a dir, quan no es requereixi l'aprovació de la Cambra) i únicament a títol informatiu, els convenis de col·laboració i acords de cooperació de la Generalitat de Catalunya amb les altres comunitats autònomes en el termini d'un mes a comptar del dia de la signatura. D'altra banda, i com succeïa en l'Estatut de 1979, no es preveu cap mesura similar per als convenis signats per la Generalitat amb l'Estat.

És evident que aquesta previsió estatutària segueix el camí iniciat per la Constitució (article 145.2) i seguit per l'anterior Estatut de 1979 (article 27.1), que únicament disposen la comunicació dels convenis signats per la Generalitat de Catalunya amb les altres comunitats autònomes a les Corts Generals. Per tant, la seva incorporació a l'Estatut de 2006 no suposa, d'entrada, cap sorpresa, perquè pretén assimilar les funcions de control del Parlament de Catalunya sobre els convenis i acords de cooperació amb les altres comunitats autònomes a les funcions de control exercides per les Corts Generals.

En qualsevol cas, convé destacar que, en comptes de simplificar la regulació dels convenis i acords de cooperació amb altres comunitats autònomes per potenciar-ne la col·laboració (ja de per si bastant escassa), l'Estatut d'autonomia de Catalunya vigent va imposar a la Generalitat un nou deure de comunicació afegit, en els casos que vulgui signar un conveni o un acord de cooperació que no afecti les facultats legislatives del Parlament de Catalunya, és a dir, en la gran majoria de casos.

Sense tenir en compte que, anant molt més enllà de les previsions estatutàries, el Govern de la Generalitat ja s'havia dotat, l'any 2005, d'un mecanisme molt potent de transparència i publicitat de tota l'activitat convencional amb l'Estat i les altres comunitats autònomes. És a dir, no solament de tots els convenis de col·laboració i els

acords de cooperació, sinó també dels protocols de col·laboració de la Generalitat amb l'Estat i les altres comunitats autònomes, mitjançant el Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació, de caràcter públic i administratiu, i amb accés universal per internet.

Així mateix, l'Estatut d'autonomia de 2006 també omet el procediment mitjançant el qual el Govern de la Generalitat ha de comunicar els convenis i acords de cooperació signats amb les altres comunitats autònomes al Parlament de Catalunya en el termini d'un mes. Aquest deure de comunicació tampoc no es regula en el Reglament del Parlament de Catalunya, aprovat el 22 de desembre de 2005 i actualment vigent (article 182), que només es limita a regular el procediment que ha de seguir el Govern per a la tramesa dels projectes de convenis i acords de cooperació amb les altres comunitats autònomes quan n'afectin les facultats legislatives, així com de la documentació que els ha d'acompanyar, i la metodologia per a la seva aprovació o rebuig per acord del Ple del Parlament i la posterior comunicació al Govern de l'acord esmentat.

Per altra banda, cal no oblidar que la regulació del Registre de Convenis és anterior i gairebé paral·lela a la tramitació i aprovació parlamentària de l'actual Estatut d'autonomia de Catalunya, per la qual cosa, en el Decret 52/2005, de 5 d'abril (Disposició addicional 1a.), no es va poder establir cap sistema de tramesa específica per a la comunicació dels convenis i acords de cooperació amb altres comunitats autònomes al Parlament de Catalunya (deure llavors inexistent), i només es va poder preveure l'aprovació d'aquests instruments convencionals pel Govern i pel Parlament de Catalunya de forma prèvia a la signatura i de conformitat amb l'Estatut de 1979 llavors encara vigent.

Per tal de comprovar com s'ha aplicat la previsió de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (article 178.3), caldria saber, en la pràctica, quants convenis i acords de cooperació amb les altres comunitats autònomes ha comunicat el Govern de la Generalitat al Parlament de Catalunya, així com el nombre de convenis i acords que s'han sotmès a la seva aprovació prèvia per afectar-ne les facultats legislatives.

De fet, des de l'entrada en vigor de l'Estatut de 2006 i fins al 31 de desembre de 2021, el Govern de la Generalitat només ha comunicat un conveni de col·laboració al Parlament

de Catalunya. En concret, es tracta del conveni de col·laboració entre la Generalitat de Catalunya i el Govern de les Illes Balears per a fer efectiva la modificació dels estatuts de l'Institut Ramon Llull, signat el 9 de setembre de 2008.[358] Segurament, la comunicació d'aquest conveni obeeix a què, de forma prèvia, el Govern ja havia demanat (i obtingut) l'aprovació del Parlament de Catalunya, prevista a l'anterior Estatut d'autonomia de 1979, amb relació al projecte de conveni entre la Generalitat de Catalunya i el Govern de les Illes Balears sobre la constitució de l'Institut Ramon Llull, que es va signar el 5 d'abril de 2002.[359]

Pel que fa a la tramesa de convenis i acords de cooperació amb les altres comunitats autònomes al Parlament de Catalunya per a la seva aprovació prèvia, encara no s'ha donat el cas de cap conveni o acord de cooperació que n'afecti les facultats legislatives i, consegüentment, no consta cap tramesa a l'efecte.

D'acord amb les consideracions esmentades i la praxi operada des de l'aprovació de l'Estatut de 2006, és evident que, en una hipotètica i futura modificació de l'Estatut de 2006, caldria valorar la conveniència d'establir una regulació mínima de les relacions integovernamentals, especialment amb les altres comunitats autònomes, que s'hauria de desenvolupar posteriorment per llei del Parlament de Catalunya, així com valorar la supressió del deure d'aprovació prèvia o de comunicació de convenis de col·laboració i acords de cooperació a la Cambra catalana.

4.3.2 Les relacions amb les Corts Generals

Tal com ja s'ha indicat, la Llei 30/1992 (article 8.2) va preveure la remissió dels convenis signats entre l'Estat i les comunitats autònomes al Senat, si bé no va especificar qui havia de dur a terme aquesta comunicació. Cal assenyalar al respecte que les comunitats autònomes, en general, i Catalunya, en particular, no han dut a terme

[358] Aquest conveni consta inscrit i publicat al Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació.
[359] La tramitació parlamentària d'aquest conveni es pot obtenir mitjançant la consulta de la base de dades del Sistema d'Informació de l'Activitat Parlamentària (SIAP) a la pàgina web del Parlament de Catalunya https://www.parlament.cat/web/activitat-parlamentaria/siap/index.html. En concret, es pot accedir a les publicacions següents: el text presentat i la sol·licitud d'aprovació; la Resolució 1111/VI, d'aprovació del conveni per la majoria absoluta del Ple del Parlament, i el debat i la votació del conveni (consulta de 25.8.2021).

aquesta remissió de convenis signats amb l'Estat a la Cambra Alta, atès que, en la pràctica, qui sempre s'ha fet càrrec d'aquesta tramesa de convenis ha estat el Ministeri amb competències en matèria de política territorial.

De ben segur, fruit d'aquesta pràctica habitual i per tal de donar-li visibilitat normativa, la Llei 40/2015 [article 50.2.e)], successora de la Llei anterior, també va recollir aquest deure de comunicar els convenis signats entre l'Estat i les comunitats autònomes al Senat i, de manera expressa, va fer recaure aquesta obligació al departament ministerial que tingui encomanades les competències en matèria de política territorial, que aleshores era el Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.[360]

Pel que fa al deure de comunicació dels convenis de col·laboració signats amb les altres comunitats autònomes a les Corts Generals previst a l'Estatut d'autonomia de 2006 (article 178.4), no ha experimentat cap variació substancial en relació amb el règim de comunicació previst a l'Estatut d'autonomia de 1979 (article 27.1 i 2), redactat en consonància amb la Constitució espanyola (article 145.2).

En tot cas, es pot parlar d'un cert retrocés en l'Estatut de 2006, en el sentit que s'hi preveu que la vigència dels convenis amb altres comunitats autònomes començarà als seixanta dies de la comunicació a les Corts Generals, trenta dies més del que es preveia a l'Estatut de 1979. Com ja s'ha indicat anteriorment, aquest increment del termini (que es duplica) per a l'inici de la vigència dels convenis es va produir, via esmena, quan l'Estatut es tramitava a les Corts Generals.

La modificació, a l'alça, del termini esmentat, provoca un cert recel, ja que no aporta cap millora tangible i únicament s'entreveu una intenció de les Corts Generals de disposar de més temps per valorar si intervé o no en la voluntat política dels executius autonòmics a l'hora de signar convenis entre ells, sense cap altra justificació substantiva.[361] Aquesta ampliació del termini esmentat també sobta si, a més a més, es

[360] Sobre el deure de comunicació dels convenis signats entre l'Estat i les comunitats autònomes al Senat i de com s'ha materialitzat aquesta obligació a la Llei 40/2015, García Morales, María Jesús, *Transparencia y rendición de cuentas de las relaciones de cooperación intergubernamental en el Estado autonómico, op. cit.*, pàg. 124.

[361] La reforma estatutària balear de 2007, que, de manera idèntica a l'Estatut català de 2006, amplia de trenta a seixanta dies el termini per comunicar els convenis a les Corts Generals, i a partir del qual

té en compte que les Corts Generals no han formulat mai cap objecció o requalificació dels convenis de col·laboració signats per la Generalitat de Catalunya amb altres comunitats autònomes.[362]

Així mateix, cal tenir present que, amb una consulta a les bases de dades del Congrés dels Diputats i del Senat, així com a les dels registres de convenis de les comunitats autònomes, ja es pot observar que aquestes, en general, no comuniquen a les Corts Generals tots els convenis de col·laboració que signen entre elles. Pel que fa a Catalunya, solament s'han comunicat dos convenis de col·laboració horitzontals a les Corts Generals. En concret, es tracta del conveni entre la Generalitat de Catalunya i el Govern de les Illes Balears sobre la constitució de l'Institut Ramon Llull, signat el 5 d'abril de 2002 (comunicat pel Parlament de Catalunya) i del conveni de col·laboració entre el Govern de la Generalitat de Catalunya i el Govern d'Aragó per a la difusió de les emissions dels canals de televisió de titularitat pública en els territoris respectius, signat el 13 d'octubre de 2010 (comunicat pel Govern de la Generalitat de Catalunya).[363]

Quant als acords de cooperació en què hagi participat la Generalitat de Catalunya, únicament consta la proposta d'acord de cooperació de les comunitats autònomes de l'Arc Mediterrani Espanyol, signat el 15 d'abril de 1994, amb la Junta d'Andalusia, la Comunitat Valenciana, les Illes Balears i la Regió de Múrcia, que tant el Senat (el 14 de setembre de 1994) com el Congrés dels Diputats (l'1 de juny de 1995) van autoritzar sense formular cap objecció i amb el suport unànime de tots els grups parlamentaris.[364]

A la vista de l'incompliment bastant generalitzat del deure de comunicació dels convenis de col·laboració signats pel Govern de la Generalitat de Catalunya amb les altres comunitats autònomes al Parlament de Catalunya i a les Corts Generals (com

---

despleguen efectes si no hi ha requalificació, mereix una valoració negativa per part de Calafell Ferrá, Vicente Juan, "Islas Baleares", *op. cit.*, pàg. 135-137.

[362] Segons la informació continguda a les pàgines web del Congres i del Senat https://www.congreso.es/busqueda-de-iniciativas i https://www.senado.es/buscador/page/senado-form-iniciativas.html en relació amb els convenis i acords de cooperació de la Generalitat de Catalunya amb altres comunitats autònomes des de la I legislatura i fins a la XIV legislatura (consulta de 25.8.2021).

[363] Ambdós convenis consten inscrits al Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació i publicats a la pàgina web https://registredeconvenis.gencat.cat (consulta de 25.8.2021).

[364] Segons les pàgines web del Congres i del Senat https://www.congreso.es/busqueda-de-iniciativas i https://www.senado.es/buscador/page/senado-form-iniciativas.html en relació amb els acords de cooperació de la Generalitat de Catalunya amb altres comunitats autònomes des de la I legislatura i fins a la XIV legislatura (consulta de 25.8.2021).

també fan, de manera generalitzada, les altres comunitats autònomes) i a la poca o nul·la utilització dels acords de cooperació entre comunitats autònomes, seria oportú replantejar-se el sistema establert. Conseqüentment, en el cas que en un futur es vulgui reformar la Constitució, caldria valorar la conveniència d'eliminar o modificar l'article 145 en la seva redacció actual, que ja s'ha demostrat que és inoperant i anacrònic, i d'equiparar el tractament de les relacions entre comunitats autònomes a les relacions entre aquestes i l'Estat.[365]

Per altra banda, també seria molt convenient valorar la possibilitat de deixar en mans dels estatuts d'autonomia (normes amb rang de llei orgànica i que formen part del bloc de la constitucionalitat) la regulació mínima de les relacions intergovernamentals, especialment dels convenis de col·laboració i els acords de cooperació entre comunitats autònomes, i de les lleis autonòmiques, el seu desenvolupament.

Tot i que la diversitat de regulació de les relacions intergovernamentals de caràcter horitzontal no té per què ser un problema, sí que caldria (abans de qualsevol modificació constitucional o estatutària) establir uns criteris mínims comuns per a totes les comunitats autònomes. En aquest sentit, l'establiment d'aquests criteris, es podria tractar en el si d'una futura Conferència de Presidents i Presidentes dels Governs de les Comunitats Autònomes (o òrgans similar) i, si escau, adoptar mitjançant la signatura d'una declaració d'intencions o protocol general, que tindria perfectament cabuda en el marc de la jurisprudència constitucional. En qualsevol cas, hi hauria d'haver posteriorment un impuls, per part de cada comunitat autònoma, de la reforma estatutària corresponent.[366]

Això no obstant, en les circumstàncies actuals o si en el futur es du a terme la proposta de reforma constitucional esmentada, sempre cal tenir present que, en el cas que es pugui considerar que alguna o algunes comunitats autònomes s'han excedit dels límits

[365] Sobre la conveniència de modificar radicalment el contingut de l'article 145 de la Constitució, en el marc d'un nou Títol VIII, i també d'aprovar una llei orgànica general de cooperació que reguli el règim jurídic dels convenis horitzontals, cal tenir en compte les propostes de Tajadura Tejada, Javier, "Los convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas: Marco normativo y propuestas de reforma", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals,* núm. 11, 2010, pàg. 242-249.

[366] Sobre la possibilitat de les comunitats autònomes de col·laborar en actuacions d'àmbit supraterritorial, en el marc de la jurisprudència constitucional i sobre la creació d'una Conferència de Presidents Autonòmics, cal tenir en compte García Morales, María Jesús, "Los nuevos Estatutos de Autonomía y las relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿una nueva etapa?", *op. cit.*, pàg. 409-410 i 416-417.

constitucionals i estatutaris establerts en la signatura de convenis de col·laboració entre elles, també es poden desplegar altres mesures de control polític i parlamentari, així com de control jurisdiccional per la via contenciosa administrativa i, òbviament, de recurs davant el Tribunal Constitucional.

4.3.3 La remissió de convenis a la Sindicatura de Comptes

En el marc de les recomanacions efectuades pel Tribunal de Comptes en la Moció 878/2010, de 30 de novembre, del Tribunal de Comptes a les Corts Generals, sobre la necessitat d'establir un adequat marc legal per a l'ús del conveni de col·laboració per les administracions públiques, una de les novetats més significatives que va aportar la Llei 40/2015 és la introducció de sengles mesures de control i fiscalització dels convenis de col·laboració signats pels subjectes obligats per aquesta norma, que són totes les administracions públiques i el sector públic institucional (article 2).

En ares d'un major i millor retiment de comptes o *accountability* en l'àmbit convencional, aquesta Llei (article 53) estipula que, dins dels tres mesos següents a la signatura, els subjectes obligats han de remetre electrònicament al Tribunal de Comptes o a l'òrgan extern de fiscalització autonòmic, segons correspongui, els convenis que continguin compromisos econòmics assumits que superin els 600.000 euros. Aquesta obligació també és extensiva a les modificacions pròrrogues o variacions de terminis, alteració dels imports i l'extinció anticipada dels convenis esmentats.[367]

Atès que la Llei 40/2015 no estableix ni el procediment ni l'òrgan encarregat de dur a terme aquesta actuació, en virtut de la facultat d'autoorganització de cada Administració pública, aquesta remissió s'ha dut a terme de maneres molt diverses. En el cas de Catalunya, inicialment es van estudiar diverses possibilitats, com ara la introducció d'un precepte legal que recollís l'obligació de remetre els convenis a la Sindicatura de

[367] Sobre l'*accountability* dels convenis davant el Tribunal de Comptes o dels òrgans equivalents en l'àmbit autonòmic, García Morales, María Jesús, *Transparencia y rendición de cuentas de las relaciones de cooperación intergubernamental en el Estado autonómico, op. cit.*, pàg. 125-127. També, Bensusan Martín, María del Pilar, "La nueva regulación de los convenios: La conversión en derecho positivo de una práctica administrativa", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 96, 2016, pàg. 33-34 i Pérez de los Cobos Hernández, Elisa, "El nuevo marco legal de los convenios a la luz de la reforma de la Administración Pública", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 98, 2017, pàg. 73-74.

Comptes, mitjançant el Registre de Convenis, a la Llei d'acompanyament als pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2017 i, en el seu cas, la modificació del Decret 52/2005, de 5 d'abril, de creació i regulació del Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació per a un desenvolupament més detallat d'aquesta remissió per la via reglamentària.

Això no obstant, atesa la imperiosa necessitat d'implementar aquesta mesura, finalment es va considerar que la via més útil, àgil i adequada per donar compliment al mandat de la Llei 40/2015 era la signatura d'un conveni de col·laboració. En efecte, el 20 de juliol de 2017, es va signar un conveni de col·laboració entre l'Administració de la Generalitat, mitjançant el Departament d'Afers i Relacions Institucionals i Exteriors i Transparència[368] i la Sindicatura de Comptes de Catalunya, per vehicular la remissió a aquesta institució dels convenis de col·laboració d'import superior a 600.000 euros, mitjançant el Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació.[369]

L'objecte d'aquesta col·laboració institucional era, d'una banda, simplificar la tramesa dels convenis a què fa referència la Llei 40/2015 i evitar-ne duplicitats, atès que els convenis amb un import superior als 600.000 euros ja estan inclosos en els convenis que les administracions i entitats públiques catalanes han de remetre al Registre de Convenis de Catalunya per complir amb la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, i de l'altra, aconseguir una racionalització en l'ús compartit d'aplicacions informàtiques, d'acord amb les bones pràctiques recollides en la Llei 39/2015, de l'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les administracions públiques.

En definitiva i a partir de la signatura del conveni esmentat, un cop els subjectes obligats per la Llei 40/2015 trametin electrònicament els convenis (inclosos els que superen el 600.000 euros) al Registre de Convenis, la Sindicatura de Comptes tindrà accés, mitjançant la funció de consulta i descàrrega de fitxers, al text dels convenis, a les modificacions, pròrrogues o variacions de terminis, l'alteració dels compromisos econòmics assumits i, si s'esdevé, a l'extinció anticipada dels convenis, amb la qual cosa

[368] Com ja s'ha esmentat anteriorment, cal tenir en compte que, des de l'any 2016, el Registre de Convenis estava adscrit a aquest departament, segon el Decret 45/2016, de 19 de gener.
[369] Aquest conveni va obtenir l'informe preceptiu i previ a la signatura del Registre de Convenis, i hi consta inscrit i publicat.

considerarà que ja s'ha acomplert l'obligació de retiment d'informació prevista en aquest precepte.

Cal assenyalar que l'àmbit d'aplicació del conveni signat l'any 2017 entre ambdues institucions abasta totes les administracions públiques catalanes, és a dir, l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic, les universitats públiques i les seves entitats dependents, i també les entitats de l'Administració local catalana i el seu sector públic. Això no obstant, atès que, en el moment de la signatura del conveni, el Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació no havia desenvolupat encara l'aplicació necessària per tal que les universitats públiques de Catalunya li poguessin facilitar de forma telemàtica els seus convenis, es va preveure un règim de transitorietat, pel qual i fins que no s'implementi l'eina informàtica adequada, les universitats públiques hauran de trametre els convenis amb un import superior a 600.000 euros directament a la Sindicatura de Comptes per donar compliment a la Llei 40/2015.

Inicialment, es va preveure una durada anual del conveni, renovable tàcitament per un període màxim de quatre anys i fins al 20 de juliol de 2021, llevat de manifestació expressa en contra, i la possibilitat de pròrroga (per acord unànime de les parts) per un període de quatre anys addicionals. Atesa la valoració positiva de la col·laboració per part de les dues institucions, que ha suposat el compliment efectiu, eficaç i eficient de la Llei 40/2015, el 20 de juliol de 2021 es va signar la pròrroga del conveni signat entre l'Administració de la Generalitat, mitjançant el Departament d'Afers i Relacions Institucionals i Exteriors i Transparència (actualment, Departament de la Presidència) i la Sindicatura de Comptes de Catalunya per un període de quatre anys addicionals i fins al 20 de juliol de 2025.[370]

La signatura de la pròrroga del conveni per quatre anys més obre la possibilitat a complir i executar de forma completa i satisfactòria les previsions del conveni esmentat, sempre i quan es desenvolupi (durant el nou període de vigència previst) l'aplicació informàtica per tal que les universitats públiques catalanes puguin trametre els seus convenis al Registre esmentat i, així, es pugui donar un total compliment a les obligacions de transparència i publicitat contingudes a la Llei 19/2014 i a l'obligació de

[370] Aquest conveni va obtenir l'informe preceptiu i previ a la signatura del Registre de Convenis, i hi consta inscrit i publicat.

remissió a la Sindicatura de Comptes dels convenis amb un import superior als 600.000 euros prevista a la Llei 40/2015.

4.4 El Registre de Convenis en un context de crisi

4.4.1 L'impacte de la crisi econòmica i financera (2008-2014)

4.4.1.1 Les mesures per contenir la despesa pública en els convenis

Durant els anys noranta del segle passat, la majoria dels estats membres de la llavors Comunitat Europea (CE), entre els quals Espanya, va estar immersa en un llarg procés per assolir la Unió Econòmica i Monetària (UEM), amb la posada en marxa de l'euro a partir de l'1 de gener de 2002. Aquesta etapa va estar marcada per un període de creixement de l'economia espanyola fins a l'any 2008. A partir d'aquesta data, es va iniciar una crisi econòmica molt greu i d'abast mundial, que va impactar de manera important en l'àmbit europeu i, especialment, en l'economia espanyola, amb una taxa d'atur de les més altes entre els estats de l'OCDE.[371]

Per tal de pal·liar els efectes d'aquesta crisi econòmica i financera mundial, a Espanya es van adoptar mesures molt diverses de contenció de la despesa de les diferents administracions públiques.[372] Pel que fa als convenis de col·laboració de caràcter vertical, destaca la previsió de la Llei 39/2010, de 23 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2011 (Disposició addicional 41a.), que va establir la necessitat d'obtenir l'informe favorable (de caràcter preceptiu i vinculant), del Ministeri d'Economia i Hisenda per a la signatura, pròrroga o modificació de convenis entre

[371] L'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE, o OECD segons les sigles en anglès) és un organisme internacional, creat l'any 1948, per tal d'ajudar en l'administració del Pla Marshall per a la reconstrucció d'Europa després dels estralls de la Segona Guerra Mundial. Amb posterioritat, es va ampliar per tal de donar cabuda a estats no europeus. Té, com a objectiu principal, promoure el creixement econòmic i l'augment del nivell i la qualitat de vida generals de la població. Per obtenir més informació sobre aquesta organització https://www.oecd.org/ (consulta de 20.11.2022).

[372] Sobre aquestes mesures i les seves conseqüències, Viver Pi-Sunyer, Carles, "L'impacte de la crisi econòmica global en el sistema de descentralització política a Espanya", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 13, 2011, pàg. 146-185.

l'Estat i les comunitats autònomes que haguessin incomplert els objectius d'estabilitat pressupostària durant els exercicis 2009, 2010 o 2011.[373]

Aquesta previsió legislativa va tenir una gran repercussió en la normativa estatal posterior, com és el cas de l'Acord del Consell de Ministres d'1 de juliol de 2011, pel qual es modifica l'Acord de 30 de maig de 2008[374], mitjançant el qual es dona aplicació a la Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària (articles 147 i 152), respecte a l'exercici de la funció interventora en règim de requisits bàsics.

En concret, en l'Acord de 2011 es va introduir la necessitat d'obtenir, prèviament a la signatura, l'informe favorable del Ministeri d'Economia i Hisenda abans esmentat en la tramitació de convenis de col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes (així com en les respectives pròrrogues o modificacions posteriors), en la tramitació d'expedients de subvencions i ajuts públics que es vehiculessin mitjançant convenis entre l'Estat i les comunitats autònomes, i també en la tramitació d'expedients de transferències a les comunitats autònomes realitzats de conformitat amb la Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària (article 86) i que es vehiculessin mitjançant convenis de col·laboració.

Amb posterioritat i prèvia reforma de la Constitució espanyola (article 135), la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera també va disposar que els convenis de col·laboració que afectessin les despeses o els ingressos públics presents o futurs, haurien de valorar les seves repercussions i efectes, i s'haurien de supeditar estrictament al compliment de les exigències dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (article 7).[375]

---

[373] Sobre l'informe favorable, preceptiu i vinculant, del Ministeri d'Economia i Hisenda en relació amb els convenis entre l'Estat i les comunitats autònomes a partir de l'aprovació de la Llei 39/2010, de 23 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2011 (Disposició addicional 41a.), García Morales, María Jesús, "Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre Comunidades Autónomas", *Informe Comunidades Autónomas 2011*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2012, pàg. 150.

[374] Modificat per l'Acord del Consell de Ministres de 16 d'abril de 2010.

[375] Sobre l'impacte de la Llei 2/2012, de 27 d'abril, en les comunitats autònomes, Montilla Martos, José Antonio, "Las leyes del Estado con incidencia autonómica", *Informe Comunidades Autónomas 2012*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2013, pàg. 167-169.

Totes aquestes mesures de caràcter normatiu, juntament amb la Moció 878/2010, de 30 de novembre, del Tribunal de Comptes a les Corts Generals, sobre la necessitat d'establir un adequat marc legal per a l'ús del conveni de col·laboració per les administracions públiques, van tenir un gran ressò en l'elaboració posterior de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, que, com ja s'ha indicat anteriorment, va introduir sengles mesures de control i fiscalització dels convenis de col·laboració signats pels subjectes obligats per aquesta norma, que són totes les administracions públiques i el sector públic institucional.

En l'àmbit estrictament català, durant el període 2008-2014, l'aprovació de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, va esdevenir la gran novetat pel que fa a l'establiment del règim jurídic dels convenis intergovernamentals impulsats per la Generalitat de Catalunya, especialment dels signats amb l'Estat, en la mateixa línia seguida anteriorment per les disposicions del Decret 52/2005, de creació i regulació del Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació, si bé no va preveure mesures específiques per pal·liar l'impacte de la crisi econòmica i financera en aquests instruments convencionals.

4.4.1.2 L'apogeu i el declivi de la col·laboració intergovernamental

Un cop analitzada la normativa estatal i catalana adoptada durant la crisi econòmica i financera esdevinguda a partir de 2008 en l'àmbit dels convenis intergovernamentals de caràcter vertical, cal abordar com va afectar, en la pràctica, aquesta crisi als convenis entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya, tant pel que fa a les tasques encomanades al Registre de Convenis en relació amb l'emissió d'informes preceptius i previs a la signatura, com en la pròpia inscripció i publicació dels convenis ja signats, sense oblidar l'existència d'altres instruments de col·laboració de caràcter intergovernamental, com són els convenis horitzontals, és a dir, entre la Generalitat de Catalunya i les altres comunitats autònomes, als quals també convé fer menció expressa.

Com ja s'ha indicat anteriorment, des de l'inici del Registre de Convenis, l'any 2005, l'activitat convencional de la Generalitat de Catalunya amb l'Estat va anar en augment fins a l'any 2010, malgrat la crisi econòmica i financera originada l'any 2008. Un dels

factors que segurament van incidir de manera més determinant en aquest increment de les relacions de caràcter intergovernamental de la Generalitat amb l'Estat va ser la bona sintonia entre els governs català i estatal[376] durant el període 2004-2010, que va propiciar una col·laboració freqüent i estable, mitjançant l'adopció d'acords en el si de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat i la Comissió Mixta de Traspassos, així com mitjançant la signatura de convenis bilaterals. En aquest sentit, en el moment de màxima col·laboració entre ambdós governs, (any 2010), el Registre de Convenis va arribar a emetre 125 informes en relació amb projectes de convenis entre la Generalitat de Catalunya i l'Estat, dels quals es van signar un total de 101 convenis.[377]

És a partir de 2011, amb l'emissió de 86 informes relatius a projectes de convenis bilaterals, dels quals se'n van signar 59,[378] que s'aprecia el començament de la davallada real de la cooperació entre la Generalitat de Catalunya i l'Estat, principalment com a conseqüència de la crisi econòmica i financera esmentada, que va acabar supeditant l'execució de polítiques públiques de l'Estat a Catalunya al compliment dels objectius d'estabilitat pressupostària previstos a la Llei 39/2010, de 23 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2011 (Disposició addicional 41a.) i a l'Acord del Consell de Ministres d'1 de juliol de 2011. En aquest context, la disminució del nombre de convenis va prendre especial rellevància en relació amb els convenis derivats de l'activitat subvencional de l'Estat.

Durant l'any 2011, altres causes de la davallada de convenis entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya van ser la greu crisi política i institucional que va originar, l'any 2010, la Sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 i els canvis en la composició dels governs estatal i català[379]. Aquesta situació va

[376] Durant el període 2004-2010, a Catalunya va governar durant dues legislatures l'anomenat Govern tripartit, fruit de la coalició formada bàsicament pel PSC, ERC i ICV-Verds (governs encapçalats pels presidents Pasqual Maragall i José Montilla, respectivament); i a l'Estat, va governar el PSOE (governs encapçalats pel president José Luis Rodríguez Zapatero).

[377] Font: Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació. Un estudi detallat sobre els convenis signats entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya durant l'any 2010 a Martín Alonso, Gerard i Mora Balcells, Helena, Informe *107/2011. Anàlisi des del punt de vista essencialment competencial dels Convenis subscrits entre l'Administració de la Generalitat i l'Administració General de l'Estat publicats al BOE durant l'any 2010*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2012.

[378] Font: Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació.

[379] Durant el període 2011-2016, a Catalunya va governar la coalició de Convergència i Unió, formada per CDC i UDC (governs encapçalats pel president Artur Mas) i a partir de 2016, la coalició de Junts pel Sí, formada per PDeCAT i ERC, i a l'Estat va governar el PP (governs encapçalats pel president Mariano Rajoy).

comportar la manca d'execució de les inversions previstes a l'Estatut (Disposició addicional 3a.), habitualment vehiculada mitjançant convenis de col·laboració, per tal de pal·liar el dèficit d'inversions de l'Estat a Catalunya en infraestructures. En aquest sentit, si bé el Registre de Convenis va emetre informe en relació amb diversos convenis que preveien que l'Estat efectués inversions a Catalunya per al finançament d'infraestructures del cicle integral de l'aigua i infraestructures rurals, de la línia 9 del metro de Barcelona i de la millora de carreteres, finalment no es van arribar a signar.

Així mateix, en el decurs de les dues grans crisis (econòmica i política) ja esmentades, es va produir la convocatòria d'eleccions anticipades a Catalunya, l'any 2012, que va comportar que el Govern sorgit d'aquesta contesa electoral plantegés, des del començament del seu mandat, la celebració d'una consulta sobre la independència de Catalunya d'Espanya, que es va dur a terme el 9 de novembre de 2014. A banda de les conseqüències polítiques, institucionals i judicials que va comportar l'anomenada "Consulta del 9-N", durant el període 2012-2014, hi va haver una caiguda en picat de les relacions de col·laboració i cooperació entre la Generalitat de Catalunya i l'Estat, que va tenir una incidència molt important en l'activitat convencional entre ambdós governs i les administracions respectives.

Malgrat la incidència de la crisi política i institucional abans esmentada, que òbviament va frenar l'activitat convencional entre ambdós governs, cal tenir en compte que l'aprovació de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, va esdevenir també una baula essencial d'aquesta forta davallada, ja que va subordinar l'execució de les polítiques públiques de l'Estat a Catalunya, mitjançant convenis, al compliment, per part de la Generalitat, de les exigències dels principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

En la pràctica, l'aplicació d'aquesta Llei orgànica va suposar, l'any 2012, la davallada dels convenis que vehiculessin subvencions o ajuts públics de l'Estat a la Generalitat de Catalunya, així com, de manera específica, dels convenis que derivessin d'acords de conferències sectorials. En aquest darrer cas, ja no es van renovar programes anuals per millorar l'educació (Pla Proa, Pla Educa 3, etc.) o, en l'àmbit del serveis socials, per a la dependència i per a les dones víctimes de violència de gènere. Durant l'any 2012, el

Registre de Convenis només va emetre 31 informes sobre projectes de convenis de la Generalitat de Catalunya amb l'Estat, dels quals finalment es van signar 21 convenis.[380]

Pel que fa a l'any 2013, el Registre de Convenis va emetre 30 informes sobre projectes de convenis, dels quals se'n van signar 25. I l'any 2014, es van informar 37 projectes de convenis, dels quals se'n van signar també 25. Així mateix, convé ressaltar que, majoritàriament, l'objecte d'aquests convenis no va ser encetar noves línies de col·laboració, sinó la pròrroga del termini, la planificació anual o la modificació del clausulat de convenis signats anteriorment, sobretot en les matèries de salut i recerca.[381]

Amb relació a l'activitat convencional de la Generalitat de Catalunya amb les altres comunitats autònomes durant el període 2008-2014, cal assenyalar que no hi va haver un impacte directe de la crisi econòmica i financera, sorgida l'any 2008, en la formalització de protocols i convenis de col·laboració de caràcter horitzontal, atès que la majoria d'aquests instruments convencionals tenen un caràcter merament programàtic o, si s'hi estableixen obligacions conjuntes, no acostumen a incloure grans despeses econòmiques i, majoritàriament, versen sobre les matèries de cultura, recerca, promoció de la llengua i la cultura catalanes, turisme i educació.

Així mateix, convé recordar que, durant el període 2008-2010, diversos governs de les comunitats autònomes van coincidir en la creació dels *Encuentros entre Comunidades Autónomas para el desarrollo de los Estatutos de Autonomía*. Com ja s'ha indicat anteriorment, en el si d'aquest espai de trobada, es van signar nombrosos protocols i convenis de col·laboració. Precisament, l'any 2010 va ser l'any en què es va produir el màxim apogeu d'aquest òrgan de cooperació de caràcter exclusivament horitzontal.

En concret, l'any 2010, el Registre de Convenis va emetre 21 informes en relació amb projectes de protocols i de convenis de col·laboració de la Generalitat de Catalunya amb les altres comunitats autònomes, dels quals se'n van signar 17, per al reconeixement recíproc de llicències de caça i pesca, i de determinats certificats de formació, així com

[380] Font: Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació. Sobre les causes que van propiciar la davallada de convenis signats entre l'Estat i la Generalitat durant el període 2008-2012, Departament de Governació i Relacions Institucionals, *Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació. Balanç d'activitat. Exercicis 2011-2012*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2013, pàg. 37-40.
[381] Font: Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació.

per a la coordinació de xarxes de centres d'acollida a les dones víctimes de violència de gènere. Aquesta xifra d'informes emesos l'any 2010 és la més alta de la qual es té constància des de la creació del Registre de Convenis i fins a l'any 2021.[382]

L'any 2011, coincidint amb la transformació dels *Encuentros* en la Conferència de Governs de les Comunitats Autònomes (que no s'ha tornat a reunir més des de la seva constitució), es va produir una gran davallada dels protocols i convenis signats per les comunitats autònomes entre si. En el cas de la Generalitat de Catalunya, el Registre de Convenis va emetre únicament 6 informes en relació amb projectes de protocol o conveni de caràcter horitzontal, que es van subscriure en la seva totalitat. En aquesta mateixa línia, l'any 2012, es van emetre 5 informes sobre projectes de protocol o conveni, dels quals se'n van signar 4. L'any 2013, es van emetre 6 informes sobre projectes de protocol o conveni, dels quals se'n van signar 5. I l'any 2014, es van emetre 4 informes sobre projectes de protocol o conveni, que es van signar tots. [383]

Val a dir, però, que, tot i ser molt inferior a la de l'any 2010, la xifra de convenis informats i posteriorment signats durant els anys 2011, 2012, 2013 i 2014, es va mantenir en la tònica habitual de l'escassa col·laboració entre comunitats autònomes des de l'inici de l'Estat autonòmic, centrada bàsicament en la promoció de la llengua i la cultura catalanes, el turisme i l'educació.

4.4.2 El "procés" i l'aplicació de l'article 155 de la Constitució

És evident que la "consulta del 9-N de 2014", en la qual es plantejava la independència de Catalunya de la resta d'Espanya, va marcar el començament de l'etapa mes convulsa de les relacions entre la Generalitat de Catalunya i l'Estat des de l'inici de l'Estat autonòmic. El pronunciament del Tribunal Constitucional posterior, pel qual es va declarar inconstitucional la normativa de convocatòria d'aquella consulta, així com el processament penal del president de la Generalitat i de diversos membres del Govern

[382] Font: Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació.
[383] Font: Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació. Sobre les causes que van propiciar l'augment i posterior davallada de convenis signats entre la Generalitat i les altres comunitats autònomes durant el període 2008-2012, Departament de Governació i Relacions Institucionals, *Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació. Balanç d'activitat. Exercicis 2011-2012*, *op. cit.*, pàg. 34-36.

català per aquesta causa, va agreujar encara més la greu crisi política i institucional plantejada.

La convocatòria d'eleccions a les Corts Generals i al Parlament de Catalunya durant els anys 2015 i 2016 va aportar encara més tensió i inestabilitat a la situació política i institucional, ja de per si força enquistada. A Catalunya, el president de la Generalitat, després de superar una qüestió de confiança al Parlament de Catalunya, es va comprometre a convocar un referèndum sobre la independència de Catalunya de la resta d'Espanya. Malgrat la suspensió prèvia del Tribunal Constitucional, el referèndum es va dur a terme igualment l'1 d'octubre de 2017, i aquest mateix Tribunal el va declarar nul el 17 d'octubre del mateix any.

El 27 d'octubre de 2017, el Ple del Senat va aprovar, per majoria absoluta, autoritzar al Govern d'Espanya a intervenir les institucions de la Generalitat de Catalunya i a adoptar les mesures incloses en l'Acord adoptat pel Consell de Ministres el 21 d'octubre de 2017, amb certs condicionaments i modificacions.[384] Entre aquestes mesures, es va dur a terme el cessament del president de la Generalitat de Catalunya, del vicepresident i els consellers i les conselleres del Govern, les funcions dels quals van passar a mans del president, de la vicepresidenta i dels ministres del Govern de l'Estat, que també van exercir de titulars dels departaments de la Generalitat.

L'aplicació d'aquestes mesures, a l'empara de l'article 155 de la Constitució[385], es va dur a terme des del 27 d'octubre de 2017 fins al 2 de juny de 2018, coincidint amb la presa de possessió del nou Govern de la Generalitat, sorgit de les eleccions al Parlament de Catalunya celebrades el 21 de desembre de 2017.

[384] Mitjançant la Resolució de 27 d'octubre de 2017, de la Presidència del Senat, es va publicar l'Acord del Ple d'aquesta Cambra, per mitjà del qual s'aproven les mesures requerides pel Govern d'Espanya a l'empara de l'article 155 de la nostra Carta Magna.

[385] Sobre l'origen, pressupòsits i mesures possibles en aplicació de l'article 155 CE, Calafell Ferrà, Vicente Juan, "La compulsión o coerción estatal (Estudio del artículo 155 de la Constitución Española)", *Revista de Derecho Político*, núm. 48-49, 2000, pàg. 99-146. Així mateix, sobre l'aplicació de l'article 155 CE a Catalunya, al fil de les SSTC 89 i 90/2019, de 2 de juliol, i de les mesures adoptades, especialment pel que fa al cessament del president de la Generalitat de Catalunya i dels consellers i les conselleres que formen part del Govern, i a la facultat del Govern de l'Estat de donar instruccions a les autoritats d'aquesta Comunitat Autònoma, Cruz Villalón, Pedro, "Experiencia y jurisprudencia de la coerción estatal (artículo 155 CE)", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 120, pàg. 31-32. També sobre les mesures adoptades en aplicació de l'article 155 CE a Catalunya, relatives al cessament del president de la Generalitat i dels membres del Govern, Ridao Martín, Joan, "La aplicación del artículo 155 de la Constitución a Cataluña. Un examen de su dudosa constitucionalidad", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 111, 2018, pàg. 189-193.

No és l'objectiu d'aquest treball de recerca entrar a analitzar aquest període de manera detallada ni tampoc valorar les repercussions polítiques o institucionals de les mesures adoptades. En canvi, sí que convé examinar aquí l'efecte del "procés" català i, en concret, de l'aplicació de l'article 155 de la nostra Carta Magna en el Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació, com a actor clau d'impuls de les relacions intergovernamentals i de la publicitat i transparència de l'activitat convencional del Govern i de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, així com del seu sector públic, i especialment de les tasques dutes a terme com a conseqüència de la intervenció del Govern de l'Estat en el Govern i l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

4.4.2.1 La repercussió en els informes sobre convenis intergovernamentals

Pel que fa l'emissió d'informes preceptius i previs a la signatura d'instruments convencionals entre la Generalitat i l'Estat, cal assenyalar que, a partir de 2011 i, sobretot, de l'any 2012, ja hi havia hagut una davallada important, fruit de la conjuntura política i institucional. En aquest context, el nombre d'informes emesos anualment, des del 2012 fins al 2017, es va situar entre els 30-40 de promig.

Per altra banda, l'assumpció, per part del Consell de Ministres, de les tasques atribuïdes al Govern de la Generalitat, en aplicació de l'article 155 Constitució, feia presagiar la fi del xoc polític i institucional entre ambdós governs i, per tant, l'agilitació de les relacions de col·laboració i cooperació, així com l'augment dels convenis signats. Ans al contrari, aquesta mesura excepcional va impactar de manera substancial en l'activitat convencional entre ambdues institucions, que va experimentar un gran davallada. En comparació amb els anys anteriors, el nombre d'informes emesos durant el període 2017-2018 no va arribar ni a la meitat del promig anual anteriorment esmentat (30-40 informes). Si aquest plantejament es concreta en dades, resulta que el nombre d'informes emesos en relació amb projectes de conveni a subscriure amb l'Estat va ser, l'any 2017, de 39 i l'any 2018, només de 18.

En concret, durant el període excepcional d'aplicació de l'article 155 de la Constitució, entre el 27 d'octubre de 2017 i el 2 de juny de 2018, el nombre d'informes emesos va ser únicament de 14, dels quals 10 emesos el 2017 i 4 el 2018. Com es pot comprovar en la

taula següent, d'aquests 14 convenis sobre els quals es va emetre el corresponent informe preceptiu, finalment només es van signar 10 convenis, 5 d'ells durant el 2017 i els altres 5 restants, al llarg del 2018.

Taula 4. Relació d'informes emesos sobre projectes de conveni amb l'Estat durant l'aplicació de l'article 155 CE

Títol del conveni	Data informe	Data signatura
Sisena Addenda al Conveni de col·laboració signat el 14 de març de 2003, entre el Ministeri de Ciència i Tecnologia (actualment, Ministeri d'Economia, Indústria i Competitivitat) i la Generalitat per a la constitució del Consorci per a la Construcció, Equipament i Explotació del Laboratori de Llum de Sincrotró	3/11/2017	27/12/2017
Addenda de la primera Pròrroga de l'Encàrrec de gestió entre el Centre de Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació (CTTI) de la Generalitat de Catalunya i l'empresa Tecnologías y Servicios Agrarios, SA, per a l'assistència tècnica de la gestió del pagament únic (PÚNIC) de la campanya 2018	29/12/2017	29/12/2017
Conveni pel qual es formalitza l'Encàrrec de gestió de la Direcció General de la Mutualitat General de Funcionaris Civils de l'Estat a l'Institut Català d'Avaluacions Mèdiques (ICAM), de la Direcció General d'Ordenació Professional i Regulació Sanitària del Departament de Salut, per a la prestació de funcions d'assessorament i informe	18/12/2017	29/12/2017
Acord de modificació del Protocol general entre el Ministeri d'Agricultura, Pesca, Alimentació i Medi Ambient i el Departament de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat de Catalunya, per al suport al Centre d'Activitat Regional per a la Producció Neta durant el quadrienni 2012-2015	18/12/2017	29/12/2017
Conveni de col·laboració entre l'Administració general de l'Estat a través del Ministeri d'Agricultura i Pesca, Alimentació i Medi Ambient, i l'Administració de la Generalitat de Catalunya, mitjançant el Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació, en matèria d'estadística, Any 2017	29/11/2017	21/12/2017
Segona Addenda al Conveni de col·laboració entre l'Administració general de l'Estat, mitjançant el Ministeri d'Economia i Competitivitat, l'Administració de la Generalitat de Catalunya, mitjançant el Departament d'Economia i Coneixement, i la Universitat Politècnica de Catalunya (UPC), per a la creació, construcció , equipament i explotació del Barcelona Supercomputing Center-Centre Nacional de Supercomputació (BSC-CNS)	19/12/2017	26/3/2018
Acord d'adhesió de l'Administració de la Generalitat de Catalunya al Conveni de col·laboració de 29 de desembre de 2016 entre l'Administració general de l'Estat (Ministeri de Sanitat, Serveis Socials i Igualtat, i el Ministeri d'Hisenda i Funció Pública) i l'Associació Nacional Empresarial de la Indústria Farmacèutica (Farmaindústria)	27/12/2017	16/3/2018
Conveni de col·laboració entre l'Agència Catalana de Turisme (ACT), entitat adscrita al Departament d'Empresa i Coneixement de la Generalitat de Catalunya i AENA per a la cessió temporal gratuïta de locals en l'Aeroport de Barcelona - El Prat	11/12/2017	4/12/2018
Conveni de col·laboració entre el Ministeri d'Educació, Cultura i Esport, el Ministeri d'Hisenda i Funció Pública, l'Institut Català de les Empreses Culturals (ICEC), l'Ajuntament de Sitges i la Fundació Sitges Festival Internacional de Cinema de Catalunya, per a la creació de la Comissió Interadministrativa de l'esdeveniment d'excepcional interès públic "50è aniversari de Sitges-Festival Internacional de Cinema Fantàstic de Catalunya	30/11/2017	18/2/2018
Conveni interadministratiu entre el Fons Espanyol de Garantia Agrària (FEGA) i l'Administració de la Generalitat de Catalunya, mitjançant el Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació, per a la realització de treballs de control sobre el terreny per teledetecció-satèl·lit en la campanya 2018	18/4/2018	14/9/2018
Conveni específic núm. 2 entre l'Institut Nacional de la Seguretat Social (INSS), l'Institut de Salut Carles III i l'Administració de la Generalitat de Catalunya, mitjançant el Departament de Salut, per a la realització d'un curs de malalties professionals per a metges d'atenció primària, en la modalitat d'aprenentatge digital (e-learning).	30/11/2017	No es va signar
Conveni de col·laboració entre l'Administració general de l'Estat, l'Administració de la Generalitat de Catalunya i l'Ajuntament de Barcelona, per establir les contribucions en espècie respectives al Consorci del Pla de Rehabilitació i Equipament de Teatres de Barcelona	22/1/2018	No es va signar
Conveni de col·laboració entre l'Institut Nacional de les Arts Escèniques i de la Música, l'Institut Català de les Empreses Culturals (ICEC) i l'Ajuntament de Barcelona, per establir les contribucions en espècie respectives al Consorci del Pla de Rehabilitació i Equipament de Teatres de Barcelona	2/5/2018	No es va signar
Conveni entre l'Institut Nacional de la Seguretat Social (INSS) i el Departament de Salut de la Generalitat de Catalunya per a la realització d'actuacions conjuntes en relació amb els treballadors afectats per patologies derivades de la utilització laboral de l'amiant	11/5/2018	No es va signar

Font: Elaboració pròpia, a partir de les dades del Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació

Així mateix, convé destacar que, dels 10 convenis signats durant l'aplicació de l'article 155 de la Constitució, la gran majoria, concretament 8, respon a una col·laboració anterior (alguna, des de l'any 2003), de subscripció periòdica i necessitada de continuïtat, i en les matèries de recerca, noves tecnologies i societat de la informació, agricultura, medi ambient i salut. Pel que fa als altres 2 convenis, són de nova col·laboració i es tracta d'instruments amb un objectiu molt específic i puntual, com són la cessió temporal i gratuïta de locals a l'aeroport de Barcelona-El Prat per part d'AENA a l'Agència Catalana de Turisme, i la creació d'una Comissió Interadministrativa per a la commemoració del 50è aniversari del Festival Internacional de Cinema Fantàstic de Sitges, esdeveniment d'interès general, que es va signar també amb l'Ajuntament de Sitges i la Fundació que organitza anualment aquest certamen.

Amb relació a les relacions de col·laboració entre la Generalitat de Catalunya i les altres comunitats autònomes, formalitzades mitjançant convenis i acords de cooperació, tradicionalment són bastant inusuals en comparació amb les relacions que la Generalitat manté amb l'Estat. En conseqüència, tal com ja s'ha indicat anteriorment, el Registre de Convenis no acostuma a emetre més de 10 informes anuals sobre projectes de conveni entre la Generalitat i les altres comunitats autònomes.

Durant el període 2017-2018, el Registre de Convenis va emetre 11 informes en relació amb diversos projectes de convenis horitzontals. Així, l'any 2017 es van emetre 6 informes i, l'any 2018, el nombre d'informes va ser 5. Específicament i durant el període estricte d'aplicació de l'article 155 de la Constitució, el nombre d'informes emesos va ser de 2, un d'ells amb diverses comunitats autònomes i una fundació pública, i l'altre, amb la Junta d'Andalusia, dels quals finalment només es va signar el primer, l'any 2018, en matèria de transparència.

A la vista de les consideracions esmentades, i a diferència de la gran davallada de les relacions de la Generalitat de Catalunya amb l'Estat, durant l'aplicació de l'article 155 de la Constitució, no hi va haver un impacte tan destacable en les relacions de col·laboració horitzontals, entre la Generalitat de Catalunya i les altres comunitats autònomes, mitjançant convenis, que es van mantenir en la tònica habitual de baixa intensitat.

En definitiva, es pot afirmar que l'aplicació de l'article 155 de la Constitució sí que va comportar una davallada molt significativa dels convenis intergovernamentals, sobretot dels convenis signats entre la Generalitat de Catalunya i l'Estat. Tanmateix, la constatació d'aquest fet no deixa de sorprendre, ja que, si es té en compte que els i les ministres del ram van assumir totes les funcions encomanades als consellers i les conselleres de la Generalitat, això hauria d'haver facilitat la simplificació (o fins i tot, l'eliminació) de qualsevol negociació política i, per tant, l'increment notable de la signatura dels convenis entre ambdues institucions. A la vista dels resultats del nombre d'informes sobre convenis emesos durant aquest període excepcional, es pot afirmar de manera inequívoca que, finalment, va resultar una col·laboració de mínims.

4.4.2.2 L'extinció anticipada de determinats convenis sobre la tramitació de tributs i de cotitzacions socials

El 19 d'abril de 2016, el Govern de la Generalitat va aprovar el Pla de Govern de la XI legislatura, en el qual es va preveure, com a línia d'actuació prioritària, el desplegament d'una Hisenda catalana pròpia. En el marc d'aquest Pla, el Govern va adoptar, el 25 d'abril de 2017, l'Acord pel qual es va crear el Programa d'homogeneïtzació dels processos i mecanismes interns de tramitació dels tributs i les cotitzacions socials que ingressa el sector públic de la Generalitat a l'Estat, que va complementar mitjançant un nou Acord, d'11 de juliol de 2017, pel qual es va ampliar l'àmbit subjectiu d'aplicació del Programa esmentat als ens locals i a les entitats dels seu sector públic.

Per tal de donar compliment a aquests acords del Govern de la Generalitat, es va preveure el seu desenvolupament mitjançant la signatura de sengles convenis. En aquest sentit i amb vistes a establir el marc general de col·laboració entre ells, cada un dels ens esmentats havia de signar un conveni amb l'Agència Tributària de Catalunya i un altre conveni amb la Direcció General de Protecció Social del Departament de Treball, Afers Socials i Famílies.

De manera sintètica i pel que fa a la tramitació de tributs, la finalitat d'aquests convenis era centralitzar en l'Agència Tributària de Catalunya tots els tràmits de presentació telemàtica de les declaracions i autoliquidacions d'impostos estatals gestionats per

l'Estat i de pagament de les quantitats a ingressar que en puguin resultar, així com la presentació de declaracions informatives i la realització d'altres tràmits tributaris que els ens esmentats han d'efectuar davant l'Agencia Estatal de l'Administració Tributària. En aplicació d'aquests acords del Govern de la Generalitat, es van signar 54 instruments convencionals entre l'Agència Tributària de Catalunya i els ens del sector públic de l'Administració de la Generalitat, així com dels ens locals i el seu sector públic.[386]

Pel que fa a la tramitació de les cotitzacions socials, en el Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació no consten inscrits convenis signats entre els ens del sector públic de l'Administració de la Generalitat o dels ens locals i el seu sector públic amb la Direcció General de Protecció Social del Departament de Treball, Afers Socials i Famílies.

A partir de l'aplicació de l'article 155 de la Constitució, quan el Consell de Ministres ja exercia les funcions i competències inherents al Govern de la Generalitat, es va acordar, en la reunió de 15 de desembre de 2017, deixar sense efecte els acords adoptats pel Govern de la Generalitat el 25 d'abril i l'11 de juliol de 2017 abans esmentats, així com els convenis signats per al seu desenvolupament i execució. En el mateix Acord, el Consell de Ministres va ordenar als departaments de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda, i de Treballs, Afers Socials i Famílies, a l'Agència Tributària de Catalunya i a la Direcció General de Protecció Social el cessament en la tramitació de qualsevol nou conveni en compliment dels acords esmentats i la comunicació a les entitats signants que els convenis signats restaven sense efectes.[387]

En compliment d'aquest Acord del Consell de Ministres i també a instàncies de l'Agencia Tributària de Catalunya, el Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació, com a instrument de transparència i publicitat de l'activitat convencional de les administracions públiques catalanes i del seu sector públic, va inscriure, en els assentaments registrals dels 54 convenis inscrits, les anotacions corresponents per tal

[386] Font: Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació.
[387] Mitjançant l'Ordre PRA/1248/2017, de 18 de desembre, es va publicar l'Acord del Consell de Ministres pel qual van quedar sense efecte els acords en matèria de tramitació dels tributs i de les cotitzacions socials a la Comunitat Autònoma de Catalunya, adoptats pel Govern de la Generalitat el 25 d'abril i 11 de juliol de 2017.

que constés que aquests van quedar sense efecte a partir del dia següent de la publicació de l'Acord esmentat en el BOE, és a dir, a partir del 22 de desembre de 2017.

Així mateix, el Registre de Convenis va comunicar aquestes anotacions registrals a totes les entitats signants afectades i, d'acord amb les previsions de la Llei 19/2014, del 29 desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, també les va publicar en el web del Registre de Convenis i en el Portal de la Transparència per a la consulta de tota la ciutadania.

4.4.2.3 La informació sobre els acords d'acció exterior facilitada a requeriment del Tribunal de Comptes

Durant el període d'aplicació de l'article 155 de la Constitució i mentre el Consell de Ministres exercia les funcions del Govern de la Generalitat, el Tribunal de Comptes va iniciar un procediment de fiscalització de les polítiques d'acció exterior de la Generalitat de Catalunya. A l'hora d'analitzar l'impacte del "procés" i l'aplicació de l'article 155 de la Constitució, un altre dels aspectes més controvertits és el procediment obert pel Tribunal de Comptes a membres del Govern i l'Administració de la Generalitat de Catalunya, a partir de la "Fiscalització relativa a la destinació donada als recursos assignats a l'execució de les polítiques d'acció exterior de la Comunitat Autònoma de Catalunya corresponent als exercicis 2011-2017", impulsada per la seva Secció de Fiscalització durant l'any 2018.

Com en els casos anteriors, convé analitzar la intervenció del Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació durant aquest període, com a instrument de transparència i publicitat de tota l'activitat convencional del Govern i l'Administració de la Generalitat de Catalunya, així com del seu sector públic i, especialment en el cas que ens ocupa, dels acords de col·laboració signats amb ens públics d'altres estats i amb organismes internacionals per a l'acció exterior de Catalunya.

Aquest procediment de fiscalització es va iniciar el 25 de gener de 2018, quan el Tribunal de Comptes va adreçar directament la petició d'informació i documentació corresponent al Ministeri de la Presidència i per a les Administracions Territorials (que

llavors exercia les funcions de la Presidència de la Generalitat de Catalunya), que la va derivar al Ministeri d'Afers Exteriors i de Cooperació, com a òrgan competent per raó de la matèria i per tal de donar-ne compliment abans del 2 de març de 2018. A la vegada, aquest darrer Ministeri va traslladar la petició a la Secretaria General del Departament d'Afers i Relacions Institucionals i Exteriors i Transparència, que va centralitzar-ne la resposta per part de la Generalitat de Catalunya abans de la data esmentada.

Entre la informació inicialment requerida pel Tribunal de Comptes, figurava la relació individualitzada dels acords de col·laboració signats pels departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, així com per un nombre determinat d'organismes o entitats vinculats o que en depenen i amb projecció exterior, que s'especificaven en un quadre adjunt a la petició d'informació.

D'acord amb el principi de publicitat activa que dimana de la Llei bàsica estatal 19/2013, de 9 de desembre i de la Llei catalana 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, la informació que el Tribunal de Comptes va demanar ja es podia obtenir directament, mitjançant la consulta universal per internet dels acords de col·laboració al web corporatiu del Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació, així com al Portal de la Transparència.

Això no obstant, per indicació de la Secretaria General abans esmentada, en un exercici màxim de transparència i per agilitar-ne la consulta i l'accés al Tribunal esmentat, el Registre de Convenis va elaborar una relació detallada de tots els acords de col·laboració d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea signats pel Govern i l'Administració de la Generalitat de Catalunya, i el sector públic adscrit, durant el període 2011-2017, que es va facilitar al Tribunal de Comptes.

En aquesta mateixa línia, des del Registre de Convenis es van atendre i respondre tots els dubtes i les peticions d'informació complementària que, el 22 de febrer de 2018, el Tribunal de Comptes va requerir a la Generalitat de Catalunya en relació amb els acords de col·laboració signats amb ens públics d'altres estats o organismes internacionals per a la projecció exterior de Catalunya.

4.4.3 La incidència de la pandèmia per la Covid-19

L'aparició del coronavirus conegut com a Covid-19, a partir del mes de març de 2020, va canviar de soca-rel el nostre sistema de vida i va causar una gran crisi mundial. I els estralls causats per aquesta pandèmia van condicionar l'actuació posterior de tots els governs i organismes internacionals, que ràpidament van impulsar iniciatives *ad hoc* per fer front a la greu crisi social, humanitària, política i econòmica, i pal·liar-ne els efectes devastadors.[388]

A nivell continental, aquest pla de xoc es va concretar en l'Instrument Europeu de Recuperació (*Next Generation EU*), aprovat pel Consell d'Europa el 21 de juliol de 2020, que preveu assignar a Espanya uns 140.000 milions d'euros en forma de transferències i préstecs per al període 2021-2026. Per tal de desenvolupar les mesures previstes en el pla europeu, Espanya va elaborar el Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència, amb l'objectiu d'adoptar reformes radicals per a una ràpida recuperació de l'economia espanyola.

4.4.3.1 La creació d'una conferència sectorial *ad hoc*

Per tal de lluitar contra els efectes produïts per la Covid-19 a l'economia espanyola, en el si de la reunió de la Conferència de Presidents, realitzada el 4 de setembre de 2020, el president del Govern espanyol ja va avançar la necessitat de crear una conferència sectorial específica per a la distribució i seguiment dels fons europeus, en el marc del Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència impulsat per Espanya.

Precisament en execució d'aquest Pla i tal com ja s'ha indicat anteriorment, el Govern d'Espanya va aprovar el Reial decret llei 36/2020, de 30 de desembre, pel qual s'aproven mesures urgents per a la modernització de l'Administració Pública i per a l'execució del Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència, entre les quals la creació de la

[388] Sobre com s'ha afrontat la Covid-19 a Espanya, i la seva evolució al llarg de la pandèmia, Ridao Martín, Joan (director), Martín Alonso, Gerard i Mora Balcells, Helena, *Informe 1/2021. Les relacions intergovernamentals en l'Estat autonòmic durant la crisi sanitària de la Covid-19*, Institut d'Estudis de l'Autogovern, Barcelona, 2021. També, de manera més exhaustiva, Ridao Martín, Joan (coordinador), *Col·laboració i conflicte entre l'Estat i les comunitats autònomes en temps de pandèmia*, Institut d'Estudis de l'Autogovern, Barcelona, 2022.

Conferència Sectorial del Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència com a "l'òrgan de cooperació entre l'Estat i les Comunitats Autònomes per canalitzar adequadament la participació d'aquestes en els projectes del Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència i establir mecanismes i vies de cooperació i coordinació en la implementació del Pla" (article 19).[389]

Aquesta conferència sectorial està presidida per la ministra d'Hisenda i integrada per tots els consellers i les conselleres del ram de les comunitats autònomes i de les ciutats autònomes de Ceuta i Melilla. Així mateix, cal tenir en compte que la Federació Espanyola de Municipis i Províncies (FEMP) també participa en les reunions d'aquesta conferència, fet que desnaturalitza el seu pretès caràcter inicial, estrictament intergovernamental. La conferència compta també amb una Comissió de Coordinadors de Fons Europeus, com a òrgan de suport per realitzar tasques de preparació i seguiment de les reunions.

La finalitat d'aquesta conferència sectorial és realitzar el seguiment i l'avaluació de la implementació dels fons europeus, però no la distribució de recursos, que s'efectuarà mitjançant les conferències sectorials corresponents, en el marc del Pla de Recuperació que Espanya va presentar a la Unió Europea i que ja va obtenir el vistiplau de les autoritats europees. Pel que fa al règim de reunions de la Conferència Sectorial del Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència, cal assenyalar que es va constituir per primer cop el 21 de gener de 2021, de forma telemàtica i, si bé durant aquest any es van dur a terme dues reunions telemàtiques més, el 19 d'abril i el 2 d'agost de 2021, durant l'exercici 2022, no consta cap reunió, ni telemàtica ni presencial.[390]

En conseqüència, caldrà verificar si, més endavant, aquesta Conferència tornar a agafar embranzida i exerceix de manera efectiva el seguiment i l'avaluació de la implementació dels fons europeus, sobretot dels que es distribueixen en el si de les conferències sectorials corresponents, mitjançant la subscripció de convenis bilaterals posteriors entre

[389] Segons la informació publicada a la pàgina web del Ministeri de Política Territorial i Funció Pública, la Conferència Sectorial del Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència es va constituir el 21 de gener de 2021 i no disposa encara de reglament d'organització i funcionament intern (consulta de 3.8.2021).

[390] Segons la informació publicada a la pàgina web del Ministeri de Política Territorial, pel que fa a l'ordre del dia de les reunions de les conferències sectorials, a https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales/Conf_Sect_Reuniones.html (consulta de 12.12.2022).

l'Estat i les comunitats autònomes, o si la seva creació únicament va respondre a l'interès inicial d'adoptar mesures de control exhaustives, que, en la pràctica, han resultat poc operatives.

4.4.3.2 Els convenis intergovernamentals per fer front a la Covid-19

A banda de la creació de la Conferència Sectorial del Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència, el Reial decret llei 36/2020, de 30 de desembre, va adoptar altres mesures per combatre la Covid-19, entre les quals aquelles que permetessin simplificar els tràmits i reduir els terminis dels procediments relatius als contractes, a les subvencions i, com no podia ser d'una altra manera, als convenis finançables amb fons europeus.

En aquest sentit, el Pla de Recuperació espanyol preveu tot un seguit de mesures per a la recuperació econòmica i la creació d'ocupació, així com per fomentar un canvi del teixit productiu que el faci més competitiu, per mitjà de quatre eixos d'actuació: la transició ecològica, la digitalització, la cohesió territorial i social, i la igualtat. Per comprovar l'impacte d'aquest Pla a Catalunya, caldrà analitzar si els acords de les conferències sectorials amb competències en les matèries esmentades adoptats a partir de l'any 2020, en què ja es van avançar fons, s'han materialitzat en la signatura de convenis de caràcter bilateral, entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya, per a l'adopció de mesures per fer front a la Covid-19.

Pel que fa a l'any 2020, cal tenir en compte que, precisament, el Reial decret llei 25/2020, de 3 de juliol, de mesures urgents per donar suport a la reactivació de l'economia i l'ocupació, preveu diverses actuacions per fer front a l'impacte de la Covid-19. En concret, aquesta norma disposa la creació de "Plans de Sostenibilitat Turística en Destinacions" (article 10) per impulsar el turisme, un sector molt malmès arran de la pandèmia.

En el marc d'aquesta previsió normativa, la Conferència Sectorial de Turisme va aprovar, el 13 de juliol de 2020, el "Programa de Plans de Sostenibilitat Turística en Destinacions" en desenvolupament del Pla d'Impuls al Sector Turístic presentat pel

Govern espanyol durant el mes de juny de 2020. Així mateix i pel que fa a Catalunya, aquesta Conferència va aprovar, el 30 de setembre de 2020, el "Pla de Sostenibilitat Turística a Torroella de Montgrí i l'Estartit" i el "Pla de Sostenibilitat Turística de la Val d'Aran". En execució d'aquests plans,

Per executar aquests plans de sostenibilitat turística, el 4 de desembre de 2020 es van signar els convenis de col·laboració corresponents entre la Secretaria d'Estat de Turisme del Ministeri d'Indústria, Comerç i Turisme i el Departament d'Empresa i Coneixement amb el Conselh Generau d'Aran i l'Ajuntament de Torroella de Montgrí i l'Estartit, amb una inversió total de 2.550.247,00 euros i 3.600.000 euros, respectivament, i una durada de quatre anys, prorrogables per altres quatre anys addicionals.

A banda de la col·laboració intergovernamental derivada dels acords de conferència sectorial esmentats, cal portar a col·lació el conveni, signat el 17 de desembre de 2020, entre el Ministeri d'Educació i Formació Professional, el Departament d'Educació de la Generalitat de Catalunya i l'entitat pública empresarial Red.es, per a l'execució del programa "Educa en Digital", mitjançant accions per donar suport a la transformació digital del sistema educatiu. Tot i que aquest conveni és fruit d'una col·laboració reiterada i que es remunta a l'any 2005, en aquesta ocasió l'objectiu és superar la bretxa digital entre els alumnes, que s'ha fet més evident a causa de la pandèmia per Covid-19, mitjançant l'execució de diverses mesures, entre les quals la dotació de dispositius i equips per al sistema educatiu, amb una inversió de 21.078.392,21 euros, i una durada de 46 mesos, prorrogable d'acord amb la normativa vigent.

Però el cas més evident en relació amb l'adopció de mesures directes per lluitar contra la Covid-19, és l'Acord entre l'Institut Nacional de Gestió Sanitària (INGESA) i l'Administració de la Generalitat de Catalunya, mitjançant el Servei Català de la Salut, per a l'adhesió al sistema d'adquisició centralitzada estatal de medicaments, serveis i productes sanitaris, signat el 30 de juliol de 2020, i amb vistes a facilitar a la Generalitat de Catalunya la participació en l'obtenció de tot el material mèdic i sanitari imprescindible.[391]

[391] Sobre aquest conveni d'adhesió, que també van signar altres comunitats autònomes amb l'Estat, Nogueira López, Alba, "Paisaje jurídico después de la pandemia: colaboración y/o conflicto entre el Estado y las comunidades autónomas", a Ridao Martín, Joan (director), *Col·laboració i conflicte entre*

Amb relació a l'any 2021, el panorama dels instruments de col·laboració signats a partir d'algun acord de conferència sectorial es redueix al conveni de col·laboració entre la Administració general de l'Estat i l'Administració de la Generalitat de Catalunya per al desenvolupament del marc de cooperació interadministrativa previst a la Llei 39/2006, de 14 de desembre, de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència i per a l'establiment i finançament del nivell de protecció acordat per a l'exercici 2021, amb una inversió total de 91.505.914,92 euros.[392]

Aquest conveni es va signar el 30 de setembre de 2021, a l'empara de l'"Acord per a la Posada en Marxa del Pla de Xoc per a l'Impuls del Sistema per a l'Autonomia i l'Atenció a la Dependència", que el Consell Territorial de Serveis Socials i del Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència va aprovar el 15 de gener de 2021. L'objectiu del conveni és disminuir les llistes d'espera i millorar l'agilitat administrativa, la qualitat dels serveis i de les condicions laborals de les persones que treballen en el Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència (SAAD), així com la millora dels serveis i les prestacions.

Cal assenyalar que la col·laboració entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya en matèria de dependència estava paralitzada des de l'any 2011, en què es va signar l'últim conveni bilateral entre ambdós governs, i no s'ha reactivat fins que la pandèmia per Covid-19 no ha posat sobre la taula l'elevat nombre de persones que van morir en les primeres onades d'aquesta pandèmia, normalment gent gran i dependent, que en molts casos ni tan sols havien estat objecte de valoració del grau de dependència o, si ja el tenien assignat, encara estaven pendents de rebre les prestacions aprovades.

També cal fer referència al conveni, signat el 21 de desembre de 2021, entre el Ministeri de Drets Socials i Agenda 2030 i l'Administració de la Generalitat de Catalunya, mitjançant el Departament de Drets Socials, per a l'execució de projectes amb càrrec als Fons Europeus procedents del mecanisme per a la recuperació i la resiliència.

---

l'Estat i les comunitats autònomes en temps de pandèmia, Institut d'Estudis de l'Autogovern, Barcelona, 2022*,* pàg. 15-16.

[392] El Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació va emetre els corresponents informes preceptius i previs a la signatura de tots aquests convenis impulsats per fer front a la Covid-19, que hi consten inscrits i publicats.

Per altra banda i pel que fa a les relacions bilaterals entre la Generalitat de Catalunya i l'Estat, i que no deriven d'una conferència sectorial, cal destacar la signatura, el 28 d'abril de 2021, del Conveni entre el Ministeri d'Hisenda, l'Agència Estatal d'Administració Tributària i l'Administració de la Generalitat de Catalunya, mitjançant el Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda, en aplicació del que estableix el Reial decret llei 5/2021, de 12 de març, de mesures extraordinàries en suport a la solvència empresarial en resposta a la pandèmia per la Covid-19 (article 4.4).[393]

Com molt bé estableix aquesta norma, citada textualment a continuació, aquest conveni es va subscriure per articular la col·laboració entre ambdues administracions per al seguiment i control de les ajudes directes a autònoms i empreses que es preveuen en el Reial decret llei 5/2021, i com a condició prèvia i *sine quan non* a la transferència dels fons corresponents a la Generalitat de Catalunya.[394]

> "Article 4.4 del Reial decret llei 5/2021:
>
> El Ministeri d'Hisenda i les comunitats autònomes i les ciutats de Ceuta i Melilla han de subscriure un conveni que articuli la col·laboració necessària entre les dues administracions públiques amb vista a l'execució del que preveu aquest títol, i preveure qüestions com l'intercanvi d'informació entre les administracions tributàries; la menció en totes les actuacions i suports que s'utilitzin a l'origen dels fons que financen aquestes ajudes, i assenyalar que són finançades pel Govern d'Espanya; i l'obligació de subministrar informació detallada sobre les convocatòries que s'han dut a terme i els seus resultats.
> Aquests convenis s'han de signar en el termini d'un mes des de l'entrada en vigor d'aquest Reial decret llei, i el Ministeri d'Hisenda ha de procedir a la transferència dels fons corresponents a cada comunitat autònoma dins dels 10 dies següents a la data en què adquireixi eficàcia cada conveni."[395]

Prèviament a la signatura d'aquest conveni i en el marc estrictament català, interessa destacar que, durant l'any 2020, el Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda ja havia signat amb l'Institut Català de Finances diversos convenis intraadministratius, pels quals es va regular el fons associat al finançament ICF-COVID-19 i per tal de facilitar l'accés al crèdit de les empreses, especialment pimes i autònoms, que hagin patit els efectes de la Covid-19 (objecte d'addenda el 2021).

---

[393] Aquest conveni consta inscrit i publicat en el Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació.

[394] Cal tenir en compte que l'Estat ha subscrit aquest mateix conveni amb totes les altres comunitats autònomes, així com amb les dues ciutats autònomes, com a condició prèvia a la transferència de fons en suport a la solvència empresarial en resposta a la pandèmia per la Covid-19. En aquest sentit, García Morales, María Jesús, "Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre Comunidades Autónomas", *Informe Comunidades Autónomas 2021*. Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2022, pàg. 405-406.

[395] Traducció al català feta per l'autora.

Així mateix, convé destacar el conveni, signat el 28 de maig de 2020, entre l'Institut Català de Finances i el Consell Català de l'Esport, per al finançament de la liquiditat de les entitats esportives amb seu o que operin a Catalunya, afectades per la situació derivada de la Covid-19. I també cal assenyalar el conveni, signat el 21 d'abril de 2021, entre el Departament de Cultura, l'Institut Català d'Empreses Culturals i l'Institut Català de Finances, per al finançament d'empreses i entitats dels àmbits culturals.[396]

En qualsevol cas i tal com ja s'ha indicat, la col·laboració entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya, mitjançant la signatura de convenis per fer front als efectes de la Covid-19, és encara bastant escassa i molt puntual, lluny encara d'assolir els objectius previstos en el Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència. Atès que els fons europeus *Next Generation*, destinats a projectes espanyols per revertir la greu crisi econòmica causada per la Covid-19 abasten el període 2021-2026, segurament caldrà esperar als propers anys per constatar un major increment de la signatura de convenis entre l'Estat i les comunitats autònomes per a la seva implementació i execució, mitjançant les mesures previstes en el Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència, i també per poder fer una valoració global i de més profunditat.

Pel que fa a les relacions de col·laboració entre la Generalitat de Catalunya i les altres comunitats autònomes per fer front a l'impacte de la Covid-19, no consta la signatura de cap conveni per tal d'establir mesures conjuntes, ni en l'àmbit sanitari ni en cap altre àmbit de col·laboració en què la Generalitat té atribuïdes competències. Precisament, els danys causats per la Covid-19 podien haver propiciat la signatura de convenis de col·laboració entre la Generalitat de Catalunya i altres comunitats autònomes, especialment amb les comunitats limítrofes, i per tal d'implementar mesures de caràcter sanitari o de reactivació econòmica, si bé es tracta d'una altra oportunitat perduda per impulsar la col·laboració horitzontal en matèries i interessos comuns, i sense la necessària participació de l'Estat.[397]

---

[396] Aquests convenis intraadministratius es van signar sense necessitat de la signatura d'un conveni previ entre la Generalitat i l'Estat, ja que les línies Covid-19 que s'hi preveuen deriven de les autoritzacions del Consell de Ministres de 28 d'abril i de 20 d'octubre de 2020, que es van modificar el 2 de febrer de 2021 i es van ampliar el 29 de juny de 2021. I consten inscrits i publicats en el Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació.

[397] Sobre la manca de mecanismes horitzontals efectius de relacions intergovernamentals durant la Covid-19, Grau Creus, Mireia, Garcia Muniesa, Jordi i Errasti, Ander, "Autogovern en temps de Covid-19: els impactes de la pandèmia en el marc institucional de l'autogovern", a Ridao Martín, Joan (director),

4.5 La creació del Registre Electrònic de Convenis i d'Òrgans de Cooperació de la Generalitat de Catalunya

La Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, especifica molt clarament que "Cada Administració pública ha de mantenir actualitzat un registre electrònic dels òrgans de cooperació en què participi i dels convenis que hagi subscrit" (article 144.3).

Atès que, l'any 2015, la majoria de comunitats autònomes ja disposava d'un Registre de Convenis propi, segurament cap d'elles no va qüestionar la constitucionalitat del precepte ni va considerar que l'Estat envaís l'esfera pròpia de les seves competències d'autoorganització en relació amb l'obligació continguda en l'esmentat cos legal pel que fa a la creació i el manteniment d'un Registre de les característiques esmentades. Com ja s'ha indicat anteriorment, només els governs de les Canàries i de Catalunya van interposar sengles recursos d'inconstitucionalitat contra aquesta Llei, si bé en cap dels dos recursos plantejats consta la impugnació d'aquest mandat legal.

En aquest context, l'actuació de les comunitats autònomes quant a l'aprovació de la normativa reguladora del Registre previst a la Llei 40/2015, específicament dedicat als òrgans de cooperació, és diversa i, per ara, bastant escassa. Com es veurà més endavant, la pionera a regular un Registre d'Òrgans de Cooperació (gairebé dues dècades abans de l'aprovació de la Llei 40/2015) va ser la Comunitat Valenciana, mitjançant la creació, l'any 2002, del Registre d'Òrgans Col·legiats de la Generalitat Valenciana.[398] Amb posterioritat a l'aprovació de la Llei 40/2015, la Junta d'Andalusia també va crear, l'any 2019, el Registre Electrònic d'Òrgans Col·legiats de l'Administració de la Junta d'Andalusia.[399]

Pel que fa a les dues comunitats autònomes que van interposar un recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei 40/2015 davant el Tribunal Constitucional, només

---

Col·laboració i conflicte entre l'Estat i les comunitats autònomes en temps de pandèmia, Institut d'Estudis de l'Autogovern, Barcelona, 2022*,* pàg. 113.

[398] Decret 104/2002, de 18 de juny, del Govern Valencià, pel qual es crea el Registre d'Òrgans Col·legiats de la Generalitat Valenciana.

[399] Decret 622/2019, de 27 de desembre, d'administració electrònica, simplificació de procediments i racionalització organitzativa de la Junta de Andalusia.

Canàries ha desenvolupat les previsions d'aquesta Llei, amb la creació, l'any 2019, del Registre Electrònic d'Òrgans de Cooperació de l'Administració Pública de la Comunitat Autònoma de Canàries.[400] En el cas de Catalunya, és evident que, a la manca d'actualització de la norma de creació i regulació del Registre de Convenis, cal sumar-hi la necessària creació del Registre que preveu la Llei 40/2015, amb la incorporació dels òrgans de cooperació, que encara resta pendent.

En aquest sentit, cal tenir en compte que, des de l'any 2005, la Direcció General de Relacions Institucionals (actualment, Direcció General de Relacions Institucionals i amb el Parlament) ha tingut atribuïdes les competències per a l'impuls i la coordinació de les relacions de col·laboració i cooperació entre la Generalitat de Catalunya i el Govern de l'Estat i el de les altres comunitats autònomes, especialment mitjançant instruments de col·laboració i cooperació, com són els convenis, però també les conferències sectorials, comitès, consells i altres que es puguin crear, si bé mai ha desplegat les funcions corresponents a aquests òrgans de cooperació de caràcter multilateral.[401]

Atesa l'experiència consolidada del Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació de la Generalitat de Catalunya, i la connexió intrínseca que hi ha entre els instruments convencionals i els òrgans de cooperació intergovernamentals, cal estudiar seriosament la viabilitat d'impulsar una nova regulació per tal de crear un únic Registre de Convenis i Òrgans de Cooperació, en virtut dels principis administratius d'eficàcia i eficiència, o bé, en la mateixa línia que la Junta d'Andalusia, Canàries i la Comunitat Valenciana, crear dos registres diferenciats, però adscrits a la mateixa unitat directiva del Departament competent en matèria de relacions institucionals.[402]

---

[400] Mitjançant el Decret 11/2019, d'11 de febrer, pel qual es regula l'activitat convencional i es creen i regulen el Registre General Electrònic de Convenis del Sector Públic de la Comunitat Autònoma i el Registre Electronic d'Òrgans de Cooperació de l'Administració Pública de la Comunitat Autònoma de Canàries.

[401] Aquesta competència es va atribuir a la Subdirecció General de Relacions Intergovernamentals mitjançant la Disposició addicional 3a. del Decret 52/2005, de 5 d'abril, de creació i regulació del Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació i es va consolidar a l'article 206.a) del Decret 186/2007, de 28 d'agost, d'estructura del Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació. Posteriorment, aquesta competència es va atribuir al Servei de Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació, mitjançant l'article 17.e) del Decret 45/2016, de 19 de gener, d'estructura del Departament d d'estructuració del Departament d'Afers Exteriors, Relacions Institucionals i Transparència.

[402] Com ja s'ha indicat, des de l'any 2021, el Departament competent en matèria de relacions institucionals és el Departament de la Presidència.

5. Els altres registres de convenis i òrgans de cooperació a l'Estat autonòmic

Durant el desplegament de l'Estat autonòmic, les comunitats autònomes van ser pioneres en crear i regular els seus registres de convenis. Després d'analitzar en profunditat el Registre de Convenis de Catalunya, que no va ser el primer que es va constituir, però sí el precursor en donar publicitat als convenis per internet, convé abordar quan es van crear els altres registres autonòmics, quina finalitat perseguien i les funcions encomanades, així com quina ha estat la seva evolució des d'aleshores i fins a l'actualitat. Així mateix, caldrà analitzar de quina manera s'han encarat les reformes normatives en matèria de transparència, publicitat i retiment de comptes, i del règim jurídic del sector públic. Sense oblidar l'aparició recent del Registre Electrònic estatal d'Òrgans i Instruments de Cooperació, com a mecanisme de publicitat i transparència de l'activitat convencional de l'Administració general de l'Estat i el seu sector públic.

Un cop examinats els registres de convenis de les comunitats autònomes, es farà indispensable establir un paral·lelisme i una comparativa entre ells, per veure quines són les similituds i les diferències, així com el paper que representen en el desplegament de l'Estat autonòmic i, sobretot, en les relacions intergovernamentals, mitjançant la signatura de convenis i la participació en òrgans de cooperació.

5.1 El Registre Electrònic estatal d'Òrgans i Instruments de Cooperació

5.1.1 La tramitació, el registre i el seguiment dels convenis abans de la creació del Registre Electrònic estatal

Si bé durant els anys vuitanta del segle passat ja s'havien establert certes regles sobre la signatura de convenis entre l'Estat i les comunitats autònomes[403], a partir de l'aprovació

[403] Seria el cas de l'Acord de la Comissió Delegada del Govern per a Política Autonòmica, de 13 de setembre de 1984 i, posteriorment, d'un nou Acord d'aquest mateix òrgan, de 18 de juny de 1985, que va substituir l'anterior.

de l'Acord del Consell de Ministres de 2 de març de 1990 (modificat l'any 1998), es va establir, de manera bastant completa, una tramitació interna d'aquests instruments convencionals per part de l'Administració general de l'Estat, els seus organismes autònoms i les entitats de la Seguretat Social amb les comunitats autònomes. Entre els diversos tràmits, es requeria l'informe de la Secretaria d'Estat per a les Administracions Territorials i l'autorització de la Comissió Delegada del Govern per a Política Autonòmica abans de la seva formalització, així com la publicitat al BOE i el seguiment exhaustiu posterior sobre la vigència i el compliment.[404]

D'acord amb aquesta normativa, els departaments ministerials promotors dels convenis amb les comunitats autònomes també havien d'enviar una còpia d'aquests instruments, un cop signats, a la Secretaria d'Estat per a les Administracions Territorials del Ministeri per a les Administracions Públiques (MAP), per a la seva constància i registre. Per tant, aquesta Secretaria ja exercia les funcions registrals en relació amb els convenis intergovernamentals de caràcter vertical i també les de seguiment de la seva execució i compliment (sobretot, dels compromisos financers), però no les funcions de publicitat i transparència d'aquesta activitat convencional, que es van exercir posteriorment i sense cobertura legal fins a l'aprovació de les lleis 30/1992 i 19/2013.

En aquest sentit, cal tenir en compte que, des de finals dels anys vuitanta ja esmentats, el MAP elaborava informes anuals (de caràcter intern), amb informació molt rellevant i sistematitzada sobre l'abast de les relacions de col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes, mitjançant convenis i òrgans de cooperació, tant des d'una vessant qualitativa com quantitativa, i amb expressió de les aportacions realitzades per ambdues administracions públiques.[405] A partir de finals dels anys noranta del segle passat, el MAP va començar a publicar informes anuals sobre les relacions de l'Estat amb les comunitats autònomes per al coneixement públic de tota la ciutadania i, amb

[404] En concret, es tracta de la Resolució de 9 de març de 1990, de la Secretaria d'Estat per a les Administracions Territorials, per la qual s'ordena la publicació de l'Acord del Consell de Ministres de 2 de març de 1990, sobre convenis de col·laboració entre l'Administració de l'Estat i les comunitats autònomes. Aquest Acord es va modificar posteriorment, mitjançant la Resolució de 8 de juliol de 1998, de la Secretaria d'Estat per a les Administracions Territorials, per la qual s'ordena la publicació de l'Acord del Consell de Ministres de 3 de juliol de 1998, sobre competència per celebrar convenis de col·laboració amb les comunitats autònomes.

[405] Sobre l'abast i la importància d'aquesta col·laboració, exercida bàsicament des de l'inici de l'Estat autonòmic i plasmada en els informes elaborats pel Ministeri competent en la matèria des dels anys vuitanta, cal consultar a García Morales, María Jesús, *Transparencia y rendición de cuentas de las relaciones de cooperación intergubernamental en el Estado autonómico*, *op. cit.*, pàg. 140-145, 178-182.

l'arribada de les noves tecnologies i d'internet, va iniciar-ne la publicació a la seva pàgina web.[406]

Amb l'aprovació de la Llei 30/1992 (articles 6 i 8), es va establir, amb caràcter bàsic, el règim jurídic dels convenis entre l'Estat i les comunitats autònomes, la comunicació preceptiva dels convenis de col·laboració i de conferència sectorial al Senat, així com l'obligació de publicar els dos tipus de convenis al BOE i també al diari oficial de la comunitat autònoma respectiva. Tot i que aquesta Llei va regular d'una manera més completa els convenis, durant la seva vigència, es va mantenir l'aplicació de l'Acord del Consell de Ministres de 2 de març de 1990, perquè es referia només a la tramitació interna d'aquests instruments convencionals per part de l'Estat.

La Llei bàsica estatal 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern [article 8.1. b)] va marcar un abans i un després en la transparència i la publicitat dels convenis en la seva totalitat, i no només dels convenis intergovernamentals. Per tal de donar-hi compliment, l'any 2014 es va encomanar al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, mitjançant la Direcció General de Coordinació de Competències amb les Comunitats Autònomes i Entitats Locals, la competència per al manteniment de la base de dades del Registre de Convenis del Sector Públic Estatal.[407] Però no va ser fins a l'aprovació de la Llei 40/2015, que es va crear el Registre Electrònic estatal d'Òrgans i Instruments de Cooperació per tal de donar una resposta més completa a les obligacions contingudes a la Llei 19/2013.

[406] Pel que fa als convenis de col·laboració i cooperació signats entre l'Estat i les comunitats autònomes, es pot accedir als informes anuals elaborats per l'Administració general de l'Estat des de l'any 2008, a la pàgina web del Ministeri de Política Territorial https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Convenios_Colaboracion.html (consulta de 27.2.2022).
Pel que fa als òrgans de cooperació (Conferència de Presidents, conferències sectorials i comissions bilaterals de cooperació), es pot obtenir informació, especialment sobre les conferències sectorials, amb la publicació dels informes anuals des de l'any 2009, al web https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica.html del mateix Ministeri (consulta de 27.2.2022).

[407] Aquesta atribució de competències es va fer mitjançant el Reial decret 802/2014, de 19 de setembre, que va modificar, entre d'altres, el Reial decret 256/2012, de 27 de gener, pel qual es desenvolupa l'estructura orgànica del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques i el Reial decret 696/2013, de 20 de setembre, de modificació de l'anterior Reial decret.

5.1.2 La creació del Registre Electrònic estatal

5.1.2.1 La Llei 40/2015: creadora del Registre Electrònic estatal

En el marc de la normativa estatal sobre transparència, la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (Disposició addicional 7a.) va crear el Registre Electrònic estatal d'Òrgans i Instruments de Cooperació (REOICO), dependent llavors de la Secretaria d'Estat d'Administracions Públiques del Ministeri d'Hisenda i d'Administracions Públiques[408], amb la finalitat "que pugui ser de coneixement general, de manera fiable, la informació relativa als òrgans de cooperació i coordinació en què participen l'Administració General de l'Estat i els seus organismes públics i entitats vinculats o dependents, i quins convenis hi ha en vigor en cada moment" (Prèambul).

Pel que fa a l'àmbit subjectiu, la regulació relativa al REOICO és d'aplicació a l'Administració general de l'Estat i els seus organismes públics i entitats vinculats o dependents, és a dir, a tot el sector públic estatal. I pel que fa a l'àmbit objectiu, és preceptiva la inscripció registral de tots els òrgans de cooperació en què aquesta Administració i el seu sector públic participi, així com dels convenis que se signin amb altres administracions públiques. Per tant, la Llei 40/2015 exclou de l'àmbit d'aplicació del Registre els convenis signats amb persones privades.

A diferència de la majoria de les regulacions dels registres de convenis de les comunitats autònomes, una de les qüestions més rellevants que la Llei 40/2015 va disposar, en relació amb el REOICO, és que la inscripció registral té un efecte constitutiu.[409] En aquest sentit, aquesta Llei va subordinar la validesa i l'eficàcia dels

[408] Cal tenir en compte que, mitjançant el Reial decret 415/2016, de 3 de novembre, es va suprimir el Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques. I que, mitjançant el Reial decret 424/2016, d'11 de novembre, es van assignar les competències en matèria d'administració territorial al Ministeri de la Presidència i per a les Administracions Territorials, a través de la Secretaria d'Estat per a les Administracions Territorials.

[409] Amb posterioritat, aquest efecte constitutiu també es va recollir a la Llei 5/2018, de 22 de novembre, de règim jurídic del Govern, de l'Administració i del sector públic institucional de la Comunitat Autònoma de Cantàbria, que exigeix, per a l'eficàcia dels convenis signats, la seva publicació en el *Butlletí Oficial de Cantàbria*, prèvia inscripció en el Registre Electrònic de Convenis d'aquesta Comunitat.

òrgans de cooperació i dels convenis a la seva inscripció preceptiva en el Registre i, en aquest darrer cas, també a la publicació dels convenis en el BOE (article 48.8).[410]

La Llei esmentada també va establir diverses mesures comunes per als convenis i els òrgans de cooperació, com ara el deure de comunicació al Registre esmentat de la subscripció, extinció, pròrroga o modificació dels convenis i de la creació, modificació o extinció dels òrgans de cooperació, en el termini de quinze dies des que hagués transcorregut el succés corresponent. I el deure de comunicar els òrgans de cooperació existents i els convenis vigents per a la seva inscripció en el Registre en el termini de sis mesos des de l'entrada en vigor de la Llei 40/2015 (Disposició addicional 7a.).

Així mateix, aquesta norma va instaurar el deure del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques d'elevar anualment al Consell de Ministres un informe de l'activitat dels òrgans de cooperació existents, així com dels convenis en vigor, a partir de les dades i les anàlisis facilitades pel REOICO, si bé, de manera sorprenent, no va disposar la publicació d'aquests informes per al coneixement general de la ciutadania, en compliment dels principis de transparència i publicitat.

Aquest plantejament tan poc transparent de la Llei 40/2015, en relació amb els informes anuals esmentats, xoca amb la línia d'actuació seguida tradicionalment pel MAP, que, com ja s'ha indicat, des dels anys noranta del segle passat, va començar a publicar els informes anuals elaborats en relació amb les relacions de col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes, mitjançant convenis i òrgans de cooperació i, posteriorment, en format electrònic a la seva pàgina web.

Altres mesures introduïdes per la Llei 40/2015 (Disposició addicional 7a.) només van afectar als òrgans de cooperació, com ara el deure dels ministeris que exerceixen les funcions de Secretaria dels òrgans esmentats de comunicar al REOICO, abans del 30 de gener de cada any, quan aquests s'hagin extingit i també donar per fet que els òrgans que no s'hagin reunit mai, durant els primers cinc anys des de la creació o des de l'entrada en vigor d'aquesta Llei, es consideraran extingits. L'aplicació d'aquesta mesura d'extinció dels òrgans de cooperació pel transcurs del temps no deixa de ser controvertida, atès

[410] Posteriorment, i mitjançant el Reial decret llei 36/2020, de 30 de desembre, la publicació al BOE, tot i que preceptiva, va deixar de ser determinant per a l'eficàcia i la validesa dels convenis.

que, quan es va aprovar aquesta Llei, moltes conferències sectorials i, fins i tot, la Conferència de Presidents feia molts anys que no s'havien reunit.

5.1.2.2 L'Ordre PRA/1267/2017: reguladora del Registre Electrònic estatal i de la tramitació dels convenis

En el marc de les disposicions previstes per la Llei 40/2015, l'Ordre PRA/1267/2017, de 21 de desembre, per la qual es publica l'Acord del Consell de Ministres de 15 de desembre de 2017, pel qual s'aproven les instruccions per a la tramitació de convenis, va regular el REOICO i també va substituir i deixar sense efecte l'Acord del Consell de Ministres aprovat l'any 1990 abans esmentat, que regulava la tramitació dels convenis i que va estar vigent durant gairebé quaranta anys.

El nou règim de tramitació de convenis, previst en l'Ordre esmentada, va representar un canvi radical amb relació a la normativa anterior, especialment pel que fa a l'àmbit objectiu d'aplicació de la normativa, que ja no es va limitar als convenis entre l'Administració general de l'Estat i les comunitats autònomes, sinó que es va ampliar a tots els convenis en què aquesta Administració o els seus organismes públics i entitats de dret públic vinculats o dependents siguin part, amb independència de si l'altra part signant és una persona pública o privada.

Però pel que fa a la tramitació dels convenis de caràcter intergovernamental, entre l'Estat i les comunitats autònomes[411], l'Ordre de 2017 va establir, a més dels tràmits generals establerts per a tots els convenis, dos requeriments específics. D'una banda, l'obligació del ministeri promotor del conveni d'obtenir l'informe favorable de la Direcció General de Relacions amb les Comunitats Autònomes i Ens Locals del Ministeri de la Presidència i per a les Administracions Territorials, de manera prèvia a la signatura, modificació, pròrroga o resolució de mutu acord.[412] De l'altra, també l'obligació d'aconseguir l'autorització del Consell de Ministres quan els compromisos

[411] Al concepte "comunitats autònomes", l'Ordre de 2017 afegeix, als departaments i conselleries autonòmiques, els organismes públics i entitats de dret públic vinculats o dependents, entre els quals inclou els corresponents consorcis i universitats públiques que n'estiguin adscrits o vinculats.
[412] A partir de l'aprovació del Reial decret 683/2021, de 3 d'agost, pel qual es desenvolupa l'estructura orgànica bàsica del Ministeri de Política Territorial, la competència per emetre aquest informe correspon a la Direcció General de Cooperació Autonòmica i Local.

econòmics per a l'Administració general de l'Estat, així com per als organismes o entitats de dret públic vinculats o dependents, superin els 500.000 euros, i quan, pel seu contingut rellevant, així es faci constar a l'informe preceptiu abans esmentat.[413]

Un cop signat el conveni, es va encomanar a la Secretaria General Tècnica del ministeri promotor (coordinador o persona designada) que en dugui a terme la inscripció, per mitjans electrònics, a la Secció corresponent als convenis del REOICO, que gestiona la Subdirecció General de Producció Normativa i Convenis de la Secretaria General Tècnica del Ministeri d'Hisenda i Funció Pública.[414] També es va disposar que el conveni s'ha de publicar al BOE, tot i que no es va especificar quin òrgan específic ho ha de dur a terme, si el ministeri promotor o el mateix Ministeri d'Hisenda i Funció Pública que gestiona el Registre esmentat.

Per altra banda, a diferència del que estableixen algunes regulacions autonòmiques, en aquesta regulació, tan exhaustiva, no es va preveure com s'ha de tramitar la comunicació al Tribunal de Comptes dels convenis que continguin uns compromisos econòmics que superin l'import de 600.000 euros. Atès que és un deure que estableix clarament la Llei 40/2015 (article 53), seria molt convenient revertir aquesta mancança en una futura modificació d'aquesta normativa.

Pel que fa al compliment de la previsió de la Llei 19/2013, relativa a la transparència i la publicació dels convenis, no es du a terme mitjançant una pàgina web específica del REOICO, sinó directament a la pàgina web del Portal de la Transparència de l'Administració general de l'Estat, en la qual es poden consultar tots els convenis vigents signats des de l'any 2014 (tot i que de forma conjunta i barrejada amb les encomandes de gestió), classificats per ministeris, i amb indicació del títol, el ministeri d'adscripció, la tipologia i la vigència, sense informació complementària. Els textos dels convenis es

[413] Quan es tracti de convenis que instrumentin subvencions nominatives previstes a les lleis de pressupostos generals de l'Estat i subjectes a la Llei 38/2003, de 17 de novembre, general de subvencions, no caldrà l'autorització del Consell de Ministres. Com ja s'ha indicat anteriorment, cal tenir en compte que les referències fetes al Ministeri de la Presidència per a les Administracions Territorials s'han d'entendre fetes al Ministeri de Política Territorial, segons el Reial decret 683/2021, de 3 d'agost, ja esmentat.

[414] Mitjançant el Reial decret 682/2021, de 3 d'agost, es desenvolupa l'estructura orgànica bàsica del Ministeri d'Hisenda i Funció Pública.

poden descarregar individualment i també es permet la descàrrega de la relació de convenis i encàrrecs en format Excel.[415]

Malgrat les mancances assenyalades, cal valorar positivament la creació, mitjançant la Llei 40/2015, del REOICO, així com el desenvolupament reglamentari pel que fa als convenis, ja que ha aportat sistematització, transparència i publicitat als instruments convencionals signats per l'Administració general de l'Estat i el seu sector públic amb qualsevol persona pública i privada, i també ha establert un règim de tramitació específic per als convenis entre l'Estat i les comunitats autònomes.

No obstant això, encara no s'ha produït la mateixa regulació de desenvolupament de la Llei 40/2015 pel que fa als òrgans de cooperació. En aquest sentit, a nivell normatiu únicament consten les referències a l'adscripció de la Secció d'Òrgans de Cooperació del REOICO al Ministeri de Política Territorial, la gestió de la qual correspon a la Subdirecció General de Cooperació Autonòmica de la Direcció General de Cooperació Autonòmica i Local[416], sent una qüestió pendent de desplegament per part de l'Administració general de l'Estat des de l'aprovació d'aquesta Llei.

Així mateix, la divisió del REOICO en dos seccions i, alhora, l'adscripció de cada una d'elles a un ministeri diferent, també dificulta l'anàlisi i la gestió coordinada dels òrgans i els convenis de cooperació del sector públic estatal, molt lligats entre si especialment en l'àmbit de les relacions intergovernamentals, així com també obstaculitza la seva consulta per part de la ciutadania. A diferència de l'Estat, les comunitats autònomes que han creat i regulat el Registre de Convenis i, de manera separada, el Registre d'Òrgans de Cooperació, s'han decantat, com es veurà més endavant, per fer-los dependre de la mateixa unitat directiva i del mateix departament o conselleria, possiblement per tal de facilitar-ne l'anàlisi, la gestió i la consulta unificada.[417]

[415] La informació sobre els convenis signats per l'Estat es pot obtenir de manera detallada a la pàgina web https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/PublicidadActiva/Contratos/Convenios-encomiendas.html# (consulta de 12.3.2022).
[416] Tal com s'ha indicat, segons el Reial decret 683/2021, de 3 d'agost, pel qual es desenvolupa l'estructura orgànica bàsica del Ministeri de Política Territorial.
[417] Aquest seria el cas de les comunitats autònomes valenciana, canària i andalusa.

5.2 La creació i regulació dels registres de convenis de les comunitats autònomes

En un incipient Estat autonòmic, les comunitats autònomes van fer ús ràpidament de les facultats normatives i d'autoorganització, assolides per la via constitucional i estatutària, per regular la col·laboració i la cooperació amb els altres governs i administracions públiques mitjançant convenis, així com per crear registres en què dipositar, inscriure i fer publicitat i seguiment dels instruments convencionals signats.

Cal destacar que les comunitats més precursores fins i tot es van avançar a la legislació bàsica estatal a l'hora d'establir una regulació força completa i detallada de la tipologia, el contingut i la tramitació prèvia i posterior a la signatura dels convenis, especialment pel que fa a la publicitat i el seguiment de l'execució de les actuacions previstes. En aquest sentit, al llarg dels anys vuitanta i noranta del segle passat, diverses comunitats autònomes ja van ser pioneres a l'hora de crear els seus registres de convenis de col·laboració i cooperació, tot i que gairebé la meitat de les comunitats ho van fer més tard, bàsicament a partir de l'any 2000.

Convé, doncs, analitzar a continuació i de manera detallada com s'ha dut a terme la creació i la regulació dels registres de convenis en cada una de les comunitats autònomes i establir un paral·lelisme entre elles, a la recerca de les seves similituds i també de les casuístiques que les diferencien, però sense perdre de vista que, en el seu conjunt, han contribuït a clarificar un panorama de per si molt complex, especialment pel que fa a les relacions intergovernamentals. Cal tenir en compte, però, que el cas del Registre de Convenis de Catalunya, creat l'any 2005, s'ha tractat i analitzat de manera minuciosa en els capítols anteriors, perquè és l'objecte principal d'aquesta tesi doctoral i requereix d'una atenció específica i destacada.

Així mateix, cal assenyalar que, per a l'elaboració d'aquest capítol, a més de la normativa sectorial, s'han tingut molt en compte les consideracions de les persones al front del registres de convenis de les comunitats autònomes i, especialment, les seves respostes a les preguntes que, sobre la seva organització, funcionament i funcions, es van formular en un qüestionari específic.

5.2.1 Les comunitats autònomes pioneres en la creació de registres de convenis

5.2.1.1 Comunitat de Madrid

La primera comunitat autònoma en crear un Registre de Convenis i establir-ne una regulació específica, si bé amb caràcter mínim, va ser la Comunitat de Madrid, mitjançant el Decret 36/1986, de 10 d'abril, pel qual es modifica l'estructura orgànica de la Conselleria de Presidència. Com molt bé detalla aquest Decret,[418] la creació del Registre de Convenis va sorgir de la voluntat clara de donar a conèixer i fer publicitat de tots els convenis signats (és a dir, signats amb qualsevol persona pública o privada) pels òrgans de l'Administració de la Comunitat de Madrid i els seus organismes autònoms, així com fer-ne un seguiment permanent.

Atès que aquesta primera regulació era un primer pas, però clarament insuficient, transcorreguts tres mesos des de la creació del Registre de Convenis, la Conselleria de Presidència va aprovar uns primers criteris per a la coordinació de l'activitat convencional de la Comunitat de Madrid, mitjançant la Resolució de 8 de juliol de 1986, per la qual aquesta Conselleria també es va reservar les "funcions d'impuls, seguiment i coordinació dels convenis i acords" signats amb altres administracions públiques, corporacions i altres entitats i organismes, públics i privats.[419]

Resulta molt interessant assenyalar que, en l'àmbit estrictament intergovernamental, la Resolució esmentada va ometre qualsevol menció als convenis amb l'Estat i només es va referir a la tramitació de convenis i acords amb les altres comunitats autònomes, amb relació als quals va disposar la necessitat d'obtenir l'acord del Consell de Govern de manera prèvia a la signatura del president de la Comunitat de Madrid o del conseller corresponent.

D'aquesta regulació, destaca també l'obligació, atribuïda a la Secretaria General Tècnica de la Conselleria de Presidència, de publicar els convenis, protocols i acords en

[418] En concret, aquesta breu regulació es conté a l'article 3 del Decret 36/1986, de 10 d'abril, pel qual es modifica l'estructura orgànica de la Conselleria de Presidència.
[419] Aquestes funcions es recullen expressament en el criteri 2 de la Resolució de 8 de juliol de 1986, que consta d'onze criteris per a la coordinació de l'activitat convencional de la Comunitat de Madrid.

extracte[420] al *Butlletí Oficial de la Comunitat de Madrid*. També es va assignar a aquesta Secretaria la facultat de recaptar periòdicament informació a les altres conselleries sobre l'abast i el grau d'execució dels instruments convencionals, tot i que no per fer-ne publicitat, sinó per fer-ne un seguiment intern i mantenir actualitzat el Registre de Convenis.

Aquesta normativa tan completa va estar vigent prop de set anys, fins a l'Acord de 16 d'octubre de 2003, del Consell de Govern, pel qual s'aproven criteris de coordinació de l'activitat convencional de la Comunitat de Madrid. Aquest Acord va deixar sense efecte la regulació anterior i va pretendre anar un pas més enllà i fer un tractament sistemàtic de l'activitat convencional de la Comunitat de Madrid, mitjançant l'adequació dels seus criteris a la Llei 30/1992 (ja modificada per la Llei 4/1999), i a la Llei madrilenya 8/1999, d'adequació de la normativa autonòmica a la legislació estatal esmentada.

Pel que fa a la publicació dels convenis, a més de la prevista (en extracte) al *Butlletí Oficial de la Comunitat de Madrid* regulada anteriorment, es va disposar la publicació íntegra dels convenis per cada conselleria, però només en els casos escaients (que, curiosament, no es detallen a la norma). Com a novetat destacada, convé mencionar la possibilitat d'accés de la ciutadania als convenis, mitjançant el Registre de Convenis o els arxius administratius, així com les peticions individualitzades d'accés, motivades i per escrit, d'acord amb les previsions de la Llei 30/1992.[421]

A diferència de la regulació anterior de 1986, és important remarcar que l'Acord de 2003 va establir un règim específic i molt detallat pel que fa als convenis intergovernamentals. En el cas dels convenis amb l'Estat, va encomanar al president o la presidenta de la Comunitat la seva signatura, quan fossin signats pels ministres corresponents. També, en aplicació de les previsions de la Llei 30/1992, va introduir la figura dels convenis de conferència sectorial, que havia de signar el conseller competent

[420] El contingut del extracte havia d'incloure, almenys, les dades relatives a la data de signatura, parts, objecte, durada i, si escau, recursos econòmics, així com la referència al dipòsit del text íntegre al Registre de Convenis.

[421] Sobre la publicació dels convenis signats per aquesta Comunitat al *Butlletí Oficial de la Comunitat de Madrid,* Alonso Cantorné, Fèlix (director), *Jornada Tècnica sobre Registres de Convenis,* Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2008, pàg. 106-107.

per raó de la matèria, i l'obligació de publicar els convenis, un cop signats, al BOE i al *Butlletí Oficial de la Comunitat de Madrid*.

La regulació dels convenis i acords de cooperació amb altres comunitats autònomes va ser, però, molt més exhaustiva que la dels convenis amb l'Estat. A més de la tramitació general, l'Acord esmentat va establir el requeriment afegit de l'aprovació prèvia del Govern madrileny. Així mateix i d'acord amb les previsions estatutàries[422], en el cas dels convenis, es va disposar la ratificació de l'Assemblea de Madrid i la posterior remissió al Senat per al coneixement de les Corts Generals i, en el cas dels acords de cooperació, la remissió al Senat per a l'autorització prèvia de les Corts Generals i la ratificació posterior de l'Assemblea madrilenya.[423]

L'Acord de 16 d'octubre de 2003 va estar vigent fins a l'aprovació del Decret 48/2019, de 10 de juny, del Consell de Govern, pel qual es regula l'activitat convencional de la Comunitat de Madrid, vigent en l'actualitat. Per mitjà d'aquesta norma, es va fer una adequació molt completa de la normativa madrilenya a les lleis bàsiques estatals 39/2015 i 40/2015, d'1 d'octubre, especialment en l'ús de les noves tecnologies en els procediments administratius, el règim jurídic dels convenis, l'establiment del procediment per a la tramitació, signatura i inscripció en el Registre de Convenis i Protocols, i en la remissió dels convenis signats per l'Administració de la Comunitat de Madrid i el seu sector públic a la Cambra de Comptes i a l'Assemblea de Madrid.

El Decret 48/2019 també va permetre l'adaptació del Registre de Convenis i Protocols a la Llei bàsica estatal 19/2013 i a la Llei 10/2019, de 10 d'abril, de transparència i de participació de la Comunitat de Madrid, pel que fa a la publicitat dels convenis al Portal de Transparència (amb la deguda protecció de dades personals) i al dret de la ciutadania d'accedir al contingut dels convenis.

[422] En concret, l'article 32 de l'Estatut de la Comunitat de Madrid de 1983 preveu el procediment per a la signatura de convenis i acords de cooperació d'aquesta Comunitat amb les altres comunitats autònomes.

[423] En aquest sentit, es van introduir les anomenades clàusules de supeditació d'eficàcia, que implicaven que, en el cas dels convenis signats amb les altres comunitats autònomes, s'havia de fer constar expressament en els textos convencionals que la seva eficàcia restava condicionada a la ratificació de l'Assemblea de Madrid i a què les Corts Generals no haguessin formulat objeccions en el termini de trenta dies des de la comunicació. En el cas dels acords de cooperació, s'havia de fer constar que l'eficàcia restava condicionada a l'autorització de les Corts Generals i a la ratificació de l'Assemblea de Madrid. A més a més, es va establir l'obligació de comunicar a l'Assemblea esmentada, a títol informatiu, els protocols generals i els convenis signats per la Comunitat de Madrid amb altres administracions públiques, especialment els signats amb l'Estat i les altres comunitats.

Un parell d'anys més tard, es va modificar puntualment aquest Decret, mitjançant el Decret 5/2021, de 27 de gener, del Consell de Govern, amb la finalitat, entre d'altres, d'incloure, en les inscripcions registrals, el número i la data de publicació dels convenis en el *Butlletí Oficial de la Comunitat de Madrid*. Per bé que la novetat més important va ser la possibilitat de modificar la vigència dels convenis en l'àmbit sanitari[424], en el marc de les previsions de la Llei 40/2015. Aquesta reforma va permetre ampliar la vigència màxima de quatre anys, prevista com a regla general (amb una pròrroga facultativa de fins a quatre anys addicionals) fins a trenta anys i ha suposat l'obertura de noves vies per a les comunitats autònomes amb l'objectiu d'ampliar els terminis d'altres convenis, en àmbits considerats prioritaris.

5.2.1.2 Aragó

La segona comunitat autònoma que va crear i regular un Registre de Convenis va ser Aragó, mitjançant el Decret 151/1988, de 4 d'octubre, de la Diputació General d'Aragó, pel qual es crea el Registre General de Convenis i se'n regula el funcionament, adscrit al Departament de Presidència i Relacions Institucionals.

Com s'especifica en el preàmbul d'aquest Decret, la creació del Registre General de Convenis va obeir a la necessitat de donar resposta als nombrosos convenis signats per la Diputació General d'Aragó amb altres entitats públiques (no es van incloure les entitats privades) i a la previsió d'un futur increment de la seva activitat convencional, així com a la necessitat de facilitar-ne el coneixement i el seguiment per saber l'efectivitat de les actuacions convingudes, amb una clara finalitat de control.[425]

[424] Bàsicament, les raons en què la Comunitat de Madrid justifica, en l'exposició de motius del Decret 5/2021, aquest règim específic de vigència dels convenis de l'àmbit sanitari són, d'una banda, la necessitat d'amortitzar les inversions públiques en hospitals privats integrats en la xarxa hospitalària única d'utilització pública i, de l'altra, atès que la vinculació amb aquests hospitals acostuma a fer-se per conveni singular i la planificació d'aquesta xarxa es fa amb un horitzó temporal molt superior a quatre anys, l'extinció dels convenis en aquest termini comportaria la sortida dels hospitals privats de la xarxa sense tenir l'alternativa d'un altre hospital disponible en zones molt poblades, amb els perjudicis corresponents.

[425] Sobre la situació del Registre General de Convenis d'Aragó durant l'aplicació del Decret 151/1988, i de les particularitats del seu funcionament, així com l'existència d'una instrucció interna, l'any 1997, per la qual el Govern d'Aragó havia d'aprovar tots els convenis, amb o sense contingut econòmic, a Alonso Cantorné, Fèlix (director), *Jornada Tècnica sobre Registres de Convenis, op. cit.*, pàg. 89-92.

Aquesta norma va estar vigent durant més de vint anys, fins a l'aprovació d'un nou decret, l'any 2012, que la va derogar completament. Però per arribar a la regulació efectuada l'any 2012, cal partir de l'aprovació de l'Estatut d'autonomia d'Aragó, l'any 2007, que va establir que el règim jurídic dels convenis amb l'Estat i dels convenis i acords de cooperació amb les altres comunitats autònomes, s'havia d'establir per llei de les Corts d'Aragó, amb la voluntat de potenciar i donar la màxima rellevància normativa a les relacions intergovernamentals d'aquesta comunitat autònoma.[426]

Per desenvolupar aquesta previsió estatutària, les Corts aragoneses van aprovar la Llei 1/2011, de 10 de febrer, de convenis de la Comunitat Autònoma d'Aragó, per ara l'única llei autonòmica que regula específicament els convenis de col·laboració i cooperació. A l'articulat d'aquesta Llei (article 31.2), ja es va especificar el caràcter públic del Registre General de Convenis i que la seva consulta s'havia d'establir reglamentàriament, per la qual cosa es va fer del tot imprescindible l'elaboració d'un nou Decret que substituís el de 1988.[427]

Amb l'objectiu de donar compliment a aquesta previsió legal, el Govern d'Aragó va aprovar el Decret 57/2012, de 7 de març, pel qual es regula el Registre General de Convenis de la Comunitat Autònoma d'Aragó, vigent en l'actualitat. Entre les novetats més destacades d'aquesta regulació i en comparació amb la normativa anterior, figura l'ampliació de l'àmbit objectiu del Registre, que va incorporar preceptivament les inscripcions de convenis amb les universitats públiques i, facultativament, la inscripció de qualsevol conveni, acord o compromís que, per la seva especificitat, el Govern consideri que hi ha de constar, així com l'establiment d'una tipologia convencional i del règim jurídic dels convenis. També es va introduir la gestió informatitzada del Registre, l'accés telemàtic a dades rellevants sobre els convenis i la publicitat al *Butlletí Oficial d'Aragó* dels convenis inscrits, així com el control i seguiment de la seva vigència.

[426] En concret, aquest mandat es conté als articles 88.4 i 91.3 de l'Estatut d'autonomia d'Aragó, aprovat per Llei orgànica 5/2007, de 20 d'abril.

[427] Una crònica detallada sobre les relacions de col·laboració d'Aragó amb l'Estat i les altres comunitats autònomes, en el marc de la reforma estatutària realitzada l'any 2007, i dels trets més característiques de la llavors futura Llei de convenis de la Comunitat d'Aragó, entre els quals la necessitat d'un Registre de Convenis com a eina de transparència i de publicitat dels convenis signats per aquesta comunitat a De Pedro Bonet, Xavier, "Aragón", *op. cit.*, pàg. 213-239 i especialment, pàg. 235-239.

5.2.1.3 Comunitat Valenciana

Amb relació a l'origen del Registre de Convenis de la Comunitat Valenciana, cal fer esment, com a causa principal, a la proliferació que es va detectar, a finals dels anys vuitanta del segle passat, de la col·laboració de la Generalitat Valenciana amb entitats públiques i privades, mitjançant instruments convencionals.[428]

Pel que fa a l'increment de la col·laboració amb entitats públiques, cal assenyalar que els conflictes competencials entre l'Estat i la Generalitat Valenciana, durant els primers anys d'autonomia, es van anar substituint per fórmules de col·laboració entre ambdós governs, com són els convenis. Amb relació a les entitats privades, atès que els convenis permetien més flexibilitat que les subvencions, molts àmbits funcionals de col·laboració, com ara els serveis socials, la salut, l'educació i la cultura, es van canalitzar mitjançant la signatura d'instruments convencionals.[429]

Atès que, durant aquell període, emmarcat en un incipient Estat autonòmic, cada exercici es formalitzaven cents de convenis sense disposar d'una regulació expressa, llevat de les previsions estatutàries pel que fa als convenis amb l'Estat i les altres comunitats autònomes[430], la Generalitat Valenciana va veure la necessitat d'impulsar l'aprovació d'una normativa específica. En la mateixa línia encetada per la Comunitat de Madrid i Aragó, el Consell de la Generalitat Valenciana va aprovar el Decret 63/1989, de 2 de maig, pel qual es va crear el Registre de Convenis i Acords de Cooperació de la Generalitat Valenciana, amb dependència de la Conselleria d'Administració Pública i adscrit a la Secretaria del Govern.

La regulació valenciana va anar més enllà de l'aragonesa i en la mateixa línia que la madrilenya, a l'encabir dintre del Registre de Convenis i Acords de Cooperació no

[428] Sobre la gènesi del Registre de Convenis i Acords de Cooperació valencià, que inclou, entre d'altres, l'anàlisi crítica i l'elaboració de propostes de millora, com ara donar publicitat als convenis i facilitar l'accés a tercers, així com l'ús de les noves tecnologies, cal consultar Ridaura Martínez, M. Josefa, "Comunidad Valenciana", *Revista Jurídica de Castilla y León, Monográfico: Las Relaciones de Colaboración en los nuevos Estatutos de Autonomía*, [coordinadora: García Morales, María Jesús], núm. 19, 2009, pàg. 35-42, 52, 57-58.

[429] A tall d'exemple, es van signar convenis amb entitats privades per a la gestió d'ambulatoris i dispensaris sanitaris a nivell municipal, d'equips socials locals i de prestació de serveis de menjador escolar.

[430] L'article 42 de l'Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana, aprovat per la Llei orgànica 5/1982, d'1 de juliol, va regular la signatura de convenis amb l'Estat i amb les comunitats autònomes.

només els instruments convencionals signats amb entitats públiques, sinó també amb institucions privades. Així mateix, es va incorporar també un contingut mínim dels convenis i acords, així com l'obligació d'obtenir, abans de la signatura del conveni o acord, l'informe del Registre de Convenis i Acords de Cooperació sobre el seu objecte per tal d'evitar possibles coincidències amb els ja signats per altres departaments de la Generalitat, per la qual cosa aquest Registre ja va esdevenir i encara esdevé un referent per a altres comunitats autònomes en aquest aspecte.

Aquesta normativa es va superar amb el Decret 20/1993, de 8 de febrer, del Govern Valencià, pel qual es va regular el Registre de Convenis i es va establir el règim jurídic pressupostari dels convenis signats per la Generalitat Valenciana, sota la dependència de la Conselleria d'Administració Pública i adscrit a la Direcció General de Relacions amb les Corts i de la Secretaria del Govern. Mitjançant aquesta norma, es va donar un salt qualitatiu molt avançat per a aquella època, ja que es van incorporar importants mesures per al control i seguiment dels convenis.

En aquest sentit, ja es va preveure, de manera detallada, l'obligació de les conselleries o les entitats valencianes de facilitar informació a la Conselleria d'Economia i Hisenda sobre l'execució dels convenis signats i del compliment dels compromisos financers. Aquest deure, de gran transcendència pràctica a l'hora d'avaluar l'activitat convencional de la Generalitat Valenciana, es va traduir, entre d'altres, en la tramesa a la Conselleria esmentada d'una memòria relativa al compliment dels convenis vigents i la comunicació de les denúncies dels convenis signats, les penalitzacions aplicades i les modificacions autoritzades en la periodificació dels imports, en el termini de quinze dies des que es produís qualsevol d'aquests supòsits.[431]

Tanmateix, la Generalitat Valenciana va aprovar el Decret 176/2014, de 10 d'octubre, del Consell, pel qual es regulen els convenis signats per la Generalitat i el seu Registre, que va substituir la normativa anterior per una regulació més completa i moderna, adaptada a la legislació bàsica estatal, i amb la introducció de les noves tecnologies per afavorir la comunicació i l'estalvi mitjançant l'ús de mitjans electrònics.

[431] Per al desplegament del Decret 20/1993, el Govern valencià va aprovar la Circular de 16 de juny de 1993, que bàsicament va establir l'ordre d'emissió dels informes, l'obligació de les secretaries generals o òrgans assimilats de comunicar al Registre de Convenis de la Generalitat Valenciana qualsevol modificació del text convencional i tot un seguit de regles per a la inscripció dels convenis en el Registre.

En comparació amb la disposició reglamentària anterior, el Decret 176/2014, actualment en vigor, va ampliar l'àmbit subjectiu del Registre de Convenis als ens que integren el sector públic de la Generalitat Valenciana, va establir una tipologia convencional, va mantenir l'informe preceptiu i previ a la signatura dels convenis i, en el marc de la normativa bàsica estatal i valenciana sobre la transparència i publicitat dels convenis, va regular l'accés de la ciutadania a dades rellevants sobre els instruments convencionals signats per aquesta comunitat autònoma.

5.2.2 La proliferació de registres de convenis durant els anys noranta

Seguint l'estela marcada per la Comunitat de Madrid, Aragó i la Comunitat Valenciana, a partir dels anys noranta del segle passat, les comunitats de La Rioja, Castella-la Manxa, Extremadura, Cantàbria, Múrcia i Castella i Lleó van crear i regular també els seus registres de convenis d'una manera bastant similar a les anteriors. La normativa aprovada per aquestes sis comunitats autònomes ha estat vigent fins ben entrat el segle XXI, tot i que, en els darrers anys, la majoria ha experimentat força canvis, especialment a partir de l'entrada en vigor de la nova legislació en matèria de transparència i règim jurídic del sector públic, però també arran de l'aprovació, en alguns casos, de nous estatuts d'autonomia.

5.2.2.1 La Rioja

L'origen del Registre de Convenis de la Comunitat Autònoma de La Rioja radica en l'aprovació, el 29 de juny de 1989, d'una Resolució del Ple de la Diputació General de La Rioja, per la qual s'instava el Govern a publicar al *Butlletí Oficial de La Rioja*, resumidament, tots els convenis signats per aquesta comunitat amb qualsevol altra administració pública, entitats públiques o privades, i la remissió d'una còpia íntegra dels convenis als grups parlamentaris de la Diputació General.[432]

[432] Tal com es fa constar a la part expositiva del Decret 72/1990, de 5 de juliol, pel qual es crea i regula el Registre de Convenis a subscriure entre la Comunitat Autònoma de La Rioja i altres administracions i entitats públiques o privades.

En conseqüència, amb aquest mandat parlamentari i amb l'única finalitat de donar-hi compliment, el Govern de La Rioja va aprovar el Decret 72/1990, de 5 de juliol, pel qual es va crear i regular, de manera molt bàsica i breu, el Registre de Convenis de la Comunitat Autònoma de La Rioja. En aquest sentit, es va preveure la inscripció de tots els convenis signats per aquesta comunitat (Govern i Administració) amb altres administracions i entitats públiques o privades en aquest Registre, adscrit a la Vicepresidència del Govern. Precisament, es va atribuir a aquesta Vicepresidència la publicació d'una còpia resumida dels convenis al *Butlletí Oficial de La Rioja* i la tramesa d'una còpia literal de cada conveni signat a la Diputació General.

Posteriorment i ja ben entrada la dècada dels noranta del segle passat, a resultes de l'aprovació de la Llei de règim jurídic del Govern i l'Administració Pública d'aquesta comunitat[433] i de l'experiència acumulada, el Decret 11/1996, de 15 de març, va derogar la normativa anterior i va regular de nou el Registre de Convenis de La Rioja, sota la gestió directa de la Secretaria del Consell de Govern. Com a curiositat destacable, aquest últim Decret va especificar el contingut de la còpia resumida[434] del conveni per a la seva publicació en el *Butlletí Oficial de La Rioja* i va introduir també l'obligació de les conselleries d'enviar al Registre de Convenis un exemplar original del conveni signat en comptes d'una còpia literal, que quedava en poder del Registre com a dipositari de tots els convenis d'aquesta comunitat.

Transcorreguts més de vint anys, el Decret 13/2017, de 12 d'abril, va regular novament el Registre de Convenis de La Rioja, i el va configurar com un veritable Registre Electrònic de Convenis i com un "instrument de publicitat, transparència i bon govern de l'activitat convencional del Govern de La Rioja" (article 1), adscrit a la Conselleria amb competències en matèria de Secretaria del Govern.

Amb la mateixa filosofia de fons que la norma anterior, en el Decret aprovat l'any 2017, es va fer una posada al dia del Registre de Convenis, amb la creació d'una estructura

[433] En concret, es tracta de la Llei 3/1995, de 8 de març, de règim jurídic del Govern i l'Administració Pública de la Comunitat Autònoma de La Rioja, que, en el seu article 46.5, ja va preveure que "Los Convenios tendrán efecto entre las partes a partir de la firma, salvo que en ellos se disponga otra cosa. Deberán ser inscritos en un registro administrativo especial, hacerse públicos a través del «Boletín Oficial de La Rioja» y comunicados, en todo caso, a la Diputación General de La Rioja."

[434] D'acord amb l'article 2.2 del Decret 11/1996, la còpia resumida per a la publicació del conveni havia de contenir les dades següents: parts signants, objecte, finançament, data de signatura i termini de vigència, amb indicació de les previsions de revisió, rescissió i pròrroga.

dividida en seccions per a la inscripció de convenis i amb una adaptació de les seves disposicions a les noves lleis de transparència i de règim jurídic del sector públic, com després es veurà, si bé ara convé destacar la gestió totalment informatitzada del Registre de Convenis de La Rioja i l'ús d'una aplicació específica per a tots els tràmits, accessible a les conselleries o els organismes impulsors dels convenis.

5.2.2.2 Castella-la Manxa

La primera regulació del Registre de Convenis de Castella-la Manxa es remunta al Decret 197/1993, de 30 de novembre, en el qual es va preveure la inscripció dels convenis signats per l'Administració de la Junta de Comunitats de Castella-la Manxa amb altres administracions i amb entitats públiques i privades. Aquest Registre de Convenis es va adscriure a la Conselleria d'Administracions Públiques.

Com la regulació dels registres madrileny i valencià dels anys vuitanta del segle passat, el Decret 197/1993 va estipular també un contingut mínim dels convenis i l'establiment de mesures per al seguiment i compliment dels convenis, si bé va esdevenir innovador a l'hora de regular la publicació del text íntegre dels convenis en el *Diari Oficial de Castella-la Manxa* quan una disposició legal o estipulació concreta així ho establís, i, molt especialment, per la previsió que el Registre de Convenis es portés a terme mitjançant una aplicació informàtica habilitada a l'efecte.

Una dècada més tard i bàsicament amb la finalitat d'ampliar l'àmbit subjectiu i objectiu del Registre de Convenis, així com també de modernitzar-lo a nivell informàtic, es va aprovar el Decret 315/2007, de 27 de desembre, que va derogar el Decret anterior i està vigent en l'actualitat. En concret, l'ampliació de l'àmbit subjectiu del Registre va permetre inscriure-hi també els convenis signats pel sector públic d'aquesta comunitat i, pel que fa a l'àmbit objectiu, es van incorporar específicament els convenis subscrits amb ens públics d'altres estats o organismes internacionals. També es va establir una nova regulació del dret d'accés a les dades contingudes en el Registre, des de llavors a disposició dels òrgans i ens de la pròpia Administració o, en els casos previstos per la normativa, dels òrgans d'altres administracions i dels subjectes amb un interès legítim, d'acord amb les previsions de la Llei 30/1992.

Això no obstant, una de les novetats més interessants del Decret 315/2007, totalment innovadora en aquella època, va ser l'obligació de divulgar periòdicament (actualitzats cada tres mesos) informes estadístics elaborats sobre el conjunt dels convenis inscrits al Registre, mitjançant el portal institucional d'internet de la Junta de Comunitats de Castella-la Manxa, que més endavant van imitar altres comunitats autònomes.[435]

5.2.2.3 Extremadura

L'any 1994, es va crear i regular el funcionament del Registre General de Convenis de la Comunitat Autònoma d'Extremadura, mitjançant l'aprovació del Decret 1/1994, de 25 de gener, que aleshores es va adscriure a la Secretaria General Tècnica de la Conselleria de Presidència i Treball. Aquesta norma presenta moltes similituds amb les de les comunitats autònomes anteriors, sobretot pel que fa a l'establiment d'un règim jurídic dels convenis, l'emissió d'un informe previ per evitar duplicitats registrals dels convenis, el funcionament del Registre mitjançant una aplicació informàtica i la publicitat en el diari oficial, quan així ho prevegi una norma amb rang legal o amb relació al seguiment i control dels instruments convencionals.

Això no obstant, un any després, mitjançant el Decret 21/1995, de 21 de març, es va modificar el Decret anterior, per tal de flexibilitzar el contingut mínim exigit per aquesta norma als convenis i acords, amb l'argument que s'havia observat que les altres administracions signants freqüentment no s'ajustaven als requisits de la regulació extremenya sobre el contingut mínim dels convenis i això n'obstaculitzava la tramitació i l'aprovació. Bàsicament amb aquesta única finalitat, es va estipular que els convenis es podrien subscriure igualment, malgrat no reunir els requisits mínims, sempre i quan s'ajustessin a les disposicions de la Llei bàsica 30/1992.

Gairebé deu anys després, en el marc de l'Estatut d'autonomia d'Extremadura aprovat l'any 2011 i com a conseqüència principal de l'entrada en vigor de la Llei de Govern Obert d'Extremadura, la Junta va aprovar el Decret 217/2013, de 19 de novembre, pel qual es va adoptar una nova regulació del Registre General de Convenis, que és la

[435] L'enllaç permanent per poder accedir a les dades estadístiques sobre els convenis, mitjançant una relació de convenis en format Excel, és https://www.castillalamancha.es/node/227522

normativa aplicable actualment. En aquesta nova regulació, es va tornar a exigir un contingut mínim dels convenis, sense dispenses (superant el pas enrere del Decret 21/1995) i, sobretot, es va incorporar el deure de fer publicitat de tots els convenis al *Diari Oficial d'Extremadura* i de les dades rellevants al Portal Electrònic de la Transparència i Participació Ciutadana, així com es va establir el dret d'accés de la ciutadania al Registre d'acord amb les previsions de la Llei extremenya de govern obert.

5.2.2.4 Cantàbria

Mitjançant el Decret 108/1995, de 10 de novembre, es va crear el Registre Central de Convenis del Govern de Cantàbria, per tal de regular la inscripció dels convenis derivats de les relacions d'aquesta comunitat autònoma amb altres entitats públiques i als efectes de disposar d'informació i realitzar un seguiment dels instruments convencionals signats, així com per garantir la seva existència, modificacions, grau d'execució o extinció. Així mateix, amb la finalitat de centralitzar la constància dels convenis i assolir una major eficàcia i un millor funcionament, el Registre de Convenis es va adscriure a la Secretaria General Tècnica de la Conselleria de Presidència.

Per mitjà d'aquest Decret també es va regular, de manera sintètica, l'obligació de la Secretaria General Tècnica de cada conselleria de trametre al Registre Central de Convenis una còpia compulsada dels convenis signats amb altres entitats públiques, així com de les modificacions, pròrrogues, execució i extinció dels convenis. Entre d'altres qüestions, es van establir les dades que, com a mínim havien de figurar a la inscripció de cada conveni.[436] Pel que fa a la publicació dels convenis, només es va considerar obligatòria la publicació dels convenis signats amb l'Estat i els convenis de conferència sectorial al BOE i al *Butlletí Oficial de Cantàbria*, d'acord amb la previsió de la Llei 30/1992, si bé també es va preveure que cada conselleria tingués la facultat de publicar, de forma íntegra o en extracte, els convenis signats amb altres entitats públiques.

[436] Per desplegar el Decret 105/1995, la Conselleria de Presidència de Cantàbria va aprovar l'Ordre de 17 de novembre de 1995, mitjançant la qual es va disposar el nombre i la denominació de les seccions del Registre, el contingut i el model de fulles que integren les seccions (el model es va establir mitjançant annex), així com la forma correcta d'emplenar-les, arxivar-les i conservar-les.

Aquesta normativa va romandre inalterable més de vint anys, fins que la Llei 5/2018, de 22 de novembre, de règim jurídic del Govern, de l'Administració i del sector públic institucional de la Comunitat Autònoma de Cantàbria, va regular els convenis signats per l'Administració i les entitats de dret públic integrades en el seu sector públic amb altres persones públiques i privades. Curiosament, es van excloure del seu àmbit d'aplicació, entre d'altres, els protocols generals i els convenis amb les altres comunitats autònomes per a la gestió i prestació de serveis propis, que es regeixen per la seva normativa específica.

Una de les aportacions més importants d'aquesta Llei va ser la creació del Registre Electrònic Autonòmic de Convenis, la regulació i el funcionament del qual va disposar que s'havia de dur a terme en el termini de sis mesos des de l'entrada en vigor d'aquest cos legal (Disposició addicional 8a.). A banda d'atorgar rang legal a la creació del Registre, una altra qüestió que va introduir aquesta norma (article 163.2), sense precedents en la normativa de les comunitats autònomes i, molt possiblement, influenciada per la regulació establerta a la Llei 40/2015[437] sobre els convenis signats per l'Estat, és la subordinació de l'eficàcia dels convenis a la seva publicació al *Butlletí Oficial de Cantàbria*, prèvia inscripció en el Registre Electrònic de Convenis en el termini de quinze dies des de la signatura.

Amb posterioritat a la Llei 5/2018 esmentada i amb vistes al seu desplegament, l'Ordre PRE/59/2021, de 23 de juliol, va regular el Registre Electrònic de Convenis de la Comunitat Autònoma de Cantàbria com un instrument de publicitat, transparència i bon govern de l'activitat convencional del Govern de Cantàbria, de caràcter administratiu i públic, i adscrit a la Secretaria General de la Conselleria amb competències en matèria de Presidència. De manera detallada, aquesta Ordre va disposar el procediment per a la inscripció dels convenis en el Registre, a sol·licitud de la Secretaria General de la

[437] Abans de la seva modificació, mitjançant la Disposició final 2a. del Reial decret llei 36/2020, de 30 de desembre, pel qual s'aproven mesures urgents per a la modernització de l'Administració Pública i per a l'execució del Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència, la redacció original de l'article 48.8 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, establia el següent: "Els convenis es perfeccionen per la prestació del consentiment de les parts. Els convenis subscrits per l'Administració General de l'Estat o algun dels seus organismes públics o entitats de dret públic vinculats o dependents són eficaços una vegada inscrits en el Registre electrònic estatal d'òrgans i instruments de cooperació del sector públic estatal, al qual es refereix la disposició addicional setena, i publicats al «Butlletí Oficial de l'Estat». Prèviament, i amb caràcter facultatiu, es poden publicar al butlletí oficial de la comunitat autònoma o de la província que correspongui a l'altra Administració signant."

Conselleria signant o de l'òrgan directiu equivalent de les entitats públiques que els signin, la custòdia dels documents i el seu suport informàtic, així com la protecció de dades dels convenis.

5.2.2.5 Regió de Múrcia

El cas del Registre General de Convenis de la Regió de Múrcia resulta particularment interessant, ja que és l'única comunitat autònoma que, durant la dècada dels noranta del segle passat, va crear i regular el seu Registre, mitjançant el Decret 56/1996, de 24 de juliol, que encara en conserva parcialment la vigència. Com en alguns casos precedents, el Registre General de Convenis es va adscriure a la Conselleria de Presidència, integrat a la Secretaria Administrativa del Consell de Govern.

Així mateix, aquesta norma va establir el règim jurídic dels convenis i acords de l'Administració murciana i el seu sector públic amb altres administracions, altres ens i persones públiques o privades, i també la possibilitat d'obtenir facultativament l'informe previ del Registre General de Convenis sobre el contingut dels convenis als efectes d'evitar duplicitats registrals amb els ja subscrits i en vigor, així com la publicació dels convenis al *Butlletí Oficial de la Regió de Múrcia*, quan regulin un marc de col·laboració o ho indiqui una disposició de rang legal.

No obstant això, la novetat més important que va introduir aquest Decret, sobre el seguiment dels convenis, és l'obligació de les conselleries o entitats promotores dels convenis de facilitar informació al Consell de Govern de totes les incidències relatives a l'execució dels convenis signats, especialment sobre el compliment dels compromisos financers. A aquesta obligació, es va afegir la potestat del conseller de la Presidència, com a secretari del Consell de Govern, de trametre periòdicament qüestionaris a les conselleries o organismes sobre el compliment dels convenis, que esdevé un poderós mecanisme de control i seguiment dels convenis mentre estiguin vigents.

Amb posterioritat, la Llei 7/2004, de 28 de desembre, d'organització i règim jurídic de l'Administració Pública de la Comunitat Autònoma de la Regió de Múrcia, va modificar el Decret 56/1996, si bé aquesta norma encara és vigent en tot allò que no s'hi oposi. A

banda d'introduir diverses modificacions relatives al règim jurídic i a la subscripció de convenis, pel que fa al seguiment, aquesta Llei va mantenir l'obligació de les conselleries, en finalitzar l'exercici pressupostari, d'elevar al Consell de Govern un informe sobre l'execució dels convenis signats i de les possibles incidències en relació amb el compliment, sobretot les relatives a les pròrrogues o modificacions.

Malgrat que la Llei 7/2004 no va abordar expressament la potestat del conseller de la Presidència, com a secretari del Consell de Govern, de recaptar informació periòdicament sobre aquestes mateixes qüestions, atès que aquesta facultat ja estava prevista anteriorment al Decret 56/1996 i no és incompatible amb la regulació legal posterior, es considera perfectament factible la seva aplicació actual.

5.2.2.6 Castella i Lleó

L'última de les comunitats autònomes que, a finals dels anys noranta del segle passat, va crear el seu Registre de Convenis és la Junta de Castella i Lleó. Cal assenyalar que la creació d'aquest Registre té com antecedent més directe l'aprovació, l'11 de març de 1988, d'una Resolució del Ple de les Corts de Castella i Lleó, per la qual es va requerir al Consell de Govern de la Junta una còpia de tots els convenis signats, així com l'establiment d'un llibre o registre en què s'inscrivissin totes les incidències, ja que llavors no es disposava d'instruments d'informació sobre els convenis signats, ni tampoc no es publicaven al *Butlletí Oficial de Castella i Lleó*.[438] Així mateix, des de 1994 fins a l'actualitat, totes les lleis de pressupostos d'aquesta comunitat inclouen l'obligació de trametre tots els convenis signats per la Junta a les Corts de Castella i Lleó.

En aquest context i mitjançant el Decret 248/1998, de 26 de novembre, es va crear i regular el funcionament del Registre General de Convenis de l'Administració de la Comunitat de Castella i Lleó, i es va adscriure a la Direcció General de la Secretaria de la Junta i Relacions Institucionals de la Conselleria de Presidència i Administració Territorial. Com bona part de la normativa dels registres autonòmics predecessors,

[438] Sobre els antecedents del Decret 248/1998, de 26 de novembre, i de com es va aplicar durant els primers anys, es pot consultar Alonso Cantorné, Fèlix (director), *Jornada Tècnica sobre Registres de Convenis, op. cit.*, pàg. 82-86.

aquest Decret va establir un règim jurídic dels convenis signats per l'Administració de la Comunitat de Castella i Lleó amb altres administracions i entitats o persones públiques i privades, una tipologia, un informe preceptiu i previ a la signatura dels convenis emès pel Registre, el funcionament del Registre mitjançant una aplicació informàtica i la publicació de convenis, quan així ho estableixi una disposició.

Transcorreguts més de deu anys, la Junta de Castella i Lleó va aprovar el Decret 30/2010, de 19 d'agost, que va derogar la normativa anterior. Entre els objectius principals d'aquesta regulació, estaven els d'adaptar el funcionament i l'organització del Registre a les noves tecnologies, agilitar i simplificar la tramitació administrativa, i esdevenir un instrument de publicitat i transparència de l'activitat convencional.

En aquest sentit, es va assignar al Registre de Convenis la publicació al *Butlletí Oficial de Castella i Lleó* dels convenis, quan una norma amb rang de llei ho exigeixi, es va facilitar la consulta electrònica d'informació relativa als convenis, mitjançant la seu electrònica de la Junta de Castella i Lleó, i el dret d'accés de qualsevol persona física o jurídica, degudament motivat, als convenis inscrits al Registre, d'acord amb la Llei 30/1992 i la normativa sobre protecció de dades. Seguint l'estela marcada pel Registre de Convenis de Catalunya i com en el cas de Castella-la Manxa, també es va establir una novetat molt avançada per a aquella època, com és la publicitat periòdica dels informes anuals elaborats pel Registre sobre els convenis inscrits a través de la pàgina web de la Junta de Castella i Lleó (www.jcyl.es).

Posteriorment, el Decret 66/2013, de 17 d'octubre, anant un pas més enllà, va regular el Registre General Electrònic de Convenis de l'Administració de la Comunitat de Castella i Lleó. A banda d'ampliar l'àmbit objectiu del Registre General de Convenis, fins aleshores circumscrit a l'Administració de la Comunitat de Castellà i Lleó, també al seu sector públic, la finalitat més destacable d'aquesta nova regulació va ser modernitzar-lo més encara, amb la introducció d'un suport informàtic integral per a tot el procediment i la conseqüent supressió del suport paper en tots els tràmits del Registre General Electrònic de Convenis.

Cal destacar que Castella i Lleó és l'última comunitat autònoma que ha adaptat el seu Registre de Convenis a les noves disposicions de la Llei 40/2105. En efecte, la recent

aprovació del Decret 6/2023, de 18 de maig, pel qual es regula el Registre Electrònic d'Instruments de Cooperació de l'Administració de la Comunitat de Castella i Lleó, suposa la derogació del Decret 66/2013 i la seva substitució per una nova regulació, més completa i avançada, però que manté l'essència de la normativa que l'ha precedit, especialment pel que fa a la tramitació electrònica integral del Registre, la transparència dels convenis a internet, la publicació dels instruments convencionals al butlletí oficial, l'elaboració d'informes anuals sobre l'activitat convencional d'aquesta comunitat i l'emissió d'informes preceptius i previs a la signatura dels convenis, si bé, en aquest darrer supòsit, se n'amplia l'abast per adequar-lo a la pràctica convencional.

En aplicació de les previsions de la Llei 40/2015, les novetats més destacades són l'adaptació de la tipologia de convenis subjectes a inscripció registral, la remissió de convenis amb un import superior als 600.000 euros al Consell de Comptes, via el Registre Electrònic d'Instruments de Cooperació i el tractament diferenciat de la inscripció dels convenis, particularment dels signats amb l'Estat. Concretament, en la inscripció dels convenis verticals, s'ha de fer constar la data d'inici de l'eficàcia del conveni, un cop inscrit al REOICO, per tal de computar-ne la vigència.

En aquest sentit, es preveu que el nou Registre de Castella i Lleó es coordini amb el REOICO, mitjançant les vies de col·laboració oportunes, per tal de fer un seguiment conjunt dels convenis signats entre aquesta comunitat autònoma i l'Estat, i intercanviar informació al respecte. És obvi que cal valorar molt positivament la regulació, per primera vegada a Espanya, d'aquesta iniciativa de col·laboració vertical entre els dos registres de convenis, que sembla inspirada en l'Acord de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat, de 17 de juliol de 2007, per a l'intercanvi d'informació en matèria de convenis de col·laboració i cooperació entre ambdues institucions. En funció del seu èxit, aquesta previsió pot incentivar a altres comunitats autònomes a introduir mesures similars en les pròximes regulacions dels seus registres.

Així mateix, en el nou Decret, es recull la possibilitat que el Registre Electrònic d'Instruments de Cooperació de la Comunitat de Castella i Lleó es coordini amb els registres de convenis de les altres administracions públiques, com és el cas de les altres comunitats autònomes, i compartir aplicacions i informació, mitjançant la signatura de

convenis de col·laboració, que obre noves vies a una futura col·laboració horitzontal inèdita a Espanya.

5.2.3 El nou mil·lenni i el sorgiment de registres de convenis d'accés telemàtic i electrònics

A principis del segle XXI, les comunitats autònomes que encara no havien creat i regulat registres de convenis van començar a fer-ho de manera progressiva, bé en paral·lel o com a conseqüència de l'onada de reformes estatutàries, o bé a partir de l'aprovació de les respectives lleis de règim jurídic i de procediment o de transparència.

5.2.3.1 Galícia

Entre les primeres comunitats autònomes que van crear el Registre de Convenis durant aquest període, destaca Galicia. De manera molt concisa i mitjançant el Decret 73/2002, de 14 de març, pel qual es desenvolupa l'estructura orgànica de la Conselleria de la Presidència, Relacions Institucionals i Administració Pública, es va encomanar a la Direcció General de Relacions Institucionals la funció de registrar els convenis acordats pel Consell de la Xunta de Galicia.

Uns mesos més tard i amb aquest objectiu, mitjançant el Decret 229/2002, de 4 de juliol, es va regular de manera breu i parcial el Registre Centralitzat de Convenis de la Xunta de Galicia, com un arxiu públic en el qual s'havien d'inscriure els convenis signats per l'Administració, organismes autònoms i ens de dret públic dependents de la Xunta de Galicia amb altres administracions o entitats de dret públic.

Segurament perquè en aquest Decret no es van establir obligacions de publicitat dels convenis al *Diari Oficial de Galicia* o a internet, ni tampoc no es va regular l'accés de la ciutadania al Registre, ni presencial ni tampoc telemàtic, que l'aprovació de la Llei 4/2006, de 30 de juny, de transparència i bones pràctiques de l'Administració pública gallega, pionera a Espanya, va capgirar totalment la regulació anterior, ja que va establir mesures clares de transparència i publicitat de l'activitat convencional de la Xunta de

Galicia, mitjançant internet i el *Diari Oficial de Galícia*, i també va assenyalar la necessitat d'un "registre central", en el qual hi figuressin tots els convenis de col·laboració (article 11.4).

En un desplegament meteòric de la Llei 4/2006, el Consello de la Xunta de Galicia va aprovar el Decret 126/2006, de 20 de juliol, pel qual es va regular el Registre de Convenis de la Xunta, adscrit al Departament competent en matèria de relacions institucionals (en aquell moment, la Vicepresidència de la Igualtat i del Benestar), i alhora es va derogar el Decret 229/2002.[439]

Per tal de sistematitzar i dotar d'una major transparència i publicitat l'activitat convencional de la Xunta de Galicia, el Decret 126/2006 va regular el Registre de Convenis, com un instrument administratiu i de caràcter públic, en el qual s'hi han d'inscriure tots els convenis signats per l'Administració i el sector públic de la Xunta de Galicia amb altres administracions o ens de dret públic i privat, així com de les pròrrogues, modificacions, addendes i acords de resolució dels convenis, mitjançant la tramesa del document original o còpia compulsada. Aquest Decret, actualment en vigor, també va incorporar una tipologia de convenis i va establir la possibilitat de sol·licitar un informe potestatiu del Registre de Convenis prèviament a la signatura del conveni als efectes d'evitar duplicitats amb els ja inscrits i en vigor.

Com a conseqüència de l'aprovació de la Llei gallega de transparència i també seguint el camí iniciat pel Registre de Convenis de Catalunya, la novetat més interessant que va regular el Decret 126/2006 és la publicitat a internet de la relació dels convenis inscrits i de les dades més rellevants dels instruments convencionals, mitjançant la consulta telemàtica a la pàgina web de la Xunta de Galicia. Tot i que l'any 2016, el Parlament de Galicia va aprovar una nova Llei de transparència i bon govern per tal d'adaptar-se a la normativa bàsica estatal sobre transparència, la normativa reguladora del Registre de Convenis de la Xunta de Galicia, no ha estat objecte encara de la reforma corresponent.

[439] Sobre com es va forjar el Decret 126/2006, de 20 de juliol, amb un repàs dels antecedents més immediats, es pot consultar Alonso Cantorné, Fèlix (director), *Jornada Tècnica sobre Registres de Convenis, op. cit.*, pàg. 86-89.

5.2.3.2 Illes Balears

Pel que fa a l'origen de la regulació del Registre de Convenis i Acords de les Illes Balears, ofereix bastants similituds amb el cas gallec. En aquest sentit, la Llei 3/2003, de 26 de març, de règim jurídic de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, ja va establir-ne la creació "com a instrument de publicitat, transparència i control dels convenis i acords signats per l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears" (article 82), en el qual s'hi han d'inscriure, com a mínim, els convenis signats per aquesta Administració i les entitats que n'integren el sector públic instrumental amb qualsevol altra administració o entitat pública. Per assolir aquesta finalitat, aquesta Llei es va remetre a una futura regulació reglamentària del Registre, que en determinés el règim jurídic, el funcionament i l'adscripció orgànica.[440]

Però abans de dur a terme aquesta regulació reglamentària del Registre de Convenis i Acords, i en una línia molt similar a les previstes a la Llei de transparència i bones pràctiques aprovada per Galícia l'any 2006, el Parlament de les Illes Balears va aprovar la Llei 4/2011, de 31 de març, de la bona administració i del bon govern de les Illes Balears (article 21), que ja va disposar obligacions de transparència i publicitat dels convenis. En el marc d'aquesta normativa i com a conseqüència directa, el Govern balear va aprovar el Decret 49/2011, de 20 de maig, pel qual es va regular el Registre de Convenis i Acords de l'Administració de la Comunitat Autònomes de les Illes Balears, i es va adscriure a la Conselleria de Presidència, mitjançant la Direcció General de Relacions amb el Parlament i de Coordinació Normativa.[441]

Entre les novetats més significatives d'aquest Decret, figura l'ampliació de l'àmbit objectiu del Registre previst per la Llei 3/2003 (que només havia inclòs la inscripció dels convenis signats per aquesta Administració i les entitats que n'integren el sector

[440] Sobre les previsions de la Llei 3/2003 i sobre la necessitat de crear un Registre de Convenis a les Illes Balears, a més d'una anàlisi rigorosa i completa de les relacions de col·laboració a partir de la reforma estatutària balear de 2007, cal consultar Calafell Ferrá, Vicente Juan, "Islas Baleares", *op. cit.*, pàg. 117-145 i, especialment, pàg. 118-120 i 145.

[441] Cal tenir en compte que, prèviament a l'aprovació del Decret 49/2011, de 20 de maig, mitjançant el Decret 10/2010, de 9 de març, del president de les Illes Balears, pel qual s'estableixen les competències i l'estructura orgànica bàsica de les conselleries de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, ja s'havia atribuït a la Conselleria de Presidència, a través de la Direcció General de Relacions amb el Parlament i de Coordinació Normativa, la competència en relació amb el Registre de Convenis i Acords.

públic instrumental amb qualsevol altra administració o entitat pública) als convenis signats també amb els "òrgans constitucionals o estatutaris, amb institucions públiques estrangeres o internacionals i amb entitats privades o persones físiques de qualsevol nacionalitat" (article 2.1).

Així mateix, es va preveure la possibilitat que els òrgans o entitats de l'Administració balear, amb caràcter previ a la signatura d'un conveni, puguin demanar l'emissió d'un informe al Registre de Convenis i Acords per tal d'evitar la duplicitat amb els ja inscrits i en vigor. Entre les actuacions posteriors a la signatura, es va establir l'obligació de les secretaries generals o òrgans equivalents de l'Administració o de les seves entitats instrumentals de trametre al Registre, durant el primer trimestre de cada any, una relació dels convenis que hagin perdut la vigència durant l'any anterior, amb indicació de les causes i la data concreta de finalització, així com la facultat del Registre de sol·licitar, en qualsevol moment, informació sobre la vigència i el compliment dels convenis inscrits, òbviament per actualitzar les dades registrals, però també per fer el seguiment i el control de l'execució dels instruments convencionals.

Però, sens dubte, l'aportació més emblemàtica del Decret 49/2011 va ser el caràcter públic del Registre de Convenis i Acords, així com l'accés telemàtic (a més a més del presencial) a la informació més rellevant dels convenis inscrits, com ara les parts signants, l'objecte, el finançament i el termini de vigència, mitjançant la seu electrònica de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, seguint l'estela iniciada pel Registre de Convenis de Catalunya uns anys abans.

5.2.3.3 Comunitat Foral de Navarra

Com en el cas de les Illes Balears, la creació del Registre de Convenis i Acords de la Comunitat Foral de Navarra es va realitzar mitjançant la Llei foral 15/2004, de 3 de desembre, de l'Administració de la Comunitat Foral de Navarra, que va definir el Registre com un "instrument de publicitat, transparència i control dels convenis i acords signats" per aquesta Administració (article 92). Aquesta Llei foral va establir la inscripció preceptiva en el Registre, com a mínim, dels convenis i acords signats per l'Administració de la Comunitat Foral de Navarra o els seus organismes públics amb

qualsevol altra Administració o entitat pública, i es va remetre a una futura reglamentació del Registre de Convenis i Acords per determinar-ne el règim jurídic, el funcionament i l'adscripció orgànica.

Al cap de sis anys, es va aprovar el Decret foral 43/2010, de 9 d'agost, actualment en vigor, pel qual es va regular el Registre de Convenis i Acords de l'Administració de la Comunitat Foral de Navarra, adscrit a la Direcció General amb competències en matèria de relacions institucionals. Aquest Decret va disposar la inscripció en el Registre dels convenis i acords signats per la Comunitat Foral de Navarra, així com pels seus organismes públics, consorcis i societats públiques amb l'Administració general de l'Estat, les comunitats autònomes, les entitats locals, els òrgans constitucionals i estatutaris i amb qualsevol altra entitat o persona física o jurídica, tant de dret públic com privat.

Per mitjà d'aquesta norma, es va establir el règim jurídic dels convenis, la tipologia, el funcionament i les actuacions prèvies a la signatura, com ara la possibilitat de demanar, amb caràcter facultatiu, un informe al Registre per evitar duplicitats amb els convenis i acords ja subscrits i en vigor. Com a novetat i a diferència de les regulacions autonòmiques anteriors, es dona molta importància a l'informe emès pel Registre, ja que, en el cas que l'informe sigui desfavorable, tot i no ser vinculant, la unitat promotora haurà d'incorporar a l'expedient els motius que en justifiquen la signatura, així com la inexistència de duplicitats amb els instruments convencionals en vigor.

A més de la inscripció, també es va disposar tot un seguit d'actuacions posteriors a la signatura per al control i seguiment dels convenis, com ara el deure de les secretaries generals tècniques dels departaments i òrgans assimilats de comunicar al Registre qualsevol modificació o incidència, així com els actes de denúncia i els acords per a la resolució dels instruments convencionals. En aquesta mateixa línia i per tal de mantenir actualitzat el Registre, es va establir la possibilitat de demanar als òrgans abans esmentats, en qualsevol moment, informació sobre la vigència dels convenis inscrits.

Si bé la qüestió més destacable de la regulació del Registre de Convenis i Acords de la Comunitat Foral de Navarra són les disposicions relatives a la publicitat i accés al Registre, per mitjà de les quals es va configurar com un Registre públic, de consulta

presencial i telemàtica, com el Registre de Convenis de Catalunya (el pioner), a través del Portal del Govern de Navarra a internet.

5.2.3.4 Canàries

El Registre de Convenis de les Canàries és diferent dels casos anteriors, perquè la seva creació i regulació no deriva específicament de cap norma legal o reglamentària anterior i també per les seves particularitats. Cal tenir en compte que la Llei 14/1990, de 26 de juliol, de règim jurídic de les administracions públiques de Canàries, no va establir la creació d'un Registre de Convenis, sinó que només va preveure la signatura de convenis entre el Govern de Canàries amb els ajuntaments i els cabildos insulars (i entre cabildos i ajuntaments), per assolir objectius comuns d'interès públic, així com el deure de comunicar a la Comissió de Desenvolupament Autonòmic i Administració Territorial del Parlament de Canàries els convenis signats entre el Govern canari amb les entitats locals.[442]

Van haver de transcórrer vint anys des de l'entrada en vigor d'aquesta Llei fins a l'aprovació del Decret 49/2010, pel qual es van crear i regular el Registre de convenis de col·laboració amb l'Estat i les Comunitats Autònomes, adscrit a la Secretaria General de la Presidència del Govern i el Registre d'acords de col·laboració amb Administracions i entitats públiques estrangeres, adscrit al Comissionat d'Acció Exterior.[443]

Com el seu títol indica, aquest Decret no va crear un únic Registre de Convenis amb diferents seccions, sinó que va crear dos tipus de registres diferents, amb una única regulació, com a conseqüència de l'ús cada vegada més freqüent dels convenis en les relacions de les Canàries amb altres governs, administracions i entitats públiques, espanyoles i estrangeres. En aquesta regulació inicial, es van establir unes disposicions comunes a ambdós registres, com és el caràcter públic i administratiu, i la mateixa finalitat de garantir el coneixement i el seguiment de tots els compromisos assumits per l'Administració canària mitjançant convenis i acords de col·laboració. Tot i que no es va preveure l'accés telemàtic, sí que es va establir la gestió informatitzada dels registres i

[442] En concret, aquesta previsió es va efectuar mitjançant els articles 15 i 16 de la Llei canària 14/1990.
[443] Aquesta és la denominació concreta dels dos registres que es preveu al Decret 49/2010.

l'accés de la ciutadania a les dades registrals d'acord amb la Llei 30/1992 i la normativa de protecció de dades.

La regulació de l'activitat convencional de l'Administració i el sector públic de les Canàries amb les altres administracions i entitats públiques, espanyoles o estrangeres, mitjançant dos registres diferenciats, no va durar més de quatre anys. L'aprovació de legislació bàsica estatal, com ara la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, i la Llei 2/2014, de 25 de març, de l'acció i del servei exterior de l'Estat, així com la necessitat d'assolir una regulació més sistemàtica i completa de tota l'activitat convencional de l'Administració canària i del seu sector públic, van propiciar l'aparició del Decret 74/2014, de 26 de juny, que va derogar la normativa anterior.

Aquesta norma va crear i regular el Registre General de Convenis del Sector Públic de la Comunitat Autònoma de Canàries, adscrit a la Secretaria General de la Presidència del Govern, de naturalesa administrativa i caràcter públic, i d'un abast molt més ampli que el dels dos registres anteriors (creats l'any 2010), que es van integrar en aquest nou Registre. Efectivament, es va regular l'activitat convencional de tot el sector públic de la Comunitat Autònoma de Canàries amb qualsevol persona pública o privada.

Tanmateix, la gran novetat d'aquest Decret va ser introduir l'emissió, per part de la Presidència del Govern, d'un informe preceptiu de coordinació en relació amb els projectes de conveni amb l'Estat, les comunitats autònomes o amb ens públics estrangers o organismes internacionals.[444] La descripció del contingut d'aquest informe és inèdita i incomparable, ja que no hi ha precedents en cap altra regulació autonòmica, i molt focalitzada en analitzar els aspectes més intergovernamentals dels convenis.[445] Si

[444] Convé destacar que, mitjançant l'article 7 del Decret 74/2014, es va simplificar i unificar en un únic tipus d'informe els que, en la regulació anterior, havien d'emetre la Secretaria General Tècnica de la Presidència sobre els convenis amb l'Estat i les comunitats autònomes, i el Comissionat d'Acció Exterior sobre els acords de col·laboració amb administracions i entitats públiques estrangeres. Si bé amb la particularitat que, en el cas dels acords de col·laboració, prèviament a l'informe de coordinació també es va preveure l'emissió d'un informe per l'òrgan competent en matèria d'acció exterior del Govern canari.

[445] En concret, en l'informe de coordinació s'havia d'analitzar la capacitat de les parts en funció dels títols competencials i de les normes organitzatives aplicables a la matèria del conveni, l'equivalència de les posicions de les parts signatàries en garantia de la relació bilateral, la possible connexió amb convenis vigents registrats o en projecte sobre la mateixa matèria o amb les relacions mantingudes amb les entitats implicades respecte de l'objecte del conveni projectat, així com qualsevol altre aspecte formal o material

bé es va disposar el caràcter no vinculant d'aquest informe, resulta innegable la seva importància, ja que, en el cas que la unitat promotora del conveni en dissentís del contingut, es va exigir la deguda motivació per continuar amb la tramitació del conveni, en una línia molt similar a la regulació de la Comunitat Foral de Navarra.

En canvi, pel que fa a la inscripció dels convenis en el Registre General de Convenis del Sector Públic de la Comunitat Autònoma de Canàries i a les mesures de seguiment i control de l'execució la vigència dels convenis, la regulació del Decret 74/2014 no va diferir substancialment de la regulació anterior. Això no obstant, es va atribuir a la Secretaria General de Presidència la facultat de sol·licitar als departaments o organismes corresponents informació sobre qualsevol aspecte dels convenis inscrits i, fins i tot, dels que encara no s'haguessin inscrit, per tal de conèixer l'estat de signatura o les causes de demora de la inscripció.

A més d'establir les actuacions de coordinació i control indicades, aquest Decret va introduir tres qüestions molt importants, com són el deure de publicar, un cop inscrits, tots els convenis al *Butlletí Oficial de Canàries*, permetre l'accés a les dades públiques del Registre d'acord amb la legislació vigent, mitjançant la seu electrònica de la Presidència del Govern de Canàries, i la publicació anual (en la mateixa seu electrònica) d'un informe sobre l'activitat convencional del sector públic de la Comunitat Autònoma de Canàries.

Malgrat haver establert una normativa molt completa i exhaustiva, el Govern de Canàries va aprovar el Decret 11/2019, d'11 de febrer, mitjançant el qual va derogar la regulació anterior i va crear el Registre General Electrònic de Convenis del Sector Públic de la Comunitat Autònoma, adscrit a la Secretaria General de la Presidència del Govern,[446] amb la finalitat de millorar i introduir nous paràmetres, sobretot pel que fa als convenis amb persones o entitats privades, l'accés a la informació registral i al seguiment de l'activitat convencional, així com per tal de realitzar una adequació

del conveni considerat necessari per assegurar una adequada concertació, execució i coordinació en l'àmbit de les relacions de Canàries amb les entitats signants.

[446] Mitjançant el Decret 11/2019, d'11 de febrer, també es va crear i regular el Registre Electrònic d'Òrgans de Cooperació de l'Administració Pública de la Comunitat Autònoma de Canàries, si bé d'aquest Registre se'n parlarà més endavant.

important del Registre a la normativa en matèria de transparència i de règim jurídic del sector públic.

Però, sens dubte, la incorporació de la possibilitat d'ampliar el termini de vigència del convenis, en el marc de la Llei 40/2015, situa a Canàries en l'avantguarda de les normatives dels registres de convenis de les comunitats autònomes. En aquest sentit, es va preveure l'ampliació del termini de vigència dels convenis (sense establir un topall específic) quan aquests instruments tinguin com objecte la cooperació en l'execució d'obres o prestació de serveis relacionats amb infraestructures públiques[447], segurament fent-se ressò d'una situació molt freqüent, que és que les obres públiques de gran envergadura rarament s'executen dins del termini inicialment previst i s'allarguen molt més enllà dels quatre anys establerts legalment (vuit, si es té en compte la pròrroga), i que calia recollir aquesta realitat en la normativa vigent.

Una altra de les qüestions introduïdes pel Decret de 2019 i que també col·loca a Canàries com a referent en aquest àmbit, és la conversió del Registre de Convenis en un veritable Registre Electrònic de Convenis, que va permetre que les secretaries generals tècniques dels departaments o organismes equivalents puguin fer, directament, les inscripcions dels convenis en l'aplicació informàtica del Registre, amb la incorporació de totes les dades requerides, incloses les de publicació dels convenis al *Butlletí Oficial de Canàries*. Amb aquest procés tan innovador i àgil d'inscripció, la Secretaria General de la Presidència del Govern, de qui depèn el Registre Electrònic de Convenis, va assumir un rol superior, en convertir-se en un autèntic verificador de les dades inscrites i, un cop efectuat aquest control, en un validador de les inscripcions registrals.

5.2.4 La casuística d'Andalusia, el Principat d'Astúries i el País Basc

Les comunitats autònomes d'Andalusia, Principat d'Astúries i País Basc plantegen tot un seguit de particularitats que recomanen una anàlisi separada de la resta de comunitats autònomes, ja que, o bé han regulat molt parcialment els seus registres de convenis i en

[447] Aquesta possibilitat d'ampliar el termini dels convenis es conté a la Disposició addicional 3a. del Decret 11/2019, d'11 de febrer.

resta pendent un desenvolupament complet o bé no els han regulat encara, però, en la pràctica, disposen d'un Registre de Convenis.

5.2.4.1 Andalusia

El cas d'Andalusia és paradigmàtic. En aquest sentit, cal tenir en compte que l'Estatut d'autonomia d'Andalusia de 1981, com la majoria d'estatuts de primera generació, només va preveure, en l'àmbit de les relacions intergovernamentals, la celebració de convenis i acords de cooperació amb altres comunitats autònomes, sense fer cap menció als convenis amb l'Estat.[448]

En desplegament d'aquesta previsió estatutària, la Llei 6/1983, de 21 de juliol, del Govern i l'Administració de la Comunitat Autònoma va atribuir a la persona titular de la Presidència de la Junta d'Andalusia la signatura de convenis i acords de cooperació amb altres comunitats autònomes, i va encomanar al Consell de Govern l'aprovació i remissió al Parlament andalús dels esmentats projectes de convenis i d'acords de cooperació.[449] No obstant això, durant els vint anys següents, no hi va haver cap desenvolupament normatiu per regular la tramitació i signatura d'aquests instruments convencionals. Així mateix, la Llei 6/2006, de 24 d'octubre, del Govern de la Comunitat Autònoma d'Andalusia, que va substituir la legislació anterior, va repetir gairebé literalment les seves previsions quant als convenis i acords de cooperació amb les altres comunitats autònomes.[450]

En canvi, l'Estatut d'autonomia aprovat l'any 2007, a més de referir-se als convenis i acords de cooperació amb altres comunitats autònomes, sí que va regular, per primera vegada i amb rang estatutari, els convenis amb l'Estat, però tampoc no va ser objecte de

[448] Concretament, aquesta previsió es conté a l'article 72 de l'Estatut andalús. Aquest Estatut es va aprovar mitjançant la Llei orgànica 6/1981, de 30 de desembre.
[449] Aquestes previsions es van recollir en els articles 14 i 26 de la Llei 6/1983.
[450] Si bé va introduir la possibilitat que la Presidència de la Junta d'Andalusia delegués en les persones titulars de la vicepresidències o conselleries la firma de convenis i acords de cooperació amb altres comunitats autònomes. En concret, els articles 7, 11 i 27 regulen aquestes previsions quant als convenis i acords de cooperació amb les altres comunitats autònomes.

cap desplegament legislatiu o reglamentari durant els anys immediatament posteriors.[451] És a partir de l'aprovació de la Llei 1/2014, de 24 de juny, de transparència pública d'Andalusia, que es va establir l'obligació de la Junta d'Andalusia de fer pública la informació relativa als convenis de col·laboració.[452] Tanmateix, encara van haver de transcórrer cinc anys per al desenvolupament reglamentari d'aquesta Llei.

En aquest sentit, mitjançant el Decret 622/2019, de 27 de desembre, d'administració electrònica, simplificació de procediments i racionalització organitzativa, es va crear el Registre Electrònic de Convenis de l'Administració de la Junta d'Andalusia, com a instrument de publicitat dels convenis signats per aquesta Administració i els seus ens instrumentals, accessible des del Portal de la Junta d'Andalusia.[453] Es tracta d'una regulació breu, concentrada en un únic precepte, que només va esbossar les característiques generals del Registre i va determinar la informació mínima que hi ha de figurar sobre cada conveni. En ser un Registre totalment electrònic, es va establir que les conselleries i els ens instrumentals signants dels convenis fossin els competents per practicar les inscripcions i mantenir actualitzada la informació registral, sent els seus efectes merament declaratius.

El Registre Electrònic de Convenis de l'Administració de la Junta d'Andalusia es va adscriure a la Conselleria competent en matèria d'administració pública, que en deté la responsabilitat de coordinació, el seguiment de la qualitat de la informació i el correcte funcionament, i que n'ha de dur a terme una regulació més detallada mitjançant Ordre, si bé aquesta norma de desplegament encara està pendent d'aprovació.

5.2.4.2 Principat d'Astúries

En el marc de l'Estatut d'autonomia d'Astúries de 1981, que només preveu la signatura de convenis i acords de cooperació amb les altres comunitats autònomes, la Llei 2/1995,

[451] L'Estatut d'autonomia d'Andalusia es va aprovar mitjançant la Llei orgànica 2/2007, de 19 de març, i en els articles 221, 226, 241 preveu la possibilitat de subscriure convenis i acords amb l'Estat, les comunitats autònomes i d'acció exterior.
[452] En concret, mitjançant l'article 15 de la Llei 1/2014, de 24 de juny, es va obligar a publicar la informació sobre la relació dels convenis signats, amb menció a les parts signants, l'objecte, termini de durada, modificacions realitzades, persones obligades a la realització de les prestacions i, si escau, les obligacions econòmiques convingudes.
[453] Aquesta regulació està continguda a l'article 48 del Decret 622/2019, de 27 de desembre.

de 13 de març, sobre règim jurídic de l'Administració del Principat d'Astúries, va regular el règim i el procediment per a la signatura de convenis amb les altres administracions públiques, en l'àmbit de les competències respectives i, de manera separada, els convenis i acords amb les altres comunitats autònomes.[454] Específicament, aquesta Llei va establir que corresponia al Govern autoritzar la signatura, modificació, pròrroga o extinció dels convenis, així com va determinar el contingut mínim dels convenis i la seva publicació al *Butlletí Oficial del Principat d'Astúries.* Aquesta norma també va disposar que tots els convenis signats s'havien d'inscriure en el Registre corresponent.

Tanmateix, aquesta previsió legal en relació amb el Registre de Convenis no es va desenvolupar normativament fins al cap de més de vint anys, mitjançant l'Acord de 19 de setembre de 2018, del Consell de Govern, pel qual es van aprovar les instruccions per a la tramitació de convenis de col·laboració de l'Administració del Principat d'Astúries o els seus organismes públics, vinculats o dependents amb persones públiques i privades.

Mitjançant aquestes instruccions, que s'adeqüen perfectament a la legislació bàsica estatal sobre transparència i de règim jurídic del sector públic, es va regular el règim jurídic dels convenis, el contingut, la tipologia, la competència per a la seva subscripció, la tramitació i el contingut dels expedients elevats al Consell de Govern per a l'aprovació de tots els convenis, així com l'eficàcia, la inscripció registral i la publicació dels convenis al *Butlletí Oficial del Principat d'Astúries*.

En aquesta normativa, es va establir un règim específic per a la tramitació i signatura de convenis i acords de cooperació amb altres comunitats autònomes, atesa la importància i especialitat d'aquest tipus de relacions intergovernamentals de caràcter horitzontal. Entre els tràmits preceptius i previs a la signatura d'aquests instruments per part del Consell de Govern, es va preveure l'obtenció del dictamen del Consell Consultiu, així com l'autorització de la Junta General del Principat d'Astúries. També, en el cas dels convenis, es va regular el règim de comunicació al Senat i, en el cas dels acords de cooperació, la petició d'autorització de les Corts Generals.

[454] Aquest règim està contingut als articles 11 i 12 de la Llei 2/1995, de 13 de març.

Malgrat que les instruccions per a la tramitació de convenis de col·laboració són bastant completes i detallades, es troba a faltar una regulació específica i clara sobre l'organització i el funcionament del Registre de Convenis del Principat d'Astúries, ja que únicament es limita a encomanar a la Secretaria del Govern del Principat d'Astúries l'arxiu, la inscripció registral i la publicació de tots els convenis signats per l'Administració o pels seus organismes públics vinculats o dependents.

5.2.4.3 País Basc

La situació del País Basc és completament diferent a les anteriors, ja que no hi ha cap normativa específica amb rang legal o reglamentari que reguli de manera detallada el Registre de Convenis d'aquesta comunitat. Cal tenir present que l'Estatut d'autonomia del País Basc de 1979, actualment vigent, només va regular la celebració de convenis i acords de cooperació amb les altres comunitats autònomes, especialment amb la Comunitat Foral de Navarra.[455] En la mateixa línia que l'Estatut basc, la Llei 7/1981, de 30 de juny, del Govern, únicament va disposar l'autorització o aprovació de convenis i acords de cooperació amb altres comunitats autònomes.[456]

En aquest context normatiu, només hi ha constància de l'Acord del Consell de Govern Basc, de 9 de gener de 1996, d'aprovació de les normes que regulaven la negociació, tramitació, subscripció, publicació i seguiment dels convenis sotmesos a l'autorització del Consell de Govern, especialment els de caràcter intergovernamental, i que també establien la comunicació al Parlament i a les Corts Generals dels convenis i acords de cooperació amb la Comunitat Foral de Navarra i les altres comunitats autònomes, així com la comunicació al Senat dels convenis de conferència sectorial i de col·laboració amb l'Estat.

[455] Precisament, l'article 22 de l'Estatut d'autonomia del País Basc va regular els convenis i acords de cooperació amb altres comunitats autònomes. Aquest Estatut es va aprovar mitjançant la Llei orgànica 3/1979, de 18 de desembre de 1979.
[456] L'article 18 de la Llei 7/1981 atribueix aquests funcions al Govern Basc.

Malauradament, en aquest Acord no es va cap fer referència a la creació d'un Registre de Convenis, però sí a l'existència d'un fitxer (en suport informàtic)[457] dels convenis autoritzats pel Consell de Govern i signats, a càrrec de la Secretaria del Govern i de Relacions amb el Parlament, als efectes exclusius d'informació i seguiment, i únicament accessible als òrgans de l'Administració de la Comunitat Autònoma del País Basc.

Transcorreguts més de vint anys des de l'adopció de l'Acord esmentat, mitjançant el Decret 144/2017, de 25 d'abril, del Servei Jurídic del Govern Basc, es va regular el règim jurídic actualment vigent dels convenis d'aquesta comunitat i es va deixar sense efecte la normativa anterior. Tanmateix, en aquest Decret, es van mantenir gairebé inalterables totes les previsions de l'Acord ja derogat i, a més, es van incloure els convenis signats pel Govern, l'Administració i els seus organismes autònoms amb organismes públics o autoritats independents, com el Tribunal Basc de Comptes Públiques, l'Agència Basca de Protecció de Dades i qualsevol altre de naturalesa similar, així com la remissió al Govern Basc, per al seu coneixement, dels convenis signats amb particulars.

Després d'un periple pels diferents decrets d'estructuració dels departaments del Govern basc des del 2001, finalment el Decret 8/2021, de 19 de gener, pel qual s'estableix l'estructura orgànica i funcional del Departament de Governança Pública i Autogovern, atribueix a la Direcció de la Secretaria del Govern i de Relacions amb el Parlament el registre de quants convenis o acords se celebrin entre les entitats integrants del sector públic de la Comunitat Autònoma d'Euskadi, entre si o amb qualsevol altra Administració, entitat i organització pública o privada.[458]

Tot i l'existència d'un Registre de Convenis, evidenciada en els diversos decrets d'estructura dels departaments del Govern Basc, es tracta d'un Registre intern del Govern, en forma de fitxer informàtic, al qual només poden accedir els diferents departaments d'aquest mateix Govern. Això no obstant i com es veurà més endavant, els

[457] En l'Acord de 1996, també es va especificar el contingut exacte de les dades del fitxer, com són el núm. de conveni, títol, objecte, parts signants, autorització del Consell de Govern i, si escau, del Parlament Basc i Corts Generals en relació amb la signatura i les modificacions posteriors, data de signatura, publicació al *Butlletí Oficial del País Basc*, vigència i règim de pròrrogues, pròrrogues autoritzades i denúncia.

[458] Aquestes funcions del Registre de Convenis estan contingudes a l'article 10.6 del Decret 8/2021, de 19 de gener.

ciutadans poden accedir per internet als convenis signats pel Govern i l'Administració del País Basc a través de la seva pàgina web corporativa.

En aquests moments, el Govern Basc està treballant en un projecte de Decret molt ambiciós per tal de regular el Registre de Convenis, en el qual es practicarà la inscripció dels convenis o acords signats entre les entitats del sector públic de la Comunitat Autònoma del País Basc, entre si o amb qualsevol altra Administració, entitat i organització pública o privada.

5.3 Anàlisi comparativa dels registres de convenis autonòmics

Amb diversa intensitat i regulació, totes les comunitats autònomes han creat registres de convenis per fer publicitat i transparència, així com també el seguiment, dels diferents instruments convencionals que signen els seus governs i les seves administracions. Llevat de casos puntuals, en els darrers anys, la majoria de les comunitats autònomes han fet un gran esforç per modificar la seva normativa i adaptar-la a la legislació en matèria de transparència i règim jurídic del sector públic, i algunes comunitats fins i tot han anat encara més enllà en les seves disposicions.

A continuació s'examinaran les similituds i diferències entre els registres de convenis de totes les comunitats autònomes, mitjançant una anàlisi comparada, en la qual també s'hi inclou el Registre de Convenis de Catalunya, si bé la seva creació, regulació, organització i funcionament s'ha estudiat minuciosament en els capítols anteriors.

5.3.1 Organització i funcions

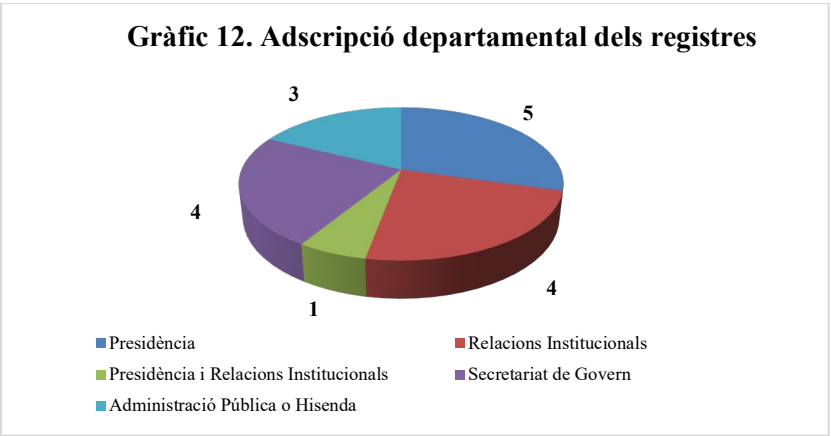
5.3.1.1 Adscripció

Atesa la importància de les relacions intergovernamentals en la seva creació i regulació, la majoria dels registres de convenis s'adscriuen al Departament o la Conselleria de Presidència, com és el cas de les comunitats autònomes de Canàries, Cantàbria, Castella

i Lleó, Comunitat Valenciana i Illes Balears. Si bé alguns registres de convenis resten adscrits al Departament o Conselleria amb competències més específiques en matèria de Relacions Institucionals, com és el cas de Catalunya, Galícia, Comunitat de Madrid i Comunitat Foral de Navarra. En el cas d'Aragó, s'ajunten les dues possibilitats, ja que en l'actualitat està adscrit al Departament de Presidència i Relacions Institucionals.

Les adscripcions de registres de convenis al Departament o Conselleria amb competències de Secretaria de Govern també són freqüents, com és el cas del Principat d'Astúries, La Rioja, Regió de Múrcia i País Basc. Amb una visió més organitzativa i economicista, altres comunitats autònomes, com Andalusia, Castella-la Manxa i Extremadura, van preferir que els registres de convenis estiguessin adscrits al Departament o Conselleria amb competències en matèria d'Administració Pública o també amb competències en matèria d'Hisenda.

Gràfic 12. Adscripció departamental dels registres



Font: Elaboració pròpia

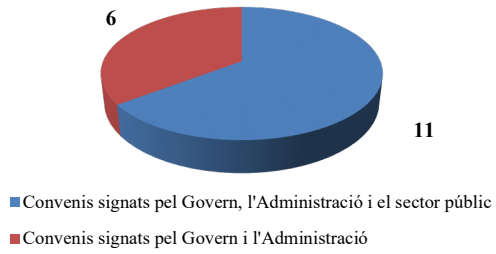
Així mateix, per tal de fer front als desafiaments i les complexitats que plantegen les relacions de col·laboració i cooperació, totes les comunitats autònomes aposten per l'alt rang de les unitats de les quals depenen els registres de convenis, que acostuma a ser el de Viceconselleria, Secretaria de Govern, Secretaria General Tècnica i Secretaria General o, en d'altres casos, Direcció General de Relacions Institucionals, Direcció General de Relacions amb les Corts i Direcció General de Relacions amb el Parlament i de Coordinació Administrativa.

5.3.1.2 Àmbit d'aplicació

En l'àmbit d'aplicació dels registres de convenis de les comunitats autònomes, és on s'aprecia un primer impacte de la legislació en matèria de transparència, accés a la informació pública i bon govern, així com en matèria de règim jurídic del sector públic (bàsica estatal i autonòmica), que ha comportat una ampliació notable de l'àmbit subjectiu i objectiu d'aquests instruments de publicitat i transparència.

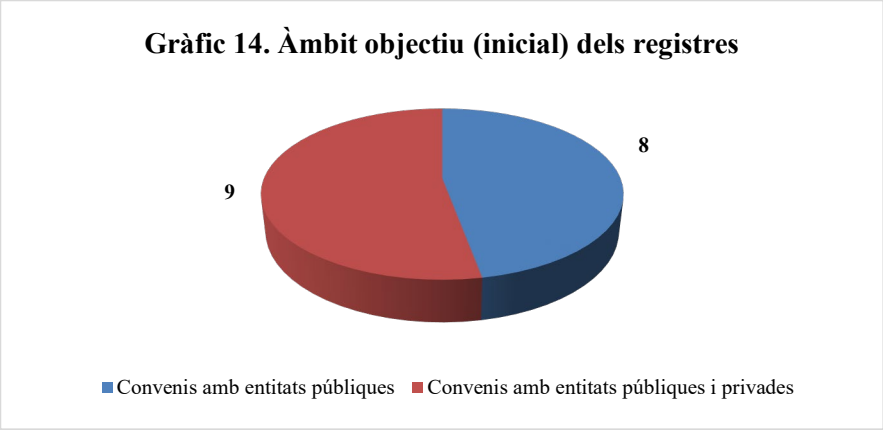
Pel que fa a l'àmbit subjectiu, tot i que inicialment alguns dels registres de convenis només van preveure la inscripció de convenis signats pel Govern i l'Administració, com ara els registres d'Aragó, Principat d'Astúries, Cantàbria, Castella-la Manxa, Extremadura i La Rioja, actualment tots incorporen també els convenis signats pel sector públic adscrit (malgrat que no hi ha un concepte unívoc de sector públic i cada comunitat defineix aquest sector de forma diferent).

Gràfic 13. Àmbit subjectiu (inicial) dels registres



Font: Elaboració pròpia

Quant a l'àmbit objectiu, per bé que, al principi, alguns registres només van tenir en compte els convenis signats amb altres governs, administracions, institucions i persones o entitats públiques, com ara els registres d'Aragó, Principat d'Astúries, Canàries, Cantàbria, Catalunya, Extremadura, Galícia i lles Balears, posteriorment la majoria de comunitats autònomes ha modificat la seva normativa per adequar-la a la nova legislació sobre transparència i incorporar-hi també els convenis signats amb entitats i persones físiques o jurídiques privades. I si alguna comunitat no ho ha fet encara, en la pràctica els ha incorporat igualment.



Font: Elaboració pròpia

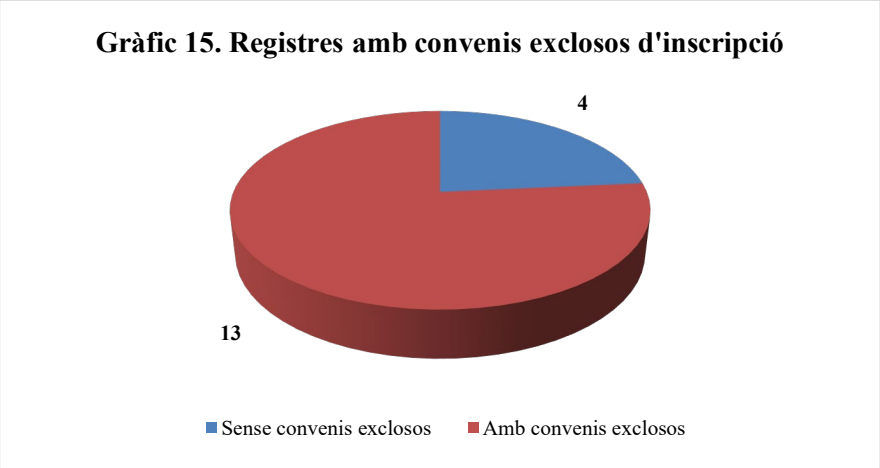
En particular, resulta molt interessant comprovar que no tots els convenis signats són susceptibles d'inscripció en els registres de les comunitats autònomes. Llevat d'Andalusia, Galícia, Regió de Múrcia i País Basc, cada comunitat ha regulat de forma casuística els convenis exclosos d'inscripció en els seus registres. Els convenis exclosos més habituals són els sotmesos a la legislació en matèria de contractació pública o reguladora de subvencions, els convenis urbanístics, de terminació convencional de procediments administratius i els convenis sotmesos a l'Estatut dels Treballadors.

També és molt curiós observar que les comunitats que han regulat o modificat la normativa dels seus registres més recentment, són les que més convenis han exclòs del seu àmbit d'aplicació i, per tant, també de la corresponent transparència i publicitat registral. Aquest seria el cas de Canàries, amb dotze supòsits de negocis jurídics exclosos de l'àmbit d'aplicació del Decret 11/2019, tot i que el cas de la Comunitat Foral de Navarra és el més remarcable, ja que exclou expressament de l'àmbit d'aplicació del Decret 43/2010 el "Conveni Econòmic amb l'Estat".[459]

A més, el Principat d'Astúries i la Comunitat de Madrid també exclouen d'inscripció els protocols generals en els seus registres de convenis, si bé en el cas de la Comunitat de Madrid, quan se signin amb "entitats radicades en tercers països",[460] sí que els inclou.

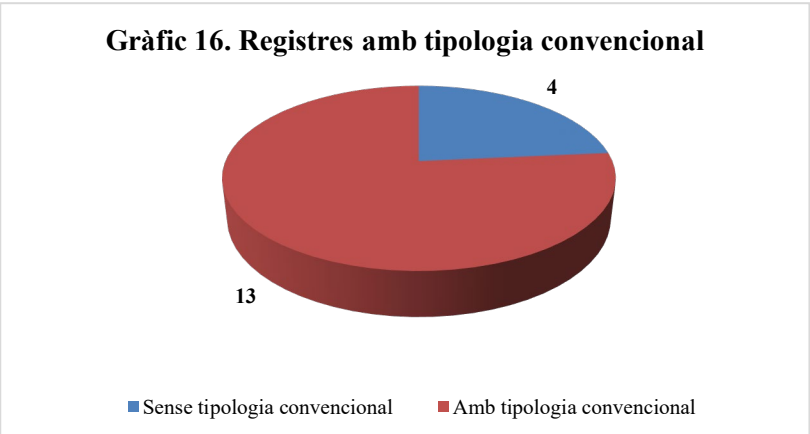
[459] En concret, aquesta previsió es conté a l'article 3.2.a) del Decret 43/2010, de 9 d'agost, pel qual es regula el Registre de Convenis i Acords de l'Administració de la Comunitat Foral de Navarra.
[460] Segons l'article 2.2.a) en concordança amb l'article 7.1 del Decret 48/2019, de 10 de juny, pel qual es regula l'activitat convencional de la Comunitat de Madrid.

En el cas de Canàries, els protocols generals s'hauran de regir per la seva normativa específica, però sí que se'ls aplicarà la inscripció i publicació en el seu Registre General Electrònic de Convenis.



Font: Elaboració pròpia

No passa el mateix amb la definició o la tipologia dels convenis, ja que, llevat dels casos específics d'Andalusia, La Rioja, Regió de Múrcia i País Basc, totes les normatives reguladores de registres de convenis han establert una definició de conveni i la majoria han incorporat una tipologia bastant detallada. Només algunes regulacions han tingut en compte la legislació bàsica estatal de règim jurídic del sector públic, com és el cas del Principat d'Astúries, Canàries, Comunitat de Madrid i La Rioja.



Font: Elaboració pròpia

5.3.1.3 Actuacions prèvies a la signatura: l'emissió d'informes

Amb relació a la intervenció dels registres de convenis en les actuacions prèvies a la signatura de convenis, és habitual el rol d'assessorament pel que fa a l'activitat convencional, amb l'aclariment de dubtes i la resolució de consultes diverses plantejades per les unitats promotores dels convenis, com és el cas d'Aragó i Catalunya. En el cas particular de Castella i Lleó, es realitza un assessorament previ en la redacció de les clàusules del conveni, de les vigències previstes i, si escau, també s'efectua la verificació del compliment dels criteris de l'Assessoria Jurídica Internacional del Ministeri competent i del Consell de Comptes de Castella i Lleó.

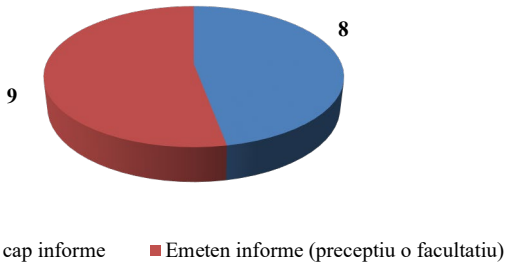
Com en el cas de Catalunya, en el supòsit que la Junta de Castella i Lleó pretengui subscriure un acord amb entitats d'altres estats o organismes internacionals, el Registre de Convenis ho ha de comunicar a l'òrgan directiu central competent de la coordinació d'actuacions en matèria d'acció exterior de la Junta[461], així com a l'Administració general de l'Estat, per a la sol·licitud de l'informe previst a la Llei 25/2014, de 27 de novembre, de tractats internacionals i altres acords internacionals.[462] D'altra banda, quan es pretengui signar un acord amb col·legis professionals, d'acord amb el que preveu el Decret 26/2002, de 21 de febrer, que aprova el Reglament de col·legis professionals de Castella i Lleó, el Registre de Convenis ho comunicarà a la unitat administrativa de superior nivell funcionarial competent en matèria de col·legis professionals per a la tramitació de l'informe previ específic previst a la normativa esmentada.[463]

A més dels supòsits mencionats, l'actuació més destacada dels registres de convenis o dels òrgans directius dels quals depenen és l'emissió d'informes prèviament a la signatura dels convenis, que duen a terme les comunitats de Canàries, Castella i Lleó, Catalunya, Comunitat Valenciana i Extremadura, amb caràcter preceptiu, i Galícia, Illes

[461] Aquesta actuació ja s'havia establert prèviament a l'article 7 del Decret 52/2005, de 5 d'abril, de creació i regulació del Registre de Convenis de Catalunya, en la redacció del Decret 322/2006.
[462] Els supòsits en què cal recaptar aquest informe es contenen als articles 52.3 i 53.3 de la Llei 25/2014, de 27 de novembre.
[463] En l'article 28 del Decret 26/2002, es preveu la signatura de convenis de col·laboració entre la Junta de Castella i Lleó i els col·legis professionals o el Consell de Col·legis d'aquesta comunitat, per a la realització d'activitats d'interès comú i especialment per a la promoció d'activitats adreçades a la defensa de l'interès general, en particular, dels usuaris dels serveis professionals dels col·legiats.

Balears, Regió de Múrcia i Comunitat Foral de Navarra, amb caràcter facultatiu.[464] En termes generals i llevat dels casos específics de Canàries i Castella i Lleó, aquests informes versen sobre el contingut dels projectes de convenis subjectes a la normativa sobre registres de convenis i als efectes d'evitar duplicitats amb els convenis ja inscrits i en vigor.

Gràfic 17. Registres que emeten informe previ a la signatura de convenis



Font: Elaboració pròpia

Tots els registres de convenis coincideixen en disposar d'un termini de deu dies per a l'emissió d'aquest informe, llevat de Castella i Lleó, que disposa d'un termini de cinc dies. L'exhauriment d'aquest termini sense haver-lo evacuat comportarà, en el cas de Canàries, Catalunya i Castella i Lleó, la continuació de la tramitació del conveni i, en els casos de la Comunitat Valenciana, Galícia i Comunitat Foral de Navarra, que es consideri favorable (per silenci positiu).

Si bé en tots els casos examinats els informes no són mai vinculants, sí que s'aprecia la voluntat de dotar d'una certa preeminència o *auctoritas* als informes dels registres de convenis. Així, en el cas de Canàries, Comunitat Valenciana i Comunitat Foral de Navarra, si l'informe és desfavorable, les unitats promotores del conveni hauran de motivar les raons que justifiquen la seva signatura i, si escau, la inexistència de duplicitat amb altres convenis existents.

En l'àmbit específic de les relacions intergovernamentals, és paradigmàtic l'informe de coordinació emès per la Secretaria General de la Presidència del Govern de Canàries en

[464] En el cas de Canàries i Castella i Lleó, aquests informes també s'hauran d'emetre en el cas que es vulgui modificar un conveni, però no així en el cas específic de pròrroga del termini.

relació amb els projectes de convenis que s'hagin de subscriure amb l'Administració general de l'Estat o ens, entitats i organismes del sector públic estatal, amb comunitats autònomes o en l'àmbit de les conferències sectorials. Com és evident, el contingut de l'informe de coordinació canari depassa, amb escreix, la mera detecció de duplicitats registrals entre convenis i aborda la capacitat de les parts en funció dels títols competencials i les normes organitzatives d'aplicació al conveni, l'equilibri de les parts en la relació bilateral, així com qualsevol aspecte formal o material que, des de l'òptica de les relacions institucionals, garanteixi la consecució i execució del conveni.[465]

Així mateix, en aquest Decret, es preveu que la Secretaria General de la Presidència del Govern de Canàries, de qui depèn el Registre General Electrònic de Convenis del Sector Públic, quan ho consideri necessari per a la coordinació de les relacions institucionals, pugui convocar una reunió amb els representants de l'organisme interessat i d'altres òrgans per assegurar una elaboració del conveni adequada. Com en el cas de l'informe de coordinació suara esmentat, aquest supòsit és també únic en les regulacions dels registres de convenis i és un referent a tenir molt en compte per a la millora de la qualitat de l'activitat convencional, així com per al seu control.

En una línia molt similar a l'anterior, l'informe preceptiu i previ a la signatura, emès pel Registre de Castella i Lleó amb relació a tots els convenis subjectes a inscripció, ha de versar sobre la possible connexió amb instruments de cooperació vigents o en projecte, el contingut dels quals pugui afectar al que es pretén subscriure, però també sobre els aspectes formals o materials que calgui per assegurar una adequada coordinació des de la perspectiva de les relacions institucionals, així com l'adequació a certs requisits de contingut i forma per als instruments de cooperació que, si escau, hagin de ser objecte d'informe de l'Administració general de l'Estat.[466] A tall d'exemple, durant els anys 2019 i 2020, el Registre Electrònic d'Instruments de Cooperació de la Comunitat Autònoma

[465] Aquest informe de coordinació, contingut a l'article 12.4 del Decret 11/2019, d'11 de febrer, pel qual es regula l'activitat convencional i es creen i regulen el Registre General Electrònic de Convenis del Sector Públic de la Comunitat Autònoma i el Registre Electrònic d'Òrgans de Cooperació de l'Administració Pública de la Comunitat Autònoma de Canàries, també s'emet en relació amb projectes de conveni amb ens públics estrangers o organismes internacionals i amb altres institucions de la Comunitat Autònoma de Canàries.

[466] El contingut d'aquest informe està previst, detalladament, al Decret 6/2023, de 18 de maig, pel qual es regula el Registre Electrònic d'Instruments de Cooperació de l'Administració de la Comunitat Autònoma de Castella i Lleó.

de Castella i Lleó va emetre 1.743 i 1.048 informes sobre projectes de convenis, respectivament.[467]

5.3.2 La inscripció i la publicació dels convenis

5.3.2.1 La inscripció registral

Com ja s'ha indicat, tots els registres de convenis de les comunitats autònomes han incorporat, *de iure* o *de facto*, la inscripció dels convenis signats amb persones públiques i privades, així com la seva posterior publicació per internet, fet que demostra el seu compromís absolut amb els principis de transparència, accés a la informació pública i bon govern, així com un compliment escrupolós de la normativa aplicable. Pel que fa a la inscripció, cal destacar que totes les comunitats autònomes han deixat de banda les inscripcions registrals dels convenis en suport paper i han fet una evolució progressiva al món digital molt important, algunes d'elles amb la creació de sistemes d'informació, gestió i tramitació electrònica dels convenis força sofisticats.[468]

A totes les comunitats autònomes, la majoria d'òrgans que han d'instar la inscripció dels convenis en els registres són les secretaries generals tècniques dels departaments o conselleries promotores dels convenis, o òrgans equivalents i assimilats de les entitats del sector públic. El termini per efectuar aquest tràmit varia entre registres de convenis, si bé oscil·la entre els cinc dies des de la signatura, com en el cas de la Comunitat de Madrid, els set dies, a Extremadura, deu dies, a Castella i Lleó o un mes, a Castella-la Manxa, Comunitat Valenciana, Illes Balears i La Rioja, tot i que pot arribar fins als dos mesos, en el cas d'Aragó.

Tanmateix, el termini més habitual per a la inscripció dels convenis és el de quinze dies des de la signatura, com estipulen el Principat d'Astúries, Cantàbria, Catalunya, Galícia, Regió de Múrcia i Comunitat Foral de Navarra, si bé en el cas de les Canàries, els

[467] Segons la informació facilitada pel Registre Electrònic d'Instruments de Cooperació de l'Administració de la Comunitat Autònoma de Castella i Lleó.

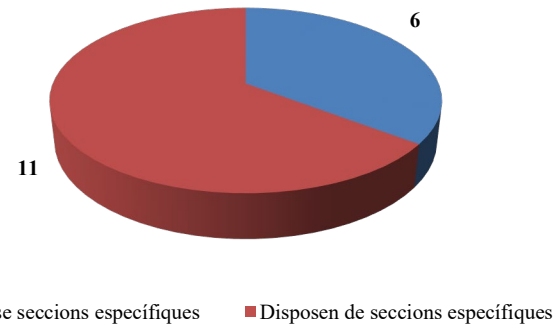
[468] Convé destacar, a tall d'exemple, els sistemes IRECO a Aragó, REGECON a Canàries, RECON a Castella i Lleó, R3C a Catalunya, KNOSYS a la Comunitat Valenciana, SIREX a Extremadura, RCNV a la Comunitat de Madrid i "Registro de Convenios y Acuerdos, versión 3.0" a la Comunitat Foral de Navarra.

quinze dies de termini ho són amb posterioritat a la publicació en el *Butlletí Oficial de Canàries*.

En el cas d'Andalusia i el País Basc, un cop analitzades les normatives respectives, s'observa que no s'estableix cap termini concret per a la inscripció. En el cas d'Andalusia, la inscripció registral correspon a les conselleries i entitats instrumentals signants, que també hauran de mantenir-ne actualitzada la informació. Pel que fa al País Basc, actualment els departaments signants els trameten a la Secretaria del Govern per a la seva inscripció, sense la imposició de cap termini determinat.

Pel que fa al tractament diferenciat de la inscripció dels convenis en què es materialitzen les relacions intergovernamentals, cal assenyalar que la majoria de registres de convenis han recollit en les seves normatives aquesta especialitat. Així, cal destacar que onze registres de convenis dediquen seccions o libres específics als convenis formalitzats amb l'Estat i les comunitats autònomes, i que, en el cas dels altres sis registres, les inscripcions es realitzen de forma correlativa, segons la data de presentació per a la seva inscripció i la numeració s'inicia anualment, per la qual cosa no ofereixen cap tractament diferenciat. Aquest últim cas seria el del Principat d'Astúries, Comunitat Valenciana, País Basc, Comunitat de Madrid i Regió de Múrcia, si bé en el cas d'Andalusia, resta pendent de desplegar mitjançant Ordre, entre d'altres, aquesta qüestió.

Gràfic 18. Inscripció de convenis intergovernamentals en seccions registrals específiques



Font: Elaboració pròpia

5.3.2.2 La publicitat als portals de transparència: dades obertes

Pel que fa a la publicitat de la informació sobre els convenis mitjançant portals específics de transparència o de govern obert, en el marc de la legislació bàsica estatal i la de les comunitats autònomes en aquesta matèria, s'observa un panorama molt divers i d'aplicació gradual, per bé que es pot afirmar que es compleixen els requeriments que s'hi preveuen amb escreix.[469] En aquest sentit, avui dia totes les comunitats autònomes disposen d'accés telemàtic o electrònic, universal i gratuït, a la informació continguda en els registres de convenis, bé directament en els webs corporatius o bé mitjançant els portals de transparència o govern obert per tal de fer cada cop més accessible i comprensible la informació al ciutadà.

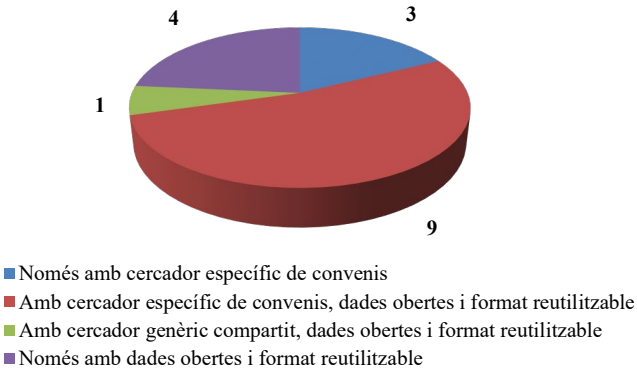
Amb relació a les consultes de la ciutadania sobre convenis mitjançant els portals de transparència, només les comunitats autònomes d'Aragó, Castella i Lleó, Extremadura i País Basc disposen de dades sobre el nombre d'accessos, però desconeixen el perfil de les persones que realitzen les visites, per tal de garantir la protecció de dades de caràcter personal. En aquest sentit, convé destacar que la comunitat de Castella i Lleó és l'única que disposa del nombre total de consultes des de l'inici, l'any 2010, fins al 5 de juliol de 2021, que ascendeix a un total de 18.110 consultes, el que fa un promig de 1.500 consultes anuals.[470] A més, els registres de convenis de les comunitats de Catalunya, Illes Balears, Regió de Múrcia i Comunitat Foral de Navarra també garanteixen l'accés presencial a la informació i, específicament a La Rioja, aquesta consulta presencial es canalitza mitjançant les oficines d'atenció al ciutadà.

Quant a l'accés electrònic, els portals de transparència d'Andalusia, Aragó, Canàries, Castella i Lleó, Catalunya, Comunitat Valenciana, La Rioja, Comunitat de Madrid i Regió de Múrcia ja han desenvolupat cercadors de convenis específics, dades obertes i formats per a la reutilització de les dades.[471] D'altres portals, com els del Principat d'Astúries, Castella-la Manxa, Extremadura i País Basc, encara no disposen d'un

[469] En aquest sentit, cal tenir en compte que el País Basc encara no ha aprovat legislació pròpia en matèria de transparència, accés a la informació pública i bon govern, en desplegament de la Llei 19/2013 i, per tant, es regeix únicament per les disposicions d'aquest cos legal.
[470] D'acord amb la informació facilitada pel Registre Electrònic d'Instruments de Cooperació de l'Administració de la Comunitat de Castella i Lleó.
[471] En una línia similar a la del Registre de Convenis de Catalunya, en el cas de Castella i Lleó, mitjançant una aplicació específica anomenada WREC. En el cas d'Aragó, mitjançant un cercador semàntic de convenis.

cercador específic de convenis, però sí ofereixen la informació en dades obertes i en format reutilitzable. En el cas de Cantàbria, es disposa d'un cercador genèric compartit amb contractes, encomandes de gestió, encàrrecs a mitjà propi i concerts, però també es pot accedir a la informació dels convenis en dades obertes i en format reutilitzable. En canvi, les Illes Balears, Galícia i la Comunitat Foral de Navarra disposen d'un cercador específic de convenis, però no disposen actualment de dades obertes ni format reutilitzable.

Gràfic 19. Publicitat registral als portals de transparència o govern obert



Font: Elaboració pròpia

5.3.2.3 L'accés universal als textos dels convenis

Tal com ja s'ha indicat anteriorment, les comunitats autònomes de Galícia, Illes Balears, Comunitat Foral de Navarra i Extremadura, pioneres en l'aprovació de les respectives legislacions sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern, fins i tot es van anticipar a la normativa estatal en fer publicitat de la informació sobre els convenis a la ciutadania i, en alguns casos, van establir paràmetres molt més amplis i rigorosos de publicitat, com és l'accés als textos dels convenis inscrits.

En aquest sentit, Galícia ja facilitava a la ciutadania informació rellevant sobre els convenis des de 2006 i, en aplicació de la Llei gallega de transparència i bon govern de 2016, actualment es poden consultar convenis signats a partir de 2016. Coincidint amb la posada en funcionament dels seus respectius registres de convenis, des de 2010, la Comunitat Foral de Navarra només permet l'accés als convenis a qui estigui legitimat i

mitjançant la corresponent sol·licitud, i les Illes Balears dona accés a informació rellevant i als convenis des de 2012. En el cas d'Extremadura, tot i que la creació del seu Registre General de Convenis data de 1994, facilita l'accés a informació sobre els convenis des de 2013, coincidint amb l'aprovació de la Llei de govern obert d'Extremadura i del Decret regulador del Registre General de Convenis.

Pel que fa a les comunitats autònomes que van aprovar les seves lleis en matèria de transparència amb posterioritat a la Llei bàsica estatal 19/2013, també van igualar o superar les expectatives d'aquest cos legal, mitjançant la publicitat de la informació que preveu la normativa esmentada i també dels textos dels convenis, en els seus webs corporatius i portals de transparència o govern obert. Aquest seria el cas dels registres de Catalunya, Aragó i Castella i Lleó, que van avançar-se a la legislació sobre transparència i van fer publicitat d'informació rellevant i/o dels seus convenis a partir de 2005, en el cas de Catalunya (la pionera)[472], de 2008, en el cas d'Aragó[473] i pel que fa a Castella i Lleó, a informació sobre els convenis a partir de 2010 i, a partir de 2013 i progressivament fins al 2019, amb accés a tots els convenis.

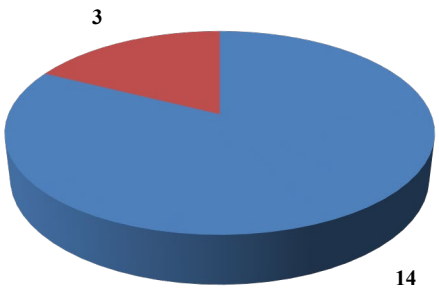
Així mateix, la Comunitat Valenciana ofereix la informació i l'accés als convenis des de 2014 i la Regió de Múrcia, a més de donar informació sobre els convenis i accés als convenis signats des de 2014, incorpora un enllaç anomenat "Històric de Convenis", en què també es poden consultar els convenis publicats al *Butlletí Oficial de la Regió de Múrcia* durant el període 2010-2013. Si bé Canàries també permet l'accés a informació sobre els convenis des de 2014, fins al 2019 no va facilitar l'accés als textos.

En el cas de Castella-la Manxa, es dona accés a informació sobre els convenis des de 2015, però per accedir als convenis s'ha de formular una sol·licitud específica. Amb relació a Cantàbria, des de 2015 facilita la informació i l'accés als convenis signats a partir de 2015. Les comunitats autònomes d'Andalusia i el País Basc permeten l'accés a la informació i als convenis des de 2016, La Rioja ho fa des de 2017[474] i la Comunitat

[472] Llevat de casos puntuals, la publicació generalitzada dels textos dels convenis es produeix a partir de 2010, si bé es poden consultar convenis inscrits al Registre signats a partir dels anys vuitanta.
[473] En el cas d'Aragó, es pot accedir als convenis signats des de 1988, segons la informació facilitada pel Registre de Convenis d'aquesta comunitat. Així mateix, es faciliten dades estadístiques dels convenis, mitjançant una eina anomenada FOCUS.
[474] En el cas de La Rioja, es pot accedir als convenis signats des de 1990, segons la informació facilitada pel Registre de Convenis d'aquesta comunitat.

de Madrid facilita l'accés als convenis des de 2018, tot i que, des de 2014, aquesta comunitat ja dona informació sobre dades dels convenis. Finalment, el Principat d'Astúries ofereix informació sobre els convenis bàsicament des de 2019, per bé que no permet l'accés als seus convenis.

Gràfic 20. Registres amb accés al text del conveni



Font: Elaboració pròpia

Cal afegir que les comunitats autònomes que faciliten l'accés als convenis, mitjançant els seus webs corporatius, portals de transparència o govern obert, generalment ofereixen una versió anonimitzada dels textos dels convenis inscrits en els respectius registres, d'acord amb la normativa vigent en matèria de protecció de dades. Això no obstant, algunes comunitats autònomes no protegeixen les signatures autògrafes dels convenis i, en alguns casos, s'accedeix directament als convenis mitjançant els enllaços als butlletins oficials on consten publicats.

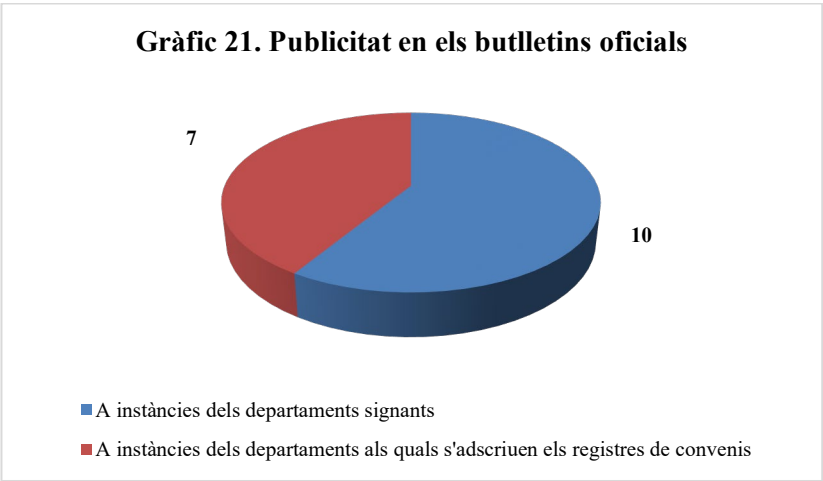
5.3.2.4 La publicitat als butlletins oficials

Tot i que no sempre està prevista en la regulació dels registres de convenis, cada comunitat autònoma estipula de manera diferent els supòsits en què la publicitat dels convenis als butlletins oficials és preceptiva i en els que no ho és, així com els requisits per fer-ho i qui n'ha d'ordenar la publicació. Quan així ho determina la normativa aplicable, normalment es realitza després del tràmit d'inscripció registral i mitjançant

una resolució, i qui habitualment ordena la publicitat dels convenis al butlletí oficial o bé és el Registre de Convenis, mitjançant l'òrgan directiu de qui depèn, o bé el Departament o la Conselleria que signa el conveni, amb alguna notable excepció, com és el cas del Registre de Convenis asturià.[475]

Cal assenyalar que la majoria de les comunitats autònomes han optat, en la seva normativa reguladora, perquè la publicitat dels convenis al butlletí oficial respectiu l'ordeni precisament l'òrgan directiu de qui depèn el Registre de Convenis, que acostuma a tenir rang de Secretaria de Govern, Secretaria General Tècnica, Secretaria General o Direcció General. Aquest és el cas del Principat d'Astúries, Aragó, Cantàbria, Castella i Lleó, Comunitat Valenciana, Extremadura i La Rioja. En el cas que s'atribueixi aquesta funció als departaments o les conselleries que signen els convenis, també s'encomana als secretaris generals tècnics o, en cas de ser entitats del sector públic, als òrgans equivalents. Seria el supòsit d'Andalusia, Canària, Castella-la Manxa, Catalunya, Comunitat de Madrid, Illes Balears, Galícia, Regió de Múrcia, Comunitat Foral de Navarra i País Basc.

Gràfic 21. Publicitat en els butlletins oficials



Font: Elaboració pròpia

[475] En el cas del Principat d'Astúries i segons el que estableix l'Acord de 19 de setembre, del Consell de Govern, pel qual s'aproven les instruccions per a la tramitació de convenis de col·laboració en l'àmbit de l'Administració del Principat d'Astúries, es preveu la publicació de tots els convenis mitjançant la Secretaria de Govern, de qui depèn el Registre de Convenis, si bé la instrucció "VIII.- Registro y Publicación" estableix *in fine* "Como excepción a todo lo expuesto, los convenios celebrados con la Universidad de Oviedo serán publicados por ésta en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*".

Els terminis per ordenar la publicació dels convenis als butlletins oficials són molt variats i difereixen molt entre cada comunitat autònoma, oscil·len entre els deu dies i els dos mesos, i en alguns casos no hi ha un termini determinat. Convé destacar el cas únic de Canàries, en què la publicitat dels convenis al *Butlletí Oficial de Canàries* es produeix de manera prèvia a la inscripció al Registre de Convenis. Aquesta particularitat és una de les novetats introduïdes pel Decret 11/2019, que no segueix la normativa canària anterior reguladora del Registre de Convenis i que tot apunta a què obeeix a diversos factors.

El primer factor a considerar són els canvis introduïts per aquest Decret en el contingut de les dades que s'han de consignar en les inscripcions, en què la data de publicació del conveni al *Butlletí Oficial de Canàries* és una dada preceptiva, d'acord amb la legislació de transparència canària. En aquest context, s'atribueix a les secretaries generals tècniques dels departaments o òrgans equivalents dels organismes del sector públic la competència per publicar els convenis al *Butlletí Oficial de Canàries*.

El segon factor obeeix a què, mitjançant aquest Decret, l'anterior Registre General de Convenis del Sector Públic, es converteix en el Registre General Electrònic de Convenis del Sector Públic, mitjançant una aplicació informàtica integral i es produeix un canvi en els rols dels operadors que intervenen en el procés de tramitació i inscripció dels convenis al Registre. Així, s'atribueix també a les secretaries generals tècniques o òrgans del sector públic esmentats la inscripció de convenis al Registre, incorporant totes les dades materials dels convenis que subscriuen a l'aplicació informàtica del Registre, entre les quals la data de publicació al *Butlletí Oficial de Canàries*.

En la nova lògica registral, la publicació dels convenis al *Butlletí Oficial de Canàries* esdevé prèvia a la inscripció, perquè la data de publicació forma part intrínseca de la inscripció del conveni al Registre. Un cop efectuada la inscripció i verificades les dades incorporades a l'aplicació informàtica del Registre, la Secretaria General de la Presidència del Govern, que és l'òrgan de qui depèn el Registre Electrònic de Convenis, efectuarà una funció de coordinació, revisió i validació de la inscripció realitzada.

Amb aquesta publicació dels convenis al *Butlletí Oficial de Canàries* prèviament a la inscripció registral, el Decret 11/2019 s'assegura que sempre figuri aquesta dada en la

informació que, juntament amb el text del conveni, s'ha de facilitar a la ciutadania través del Portal de Transparència. Aquesta regulació tan singular pot marcar una tendència en el futur, a mesura que la resta de registres de convenis es dotin d'aplicacions informàtiques similars, que permetin un tractament integral del procediment de tramitació i inscripció registral dels convenis.

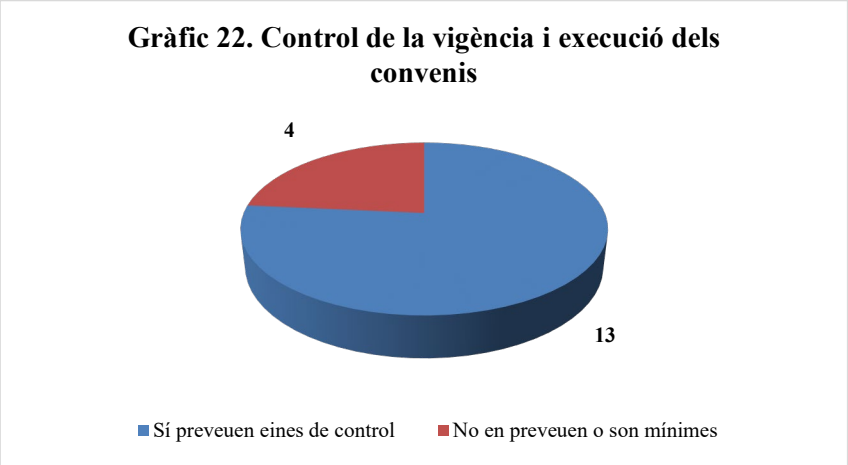
5.3.3 El seguiment i els informes sobre l'activitat convencional

5.3.3.1 El control de la vigència i l'execució dels convenis

Segurament, la part més important de la vida dels convenis, un cop signats, és la seva execució, que va molt lligada al termini de vigència del conveni i que es pot veure frustrada en cas d'extinció anticipada. Aquesta és una possibilitat que no escapa a la majoria de regulacions sobre transparència i també dels registres de convenis de les comunitats autònomes i, per aquest motiu, moltes d'elles han incorporat el deure dels departaments o les conselleries i dels organismes o entitats del sector públic de comunicar al Registre els convenis que hagin perdut la vigència en l'exercici anterior pel transcurs del termini, compliment de l'objecte, denúncia o qualsevol altra causa.

Habitualment, aquest deure de comunicació s'ha de fer efectiu durant el primer trimestre de cada any o en el transcurs de quinze o vint dies des que el fet es produeixi. En el cas que els subjectes obligats no compleixin amb aquest deure, els registres de convenis es reserven la facultat de poder demanar-los, en qualsevol moment, informació sobre la vigència dels convenis inscrits al Registre.

Aquest seria el supòsit més freqüent que estableixen les diferents regulacions dels registres de convenis d'Aragó, Cantàbria, Castella i Lleó, Catalunya, Comunitat Valenciana, Extremadura, Galícia, Illes Balears, La Rioja, Comunitat de Madrid, Regió de Múrcia i Comunitat Foral de Navarra, tot i que hi ha normatives força diverses, algunes de molt específiques i que també es refereixen als supòsits de modificació o de pròrroga, com a causes més freqüents de l'alteració de la vigència i de l'execució del conveni dintre del termini previst.



Font: Elaboració pròpia

Però qui ha dut a terme una definició més completa de com s'ha de fer el seguiment dels convenis és Canàries. En concret, la Secretaria General de la Presidència del Govern de Canàries, de qui depèn el Registre, pot recaptar informació als departaments i als organismes corresponents sobre qualsevol aspecte dels convenis inscrits i no inscrits, així com dels projectes de conveni en relació amb els quals hagi emès informe de coordinació. Aquest sistema permet fer el seguiment exhaustiu de tots els convenis i, particularment, dels convenis en relació amb els quals s'ha emès informe i que encara no estan inscrits al Registre, precisament per instar als departaments a què duguin a terme aquesta inscripció preceptiva o comuniquin els motius pels quals no s'han signat.

Aquesta Secretaria General també pot demanar informació als departaments sobre l'avaluació que s'hagi efectuat sobre els convenis signats per tal de decidir sobre la necessitat o conveniència de mantenir-ne la vigència o, si escau, instar-ne la denúncia corresponent. Aquesta previsió es materialitza en una comunicació trimestral als departaments, en què els recorda la pròxima expiració del termini de vigència dels convenis inscrits per tal que aquests decideixin si volen prorrogar-los o donar-los per finalitzats.

Així mateix, la Secretaria General esmentada pot fer el seguiment dels convenis signats per l'Estat amb altres comunitats autònomes i ens locals per tal de proposar als departaments de la pròpia Administració que iniciïn negociacions amb els ministeris o els òrgans competents amb vistes a la signatura de convenis anàlegs. Bàsicament, es fa

un seguiment al *Butlletí Oficial de l'Estat* dels convenis signats entre l'Estat i les altres comunitats autònomes. Si es constata l'existència de vies de col·laboració que encara no hagi desenvolupat Canàries, ho posa en coneixement dels departaments competents en funció de la matèria, perquè estudiïn la possibilitat d'encetar negociacions amb els ministeris competents.

És evident que no hi ha comparació possible entre la regulació canària sobre el Registre de Convenis i la de la resta de comunitats autònomes pel que fa al seguiment dels convenis, ja que la Secretaria General de la Presidència del Govern assumeix, no només un rol de coordinador de les relacions de col·laboració i cooperació de Canàries en aquest aspecte, sinó que també, en exercir un seguiment de les relacions d'altres governs i administracions amb l'Estat per a profit propi, un rol impulsor de les relacions verticals, entre Canàries i l'Estat.

Com ja s'ha indicat, la regulació canària dels últims temps ha fet un salt qualitatiu molt important en tots els aspectes de l'activitat convencional, i especialment pel que fa al foment, la coordinació, el control i el seguiment dels convenis, que s'haurà de seguir molt atentament per l'efecte imitador que pot tenir en les futures regulacions de les comunitats autònomes en aquesta matèria.

5.3.3.2 Els informes i els balanços d'avaluació

Alguns registres de convenis també han previst, en les seves regulacions, un control i seguiment de l'activitat convencional dels seus governs, administracions i sector públic molt més exhaustiu del que s'ha exposat i que implica l'elaboració de balanços d'activitat i d'avaluació, que habitualment eleven al Consell de Govern per al seu coneixement i, en alguns casos, també fan públics al seu web corporatiu o al Portal de la Transparència.

En aquest sentit, el Registre de Convenis de la Regió de Múrcia va ser el pioner, l'any 1996, a l'hora de regular que, en acabar l'exercici pressupostari, les conselleries havien d'elevar al Consell de Govern un informe relatiu a l'execució dels convenis signats i de les possibles incidències que s'hagin pogut plantejar en el seu compliment, en especial

d'aquelles que puguin donar lloc a la pròrroga o la modificació del conveni. Aquests informes es continuen elaborant anualment i s'eleven al Consell de Govern. D'altres registres, porten a terme aquest control i seguiment dels convenis mitjançant l'elaboració d'estadístiques, com és el cas de Castella-la Manxa des de 2007,[476] o d'informes anuals sobre els convenis inscrits, com és el cas del Registre de Castella i Lleó des de l'any 2010,[477] que han de publicar en el seu respectiu web corporatiu.

Tanmateix, hi ha comunitats autònomes que no han regulat expressament l'elaboració d'informes que permetin exercir el control i el seguiment de l'activitat convencional, però confeccionen una altra documentació d'efectes similars, com és el cas de la Comunitat Valenciana, que incorpora aquesta activitat dintre de la memòria anual que elabora la Direcció General de Relacions amb les Corts (de qui depèn el Registre de Convenis), i que posteriorment eleva al Consell de Direcció de la Presidència de la Generalitat Valenciana.

En aquesta mateixa línia i també fora de regulació, el Registre de Convenis de Castella-la Manxa realitza informes sobre l'activitat convencional de l'Administració de la Junta i dels seus organismes autònoms, que eleva periòdicament (cada trimestre) per a la presa de coneixement del Consell de Govern, si bé no els publica per internet. Aquest també seria el cas del Registre de Convenis de La Rioja, que des de 2016 elabora memòries anuals, que envia al Consell de Govern per al seu coneixement i que també publica en el web corporatiu.[478]

Tal com ja s'ha indicat anteriorment, en el cas del Registre de Convenis de Catalunya, durant els anys 2005-2012, es van elaborar informes i balanços periòdics (semestrals i anuals) sobre l'activitat convencional de la Generalitat de Catalunya, que es van elevar al Consell Tècnic i al Govern, i que també es van publicar al web corporatiu. Malgrat

[476] En aquest sentit, convé mencionar que a la pàgina web corporativa del Registre de Convenis https://www.castillalamancha.es/gobierno/haciendayaapp/actuaciones/registro-general-de-convenios-de-la-administración-de-la-junta-de-comunidades-de-castilla-la-mancha, consten les relacions de convenis anuals en format reutilitzable, que permet fer operacions diverses, entre les quals gràfics i estadístiques (consulta de 25.10.2021).

[477] A la pàgina web corporativa https://gobierno.jcyl.es/web/es/registro-general-electronico-convenios.html, actualment consten publicats els balanços del Registre de Convenis de la Junta de Castella i Lleó dels anys 2016 i 2017 (consulta de 25.10.2021).

[478] Aquesta informació està disponible al web corporatiu del Registre de Convenis de La Rioja https://web.larioja.org/convenios (consulta de 25.10.2021).

que, a partir de 2013, es va ometre aquesta pràctica per la manca de recursos suficients, pròximament s'ha previst la represa d'aquesta pràctica.

Gràfic 23. Elaboració d'informes i/o balanços de l'activitat convencional

Font: Elaboració pròpia

5.3.4 Les relacions dels registres de convenis amb altres institucions

Una de les qüestions que ha preocupat més als legisladors de les comunitats autònomes en l'àmbit de les relacions intergovernamentals, és la regulació dels convenis de col·laboració i els acords de cooperació entre elles, i especialment els efectes que se'n deriven. En el marc de la Constitució espanyola, tots els estatuts d'autonomia van preveure mecanismes de col·laboració entre comunitats autònomes, si bé no hi ha hagut una homogeneïtat en el seu desenvolupament.

La diversitat de regulacions estatutàries, en principi, no ha de ser un obstacle per a la col·laboració, si bé els efectes que se'n deriven, especialment pel que fa al deure de comunicar els convenis de col·laboració signats entre comunitats autònomes als parlaments i a les Corts Generals suposen, a vegades, una complicació afegida a la tramitació i signatura dels convenis, que resta encara per resoldre de forma satisfactòria, sobretot per a les comunitats autònomes.

En aquest context, la majoria de comunitats autònomes ha previst, en el seu ordenament jurídic, com dur a terme aquesta comunicació dels convenis esmentats als diferents

centres del poder legislatiu. Aquest deure de comunicació no sempre està previst en la normativa reguladora dels registres de convenis i, quan està previst, a vegades no s'indica qui ha de dur a terme aquesta obligació. En qualsevol cas i com ja s'ha indicat anteriorment, aquesta comunicació no és sempre efectiva i un gran nombre de comunitats autònomes, hagin o no previst el mecanisme adient en virtut de les seves facultats d'autoorganització, habitualment no comuniquen aquest tipus de convenis ni al seu Parlament ni a les Corts Generals.

Per altra banda, la Llei 40/2015 també va imposar diverses mesures de control dels convenis signats pels subjectes obligats per aquesta norma, especialment com a conseqüència de la Moció 878, de 30 de novembre de 2010, del Tribunal de Comptes, entre les quals l'obligació de les comunitats autònomes de remetre electrònicament els convenis amb un import superior als 600.000 euros a aquest mateix Tribunal o a l'òrgan extern de fiscalització de la comunitat autònoma.

Convé, doncs, efectuar una anàlisi detallada del sistema de comunicació dels convenis horitzontals, per part de les comunitats autònomes, en els tres supòsits mencionats, com són la comunicació de convenis i acords de cooperació als parlaments autonòmics respectius i a les Corts Generals, així com el mecanisme de remissió dels convenis al Tribunal de Comptes o a l'òrgan anàleg de caràcter autonòmic.

5.3.4.1 La relació amb els parlaments autonòmics

En el marc de les disposicions de la Constitució espanyola, si bé tots els estatuts d'autonomia de les comunitats autònomes van preveure el procediment per a la signatura de convenis i acords de cooperació entre elles, cap d'aquestes normes institucionals bàsiques va establir l'òrgan encarregat de dur a terme la comunicació d'aquests instruments o, en el seu cas, la sol·licitud d'autorització, aprovació o ratificació del propi Parlament. Així mateix, la normativa de desplegament posterior, en la majoria de casos, tampoc no va disposar res sobre aquesta qüestió.

Davant d'aquest panorama, en algunes comunitats, com és el cas d'Aragó, l'obligació de comunicar els convenis signats amb altres comunitats autònomes a les Corts d'Aragó,

així com la petició de ratificació dels acords de cooperació recau en la unitat administrativa que n'ha impulsat la signatura[479]. Igualment, a Extremadura correspon als òrgans gestors de l'Administració la comunicació a l'Assemblea dels convenis signats amb altres comunitats o la petició d'autorització dels acords de cooperació.[480]

En d'altres comunitats autònomes, com és el cas del Principat d'Astúries, correspon al Consell de Govern enviar els convenis i els acords de cooperació a la Junta General per tal d'obtenir-ne l'autorització prèvia abans de la seva subscripció.[481] Aquest també seria el cas de Castella-la Manxa, que atribueix al Consell de Govern de la Junta les funcions de relació amb el seu Parlament i de comunicació dels convenis i acords amb les altres comunitats autònomes a tots els efectes.[482]

A la Comunitat Foral de Navarra, per signar un conveni amb una altra comunitat autònoma, així com un acord de cooperació, també es requereix l'autorització prèvia del Parlament Foral i, atès que les relacions institucionals i amb el Parlament corresponen a la persona titular del Departament amb competències en matèria de Presidència, serà aquest òrgan qui n'efectuï el contacte.[483] De manera similar, La Rioja comunica, mitjançant la Secretaria de Govern, els convenis i acords amb altres comunitats autònomes al Parlament per tal d'obtenir-ne l'aprovació i autorització prèvies.[484]

Això no obstant, la majoria de comunitats autònomes, com ara Canàries, Cantàbria, Castella i Lleó, Comunitat Valenciana, Comunitat de Madrid, Galícia, Regió de Múrcia i País Basc, ha atribuït aquest deure de comunicació a les unitats directives específiques dels departaments amb competències en matèria de relacions amb el Parlament.[485]

---

[479] A manca de referència expressa de l'Estatut d'autonomia aragonès de 2007, de la Llei de convenis de 2011 i del Decret de regulació del Registre General de Convenis de 2012, aquesta és la pràctica seguida per Aragó, segons la informació facilitada pel seu Registre de Convenis.

[480] Segons la informació facilitada pel Registre de Convenis extremeny, aquesta és la pràctica seguida en aquests casos, ja que l'Estatut d'autonomia d'Extremadura de 2011 no estableix l'òrgan encarregat d'aquesta comunicació, ni tampoc el Decret de regulació del Registre General de Convenis de 2013.

[481] D'acord amb la instrucció X.- de l'Acord de 19 de setembre de 2018, aprovat pel Consell de Govern del Principat d'Astúries.

[482] Segons la informació facilitada pel Registre General de Convenis de Castella-la Manxa.

[483] D'acord amb la informació facilitada pel Registre de Convenis i Acords de l'Administració de la Comunitat Foral de Navarra, atesa la normativa estatutària, legal i reglamentària d'aplicació.

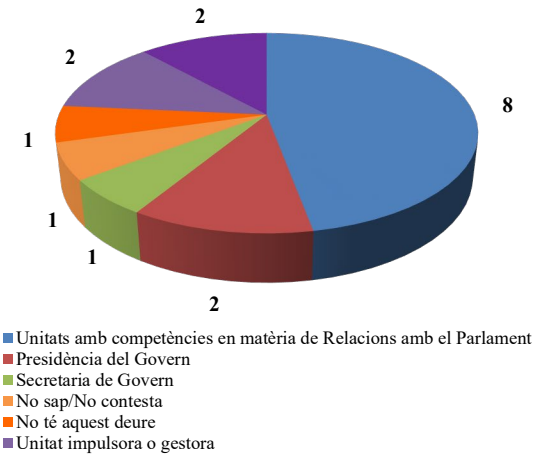
[484] D'acord amb la previsió de l'article 10 del Decret 13/2017, de 12 d'abril, pel qual es regula el Registre de Convenis de la Comunitat Autònoma de La Rioja i de la informació facilitada per aquest Registre.

[485] Aquesta és la pràctica seguida per aquestes comunitats autònomes, d'acord amb la informació facilitada pels respectius registres de convenis.

El cas més singular i avançat en la matèria és el de les Illes Balears, que, des de l'aprovació de l'Estatut d'autonomia de 2007, ja no té l'obligació de comunicar els convenis horitzontals al Parlament, ni de demanar-ne l'autorització. En aquest àmbit, Catalunya presenta certes similituds amb les Illes Balears. De conformitat amb l'Estatut de 2006, no es requereix l'aprovació prèvia del Parlament per a la signatura de convenis i acords amb altres comunitats autònomes, i únicament caldrà la seva comunicació un cop signats. L'únic supòsit en què sí caldrà aquesta intervenció prèvia de la Cambra catalana és quan els convenis i acords n'afectin les facultats legislatives. Tot i que el procediment per a la comunicació o petició d'aprovació prèvia d'aquests instruments no està previst a cap normativa, habitualment l'efectua la Presidència de la Generalitat.[486]

D'altra banda, l'Estatut d'autonomia d'Andalusia de 2007 estableix la necessària autorització prèvia del Parlament per a la signatura de convenis i acords de cooperació amb altres comunitats autònomes, si bé ni aquesta norma ni la legislació de desplegament no preveuen quin òrgan de la Junta d'Andalusia haurà de formular aquesta petició.

Gràfic 24. Tramesa de convenis i acords al Parlament



Font: Elaboració pròpia

[486] D'acord amb la informació facilitada pel Registre de Convenis de Catalunya i de la pràctica habitual seguida per a la comunicació de convenis al Parlament de Catalunya.

5.3.4.2 La relació amb les Corts Generals

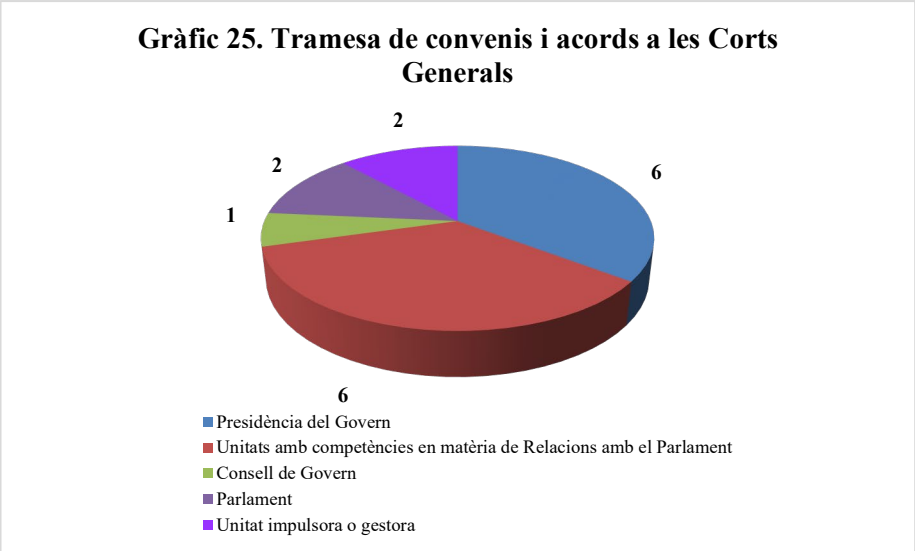
Com en el cas de la comunicació de convenis i acords de cooperació horitzontals als parlaments respectius, la relació de les comunitats autònomes amb les Corts Generals tampoc no obeeix a un criteri unívoc, per la qual cosa cada comunitat preveu de manera distinta la manera d'efectuar aquest tràmit de comunicació de convenis o de petició d'autorització prèvia en el supòsit d'acords de cooperació.

La Comunitat Autònoma d'Aragó canalitza aquest deure constitucional de comunicar a les Corts Generals els convenis i demanar, si escau, l'autorització per a la signatura dels acords de cooperació amb altres comunitats autònomes mitjançant la unitat administrativa que n'ha impulsat la signatura. En aquesta mateixa línia, Extremadura efectua aquest tràmit per mitjà dels òrgans gestors de la pròpia Administració.

Si bé, en la majoria de comunitats autònomes, la comunicació de convenis i acords de cooperació horitzontals a les Corts Generals està atribuïda a la Presidència del Govern, com és el cas del Principat d'Astúries, Comunitat Foral de Navarra, Canàries, Comunitat de Madrid, Illes Balears i Catalunya.[487] Sense oblidar que un nombre igual de comunitats autònomes realitzen aquest tràmit mitjançant les unitats directives específiques dels departaments o conselleries amb competències en matèria de relacions amb el Parlament, com són Cantàbria, Castella i Lleó, Comunitat Valenciana, Galícia, Regió de Múrcia i País Basc.[488]

Menció a banda mereix el cas de la Comunitat Autònoma de Castella-la Manxa, que atribueix al Consell de Govern aquest deure de comunicació de convenis i acords de cooperació a les Corts Generals. Finalment, convé assenyalar que, en el cas de les comunitats autònomes d'Andalusia i de La Rioja, qui realitza aquesta comunicació a les Corts Generals és el Parlament autonòmic.

[487] En el cas del Principat d'Astúries, la comunicació es fa directament a la Presidència del Senat i, pel que fa a Canàries, també es preveu la possibilitat que la comunicació de convenis i acords de cooperació horitzontals la dugui a terme el Parlament d'aquesta comunitat autònoma.
[488] D'acord amb la informació facilitada pels registres de convenis respectius i de la normativa sectorial d'aplicació.



Font: Elaboració pròpia

5.3.4.3 La tramesa de convenis al Tribunal de Comptes o òrgans anàlegs autonòmics

Com ja s'ha indicat anteriorment, algunes comunitats autònomes, com són el Principat d'Astúries, Canàries, Cantàbria, Castella i Lleó, La Rioja i Comunitat de Madrid han dut a terme una adaptació de la normativa sobre registres de convenis a la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, bàsicament per redefinir la tipologia i el contingut mínim dels seus convenis o modificar-ne el termini la vigència, per bé que ara interessa destacar com han establert el procés de remissió dels convenis amb un import superior a 600.000 euros al Tribunal de Comptes o òrgan assimilat de cada comunitat autònoma, de conformitat amb les disposicions d'aquesta Llei.

En el cas del Principat d'Astúries, la normativa d'adequació del Registre a la Llei 40/2015 no va preveure la remissió de convenis amb un import superior als 600.000 euros a la Sindicatura de Comptes del Principat d'Astúries. En canvi, Canàries va establir que el centre directiu responsable de la tramitació del conveni l'haurà de trametre a l'Audiència de Comptes dintre dels tres mesos següents a la signatura.[489]

[489] Així mateix, consta aprovada la Resolució de 30 de novembre de 2018, del president de l'Audiència de Comptes de Canàries, per la qual es fa públic l'acord de la Institució que aprova la Instrucció relativa a la remissió telemàtica a l'Audiència de Comptes dels extractes dels expedients de contractació i convenis i de les relacions anuals dels contractes, convenis i encàrrecs a mitjans propis personificats celebrats per les entitats del sector públic autonòmic de la Comunitat Autònoma de Canàries a l'empara de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic.

A la regulació de Cantàbria, tampoc no es va preveure cap disposició per establir l'obligació de trametre els convenis amb un import superior als 600.000 euros al Tribunal de Comptes, però aquesta funció la realitzen les unitats administratives responsables de la tramitació dels convenis.[490] A Castella i Lleó, en canvi, s'atribueix al Registre Electrònic d'Instruments de Cooperació l'obligació de trametre els esmentats convenis al Consell de Comptes.[491]

En el cas de La Rioja, la normativa que regula el Registre Electrònic de Convenis d'aquesta comunitat va atribuir l'obligació de comunicar al Tribunal de Comptes els convenis amb un import superior a 600.000 euros a l'òrgan competent per a la gestió del conveni.[492] Pel que fa a la Comunitat de Madrid, correspon a la Secretaria General Tècnica a la qual s'adscriu el Registre de Convenis i Protocols, remetre electrònicament a la Cambra de Comptes madrilenya els convenis esmentats, a petició de la Secretaria General Tècnica de la Conselleria corresponent.[493]

Altres comunitats autònomes no han realitzat encara una adaptació de les seves normatives a les previsions de la Llei 40/2015 d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, però sí que han desenvolupat, en general, mecanismes interns de comunicació dels convenis amb un import superior als 600.000 euros al Tribunal de Comptes o a l'òrgan extern de fiscalització de la seva comunitat.[494]

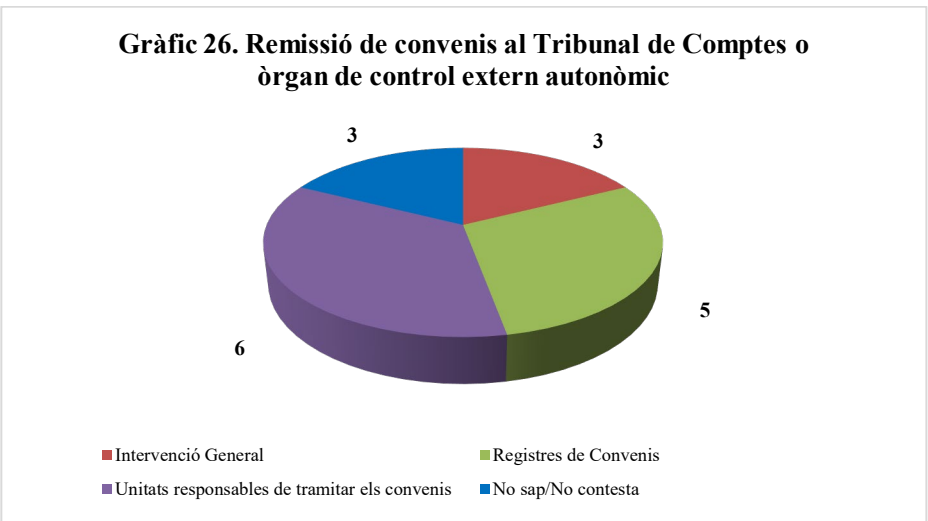
Com el Registre de Convenis de Catalunya, el Registre de Convenis d'Aragó facilita la informació sobre aquest tipus de convenis a la Cambra de Comptes aragonesa, mitjançant la signatura d'un conveni de col·laboració. Al principi, es feia anualment i, en l'actualitat, la Cambra accedeix a la base de dades del Registre per recaptar la informació directament. Amb relació a la Comunitat Valenciana, la via de comunicació habitual és la Direcció General de Relacions amb les Corts de la Presidència de la Generalitat (de la qual depèn el Registre de Convenis), que tramet els convenis esmentats a la Sindicatura de Comptes valenciana.

[490] D'acord amb la informació facilitada pel Registre Electrònic de Convenis de Cantàbria.
[491] Aquesta obligació està continguda a l'article 18 del Decret 6/2023, de 18 de maig, pel qual es regula el Registre Electrònic d'Instruments de Cooperació de l'Administració de la Comunitat de Castella i Lleó.
[492] Segons especifica la disposició addicional 1a. del Decret 13/2017, de 12 d'abril, pel qual es regula el Registre electrònic de Convenis de La Rioja.
[493] De conformitat amb l'article 16 del Decret 48/2019, de 10 de juny, del Consell de Govern, pel qual es regula l'activitat convencional de la Comunitat de Madrid.
[494] D'acord amb la informació facilitada pels registres de convenis de les comunitats autònomes.

A la Comunitat Autònoma de Castella-la Manxa, aquest deure de comunicar els convenis amb un compromís econòmic superior als 600.000 euros al Tribunal de Comptes correspon a la Conselleria d'Hisenda i Administracions Públiques, per conducte de la Intervenció General de la Junta. Seguint el mateix procediment de tramesa, la Regió de Múrcia vehicula la remissió de convenis al Tribunal de Comptes mitjançant la Intervenció General de la Conselleria d'Economia, Hisenda i Administració Digital. Quant a les Illes Balears, la Intervenció General d'aquesta Comunitat Autònoma, com a centre directiu encarregat de les relacions amb els òrgans de control extern, és qui defineix el sistema per trametre la informació sobre els convenis esmentats a la Sindicatura de Comptes de les Illes Balears.

De la mateixa manera que Cantàbria i la Rioja, Extremadura també realitza la remissió dels convenis amb un import superior a 600.000 euros al Tribunal de Comptes mitjançant els òrgans gestors responsables de la tramitació dels convenis. A la Comunitat Foral de Navarra i al País Basc, els òrgans corresponents dels departaments signants també són els encarregats de remetre els convenis a la *Cámara de Comptos* i al Tribunal Basc de Comptes Públics, respectivament. Pel que fa a les comunitats autònomes de Galícia i Andalusia, no es disposa de dades al respecte i la normativa corresponent, aprovada amb anterioritat a la Llei 40/2015 i pendent d'actualització, tampoc no indica com s'ha de fer aquest tràmit de comunicació als òrgans externs de fiscalització.

Gràfic 26. Remissió de convenis al Tribunal de Comptes o òrgan de control extern autonòmic



Font: Elaboració pròpia

En definitiva, la majoria de comunitats autònomes, hagin o no regulat aquesta qüestió, ja han previst el canal per fer efectiva l'obligació derivada de la Llei 40/2015 (article 53), com és la tramesa dels convenis amb un import superior als 600.000 euros al Tribunal de Comptes o als òrgans externs autonòmics de fiscalització, fent gala d'un exercici molt important de transparència i, sobretot, de retiment de comptes de l'activitat convencional autonòmica.

5.4 La creació de registres electrònics d'òrgans de cooperació a les comunitats autònomes

La Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, va establir que totes les administracions públiques han de "mantenir actualitzat un registre electrònic dels òrgans de cooperació en què participi i dels convenis que hagi subscrit" (article 144.3). Malgrat la seva incidència en la capacitat d'autoorganització de les comunitats autònomes, aquest mandat legal no va ser objecte de debat al Tribunal Constitucional, ja que ni Catalunya ni Canàries, que són les úniques comunitats autònomes que van interposar un recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei 40/2015, no van qüestionar-lo en cap moment.

Abans d'analitzar el desplegament que han dut a terme diverses comunitats autònomes en relació amb aquesta previsió legal, cal tenir en compte que la Comunitat Valenciana, una de les comunitats pioneres en la creació i regulació del seu Registre de Convenis, també es va avançar a la Llei 40/2015 pel que fa a la creació del seu Registre Electrònic dels Òrgans de Cooperació.

5.4.1 El Registre d'Òrgans Col·legiats de la Comunitat Valenciana: el precursor

Una dècada abans de l'aprovació de la Llei 40/2015, la Comunitat Valenciana ja es va avançar a la previsió d'aquest cos legal i va crear i regular, l'any 2002, el Registre d'Òrgans Col·legiats de la Generalitat Valenciana, mitjançant el Decret 104/2002, de 18 de juny. Com molt bé s'indica en aquest Decret, aquest Registre es va crear amb la

voluntat de "disposar d'una estructura adequada que assegure la identificació immediata del conjunt d'òrgans col·legiats en què es participa, de les persones que representen la Generalitat Valenciana en els òrgans esmentats, de la forma de participació en ells, del seu funcionament, així com la disponibilitat immediata i permanent dels seus acords i el seguiment de la seua evolució" (Exposició de motius).

Així mateix, es va establir la inscripció, a efectes declaratius, dels òrgans col·legiats de la Generalitat Valenciana, entre les quals les seves institucions, entitats autònomes i entitats de dret públic sotmeses al dret administratiu, si bé també va enumerar diversos òrgans col·legiats que van restar exclosos d'inscripció.[495]

En aquesta norma, també es van regular, detalladament, les dades relatives a la informació que el secretari de cada òrgan col·legiat ha de comunicar al Registre en relació amb l'òrgan col·legiat, els seus membres i el seu funcionament. Pel que fa a la documentació que el secretari de cada òrgan ha de trametre al Registre, el Decret esmentat especifica que, si es tracta d'òrgans col·legiats integrats únicament per alts càrrecs i personal al servei de l'Administració de la Generalitat Valenciana, cal còpia de les sessions i dels ordres del dia, així com de les actes i acords adoptats. En canvi, pel que fa a la resta dels òrgans col·legiats, llevat dels institucionals, només cal còpia de les convocatòries de les sessions i dels ordres del dia.

Com és evident, en aquest Decret es va preveure una coordinació molt exhaustiva dels òrgans col·legiats en què participen membres de la Generalitat Valenciana i, sobretot, la recaptació de molta informació pel que fa als debats plasmats en les actes corresponents i, si escau, dels acords adoptats en les reunions.

A nivell organitzatiu, també es va estipular que el Registre d'Òrgans Col·legiats de la Generalitat Valenciana depengués del Centre de Gestió Administrativa dels Òrgans Col·legiats regulat per aquesta mateixa norma, amb àmplies facultats de seguiment, coordinació i gestió. Això no obstant, en l'actualitat, aquest Centre de Gestió ja no

[495] Entre aquest sentit, resten exclosos d'inscripció els òrgans col·legiats següents: el Govern valencià, la Comissió de Secretaris Autonòmics i Sotssecretaris, les Comissions Delegades del Govern Valencià, els consells de direcció de les conselleries, els òrgans col·legiats de contractació, els òrgans de selecció de personal i provisió de llocs de treball previstos en la normativa de funció pública, les comissions de valoració per a la concessió de beques, ajudes i subvencions, els òrgans mixts creats per a la vigilància, el control i la interpretació dels acords i els convenis de col·laboració i els òrgans de participació escolar.

existeix i el Registre depèn de la Secretaria Autonòmica de Presidència, mitjançant la Direcció General de Relacions amb les Corts. Aquesta unitat orgànica també gestiona el Registre de Convenis de la Generalitat Valenciana i, per tant, coordina tota la informació en aquest àmbit prevista per la Llei 40/2015 i, especialment, pel que fa a les relacions intergovernamentals.

Tot i que el Decret de creació del Registre d'Òrgans Col·legiats[496] és molt complet i avançat al seu temps, resta pendent l'adaptació de les seves disposicions a les previsions contingudes en la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic i a la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals, especialment pel que respecta a l'accés a les dades i a la documentació dels òrgans col·legiats.

5.4.2 La creació i el desplegament d'altres registres d'òrgans de cooperació autonòmics

Des de l'aprovació de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, només dues comunitats autònomes han creat i regulat registres d'òrgans de cooperació, sent una qüestió, per ara, pendent d'impuls i desplegament a la majoria de comunitats autònomes per tal de donar compliment a la norma legal esmentada.

5.4.2.1 Canàries

Amb posterioritat a l'aprovació de la Llei 40/2015, la Comunitat Autònoma de Canàries és qui ha creat i regulat més detalladament el seu Registre Electrònic d'Òrgans de Cooperació, mitjançant el Decret 11/2019, d'11 de febrer. La creació d'aquest Registre es va realitzar a la vegada i en el mateix Decret que la del Registre Electrònic de Convenis del Sector Públic de Canàries, i ambdós registres (públics i de naturalesa administrativa) es van adscriure a la Secretaria General de la Presidència del Govern, com molt bé s'apunta en aquesta norma, per tal de "facilitar el coneixement públic de

[496] Cal assenyalar que el Registre d'Òrgans Col·legiats de la Generalitat Valenciana és un Registre Electrònic i funciona mitjançant una aplicació informàtica anomenada SICEO.

tots els documents emprats per formalitzar les relacions de cooperació en les quals participen els ens que integren el sector públic autonòmic" (Exposició de motius).

El Decret esmentat va delimitar molt breument el contingut d'aquest Registre, en el qual s'hi han d'inscriure els òrgans de cooperació en què participi la Comunitat Autònoma de Canàries, així com les convocatòries, ordres del dia i les recomanacions o acords signats. El Registre es distribueix en sis seccions, que es corresponen correlativament a les conferències sectorials, de presidents, altres òrgans de cooperació multilaterals, comissions bilaterals de cooperació, òrgans de cooperació amb les administracions públiques canàries i, de gran importància per a aquesta comunitat autònoma, les regions ultraperifèriques (RUP).

Tot i que aquest Registre s'havia d'haver posat en marxa el 2020, no va ser fins al cap de dos anys després que es va aprovar el Decret 25/2022, de 23 de març, pel qual es regula l'organització i el funcionament del Registre Electrònic d'Òrgans de Cooperació de l'Administració Pública de la Comunitat Autònoma de Canàries. A destacar la previsió d'aquest Decret pel que fa a l'accés de les persones físiques i jurídiques, públiques o privades, a totes les dades i el contingut de tots els documents inscrits en el Registre Electrònic d'Òrgans de Cooperació, que es podran consultar en qualsevol moment i descarregar-se en fitxers informàtics amb format reutilitzable.

5.4.2.2 Andalusia

En el cas d'Andalusia, només s'ha previst la creació del Registre Electrònic d'Òrgans de Cooperació respectiu, tal com indica, de manera molt concisa, el Decret 622/2019, de 27 de desembre, d'administració electrònica, simplificació de procediments i racionalització organitzativa de la Junta d'Andalusia, pel qual es crea el Registre Electrònic d'Òrgans Col·legiats de l'Administració de la Junta d'Andalusia, adscrit a la Conselleria competent en matèria d'Administració Pública.

Malgrat dedicar-li un únic precepte, a l'espera de desplegament mitjançant l'Ordre corresponent, el Decret estableix els òrgans exclosos d'inscripció i el contingut mínim de la informació que ha de constar al Registre Electrònic d'Òrgans Col·legiats, que serà

accessible des del Portal de la Junta d'Andalusia, de conformitat amb la legislació andalusa sobre transparència.

A la vista de la regulació dels primers registres d'òrgans de cooperació i de la seva posada en marxa, caldrà estar amatents a la futura proliferació de registres electrònics d'òrgans de cooperació a les comunitats autònomes. De ben segur, la creació i regulació d'aquests registres permetrà desenvolupar una coordinació interna de les relacions institucionals en el si de cada Govern i Administració autonòmica, especialment en l'àmbit de les relacions intergovernamentals que es mantenen amb l'Estat (conferències de presidents, sectorials, comissions bilaterals, etc.) i, alhora, realitzar un seguiment acurat d'aquests òrgans i dels acords o debats que s'hi susciten.[497]

Convé remarcar, però, que la dependència del Registre de Convenis i del Registre d'Òrgans de Cooperació sota la mateixa unitat orgànica, com en els casos analitzats, és un gran encert, perquè facilita la coordinació transversal i evita la dispersió funcional de competències similars. Així mateix, aquesta direcció unificada permet l'intercanvi intern de dades i l'anàlisi conjunta de la informació continguda en ambdós registres, per tal d'extreure'n conclusions rellevants. En definitiva, es tracta d'obtenir informació contrastada i útil per entaular qualsevol procés de negociació de millora de les polítiques públiques amb l'Estat en el si d'un òrgan de cooperació, així com també per impulsar les relacions de col·laboració i cooperació amb les altres comunitats autònomes.

[497] És necessari tenir ben present que altres comunitats autònomes, com és el cas de les Illes Balears, també estan estudiant l'ampliació de l'objecte del Registre de Convenis per tal d'incloure-hi també els òrgans de cooperació en què participi l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears.

6. La perspectiva comparada: la gestió de recursos informatius i la transparència de la cooperació a Suïssa i el Canadà

Per tenir una visió global de les relacions de col·laboració i cooperació intergovernamentals i de com es gestionen els recursos informatius i la transparència que se'n deriven, un cop realitzada l'anàlisi exhaustiva dels diferents instruments en què s'articulen aquestes relacions a Espanya, especialment des de l'experiència pràctica de les comunitats autònomes, cal obrir la perspectiva i anar un pas més enllà de l'Estat autonòmic, i examinar com es materialitzen aquestes relacions en un dels estats federals més descentralitzats del nostre entorn europeu més proper, com és el cas de Suïssa, així com també en el continent nord-americà, com és el del Canadà. Cal assenyalar, a més, que la diversitat lingüística i cultural també ha estat un factor clau de la tria d'aquests dos països, atès que els apropa a la multiculturalitat i el plurilingüisme presents a Espanya.[498]

En el pla intergovernamental, s'ha considerat d'interès l'estudi de Suïssa per com es duen a terme les relacions entre el Govern federal i els cantons, que disposen de gran autonomia. També cal incidir en la importància del rol que desenvolupen els cantons suïssos en l'establiment de relacions estables i permanents entre ells, i de com gestionen, de manera conjunta o individual, la transparència i els recursos informatius derivats d'aquestes relacions de col·laboració i cooperació.

Amb relació al Canadà, també s'ha considerat molt rellevant l'estudi de les relacions intergovernamentals del Govern federal amb les províncies i els territoris, així com d'aquests últims entre si i, en particular, dels diversos mecanismes de cooperació que hi intervenen en cada cas. Com en el cas de Suïssa, és un Estat federal i descentralitzat, amb una presència destacada de mecanismes de cooperació de caràcter horitzontal.

[498] Sobre les relacions intergovernamentals als sistemes federals i les seves principals característiques, amb referències al Canadà i a Suïssa, Poirier, Johanne, "Les relations intergouvernementales dans les systèmes fédéraux: omniprésentes, idiosyncrasiques, opaques et essentielles (Intergovernmental Relations in Federal Systems: Ubiquitous, Idiosyncratic, Opaque, and Essential)" a Mathieu, Félix, Guénette, David i Gagnon, Alain-G. (directors), *Cinquante déclinaisons de fédéralisme: théorie, enjeux et études de cas*, Presses de l'Université du Québec, Québec, 2020, pàg. 81-97.

Però, sens dubte, és especialment interessant per a Catalunya el cas del Quebec i de com el Govern quebequès ha articulat i impulsat una estructura pròpia i específica per gestionar, de manera transparent, coordinada i proactiva, les relacions bilaterals i multilaterals amb els governs federal, de les províncies i els territoris, així com els recursos informatius corresponents, amb posterioritat als referèndums fallits sobre la seva independència del Canadà i per tal de fer front a la situació d'atzucac creada, i donar resposta a les necessitats reals i als reptes de futur del Quebec.

Aquesta visió panoràmica pot ser de gran ajuda per redefinir la intervenció de les comunitats autònomes en les relacions entre elles i amb l'Estat i, sobretot, per prendre nota de com la transparència i l'impuls de les relacions intergovernamentals de caràcter horitzontal, així com l'anàlisi de la informació que se'n deriva, pot contribuir a enfortir i millorar l'exercici de les seves competències i fer-les més eficaces, sense menyscabar la pròpia autonomia.

6.1 Suïssa

6.1.1 Breu introducció al sistema institucional helvètic i la seva incidència en les relacions intergovernamentals

Suïssa és una República federal anomenada Confederació Suïssa i composta per 26 cantons.[499] Un dels trets més característics de la societat helvètica és la seva pluralitat,

[499] Sobre l'origen, evolució i situació actual del federalisme a Suïssa, cal tenir en compte a Fleiner, Thomas, "The current situation of federalism in Switzerland", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals,* núm. 9, 2009, pàg. 51-90. Una perspectiva global de la Confederació Suïssa contemporània, de les relacions intergovernamentals verticals i horitzontals, i dels reptes pendents a Pfisterer, Thomas, "Intergovernmental Relations in Switzerland: An Un familiar Term for a Necessary Concept", Poirier, Johanne, Saunders, Cheryl i Kincaid, John (editors), *Intergovernmental Relations in Federal Systems. Comparative Structures and Dynamics*. Ontario: Oxford University Press, Forum of Federations International Association of Centers for Federal Studies (IACFS), 2015, pàg. 379-409. També a Dardanelli, Paolo, "Democràcia federal a Suïssa", a Burgess, Michael i Gagnon, Alain-G. (editors), *Democràcies federals*, Col·lecció Institut d'Estudis Autonòmics núm. 87, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2013, pàg. 209-233, i a Mader, Luzius, "Las relaciones intergubernamentales en Suiza", a López Basaguren, Alberto i Escajedo San Epifanio, Leire (coordinadors), *Los caminos del federalismo y los horizontes del Estado autonómico*, Instituto Vasco de Administración Pública, Vitoria-Gasteiz, 2014, Vol. 2, pàg. 787-803.

reflectida en la Constitució actual[500], aprovada l'any 1999, que recull la diversitat cultural, religiosa i, especialment, lingüística del poble suís, amb quatre llengües nacionals, com són l'alemany, el francès, l'italià i el romanx.[501] Una altra particularitat destacable és el seu sistema de democràcia directa, que permet la participació del poble helvètic en la presa de decisions, especialment mitjançant el referèndum.[502]

A nivell federal, el sistema parlamentari helvètic és bicameral, compost pel Consell Nacional (*Nationalrat/Conseil National/Consiglio Nazionale/Cussegl Naziunal)*, amb 200 representants repartits entre els 26 cantons proporcionalment a la seva població resident i per un període de quatre anys, i el Consell dels Estats (*Ständerat/Conseil des États/Consiglio degli Stati/Cussegl dals Chantuns*), amb 46 representants escollits segons els respectius sistemes dels cantons i també per un període de quatre anys.[503] I quan les cambres esmentades es constitueixen en sessió conjunta, es coneixen com Assemblea Federal (*Vereinigte Bundesversammlung/Assemblée Fédérale/Assemblea Federale/Assamblea Federala Plenara)*.[504] D'altra banda, el Consell Federal (*Bundesrat/Conseil fédéral/Consiglio federale/Cussegl federal*) és el Govern de la Confederació Suïssa i s'encarrega de dirigir l'Administració federal. Es tracta d'un òrgan col·legiat, integrat per 7 membres escollits per l'Assemblea Federal per un període de

[500] Sobre la pluralitat de la societat Suïssa i de com s'articula al seu sistema constitucional, especialment a la Constitució de 1999, Jaria i Manzano, Jordi, "El federalismo suizo. Una respuesta a una sociedad plural", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 61, 2001, pàg. 116-136.

[501] En aquest sentit, cal destacar que les pàgines web de les institucions més importants de la Confederació, com són el Parlament, el Govern i el Tribunal Federal, estan en les quatre llengües nacionals. Això no obstant, l'article 70 de la Constitució suïssa matisa l'ús de les llengües nacionals i estableix que les llengües oficials de la Confederació són l'alemany, el francès i l'italià. El romanx queda relegat a ser llengua oficial només en les relacions de la Confederació amb els parlants de romanx. Sobre la regulació de les llengües oficials a Suïssa, Papaux, Alexandre, "Droit des langues en Suisse: la cohabitation des langues officielles dans l'administration fédérale et cantonale", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 69, 2004, pàg. 347-380, i també Pla Boix, Anna Maria, "La protecció del plurilingüisme a nivell estatal: Espanya i el model helvètic en l'escenari del dret comparat", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 10, 2010, pàg. 187-195.

[502] Sobre el concepte, formes i efectes del referèndum a Suïssa, Sánchez Ferriz, Remedios, "Formas y niveles territoriales de la iniciativa popular y el referéndum en el ordenamiento suizo", *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 28, 2017, pàg. 30-40.

[503] El Consell dels Estats, inspirat en el Senat dels Estats Units d'Amèrica, té els mateixos poders que el Consell Nacional i, si bé està integrat per representants dels cantons, aquests no tenen disciplina de vot envers el cantó que representen. Atesa la seva composició i funcions, no se'l considera una autèntica Cambra de representació territorial. En aquest sentit, Fleiner, Thomas, "The current situation of federalism in Switzerland", *op. cit*., pàg. 81-82 i García Morales, María Jesús, *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos. Estudio comparativo de Alemania, Suiza, Austria y Bélgica, op. cit.,* pàg. 22-23.

[504] Per saber-ne més sobre el Consell Nacional, el Consell dels Estats i l'Assemblea Federal, es pot accedir a la pàgina web https://www.parlament.ch/fr/organe-home (consulta de 10.2.2023).

quatre anys. El president de la Confederació és un *primus inter pares*, s'escull d'entre els 7 membres i exerceix el seu mandat de manera rotatòria i per un període d'un any.[505]

Pel que fa al sistema institucional dels cantons suïssos, és molt similar al de la Confederació. Cadascun d'ells disposa d'una Constitució, una cambra legislativa (a diferència de la Confederació, en el cas dels cantons, el sistema és unicameral), els representants de la qual són escollits pel poble i habitualment per una legislatura de quatre anys, i també disposen d'un Govern cantonal, compost per entre 5-7 membres, cadascun dels quals encapçala un departament.

La Constitució suïssa de 1999[506] dedica una part important del seu articulat a establir les relacions entre la Confederació, els cantons i els municipis, a distribuir competències entre ells i, en definitiva, a establir de manera detallada les regles del joc del sistema polític i institucional suís.[507] El text constitucional incideix específicament en les relacions de col·laboració entre la Confederació i els cantons, i dels cantons entre si, que sotmet a determinats principis, com són el d'ajuda mútua en l'acompliment de les tasques encomanades i el treball conjunt, el deure de respecte i assistència recíproca (tant administrativa com jurídica), i la resolució dels conflictes mitjançant negociació o mediació de manera prioritària, sens perjudici d'adreçar-se al Tribunal Federal (*Bundesgericht/Tribunal fédéral/Tribunale federale/Tribunal federal*) per resoldre les controvèrsies.[508]

Cal tenir en compte, però, que la Constitució suïssa ha estat, i és, un text subjecte a modificacions constants, tant a instàncies de l'Assemblea Federal com del poble suís, mitjançant la iniciativa popular.[509] En aquest sentit, sengles reformes del text constitucional van introduir un nou ordre financer i el principi de solidaritat per tal

[505] Més informació sobre el Consell Federal de la Confederació Suïssa, a la pàgina web https://www.admin.ch/gov/fr/accueil.html (consulta de 10.2.2023).
[506] Sobre l'origen de la Constitució de 1999, així com dels aspectes més rellevants, Koller, Heinrich i Biagnni, Giovanni, "La nueva Constitución federal suiza. Una visión general de las novedades y los aspectos más destacados", *Teoría y realidad constitucional*, núm. 10-11, 2002-2003, pàg. 611-634.
[507] Especialment, tot i que no de manera única, al Títol III de la Constitució de Suïssa actualment vigent.
[508] Completa l'estructura institucional de la Confederació Suïssa el Tribunal Federal, que és l'autoritat suprema a nivell judicial i que està integrat per jutges elegits per l'Assemblea General per un període de sis anys. Per a més informació sobre el Tribunal Federal, cal adreçar-se a la pàgina web https://www.bger.ch/fr/index.htm (consulta de 10.2.2023).
[509] Sobre el significat i l'exercici de la iniciativa popular a Suïssa, Sánchez Ferriz, Remedios, *op. cit.*, pàg. 17-30.

d'equilibrar el finançament dels cantons, com a símbol del manteniment de la diversitat cultural, religiosa i lingüística que enriqueix la Confederació. També es va introduir el principi de subsidiarietat i diverses directrius per a la divisió de poders entre la Confederació i els cantons. La nova assignació constitucional de tasques entre la Confederació i els cantons també va comportar, a més d'una major centralització[510], un cert solapament en l'exercici de competències, especialment en diversos àmbits, com ara l'educació.

En aquest context de reformes constitucionals, es va fer encara més evident la necessitat d'intensificar els mecanismes de col·laboració entre els cantons suïssos, que, en la pràctica i en termes quantitatius, són els més nombrosos, però també dels cantons amb la Confederació per tal de desenvolupar de manera més eficaç les competències respectives, mitjançant la signatura de convenis i la participació en els diferents òrgans de cooperació.

6.1.2 Els convenis intercantonals i la rellevància dels concordats

La Confederació Suïssa és actualment una Federació, fruit de la seva història, diversitat religiosa, cultural i lingüística, així com de la seva particular idiosincràsia, en la qual impera la cultura de la cooperació i del consens. En aquest context, les relacions de col·laboració entre els cantons són les més abundants i sovint s'articulen mitjançant els convenis intercantonals, anomenats tradicionalment concordats.[511]

[510] Sobre les causes i les conseqüències de la tendència centralitzadora de les diferents reformes constitucionals, des de l'aprovació de la Constitució de 1848 fins a la meitat del segle XX, Rappard, William E., "De la centralisation en Suisse", *Revue française de science politique*, núm. 1-2, 1951, pàg. 133-155.

[511] Sobre l'origen, el règim jurídic, registre, publicitat i altres particularitats dels convenis horitzontals a Suïssa, cal tenir en compte a García Morales, María Jesús, *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos. Estudio comparativo de Alemania, Suiza, Austria y Bélgica, op. cit.*, pàg. 46-48, 149-151, 165-166, 206-208. També de la mateixa autora, *Transparencia y rendición de cuentas de las relaciones de cooperación intergubernamental en el Estado autonómico, op. cit.*, pàg. 260-261, 266-267. Així mateix, Pfisterer, Thomas, "Intergovernmental Relations in Switzerland: An Unfamiliar Term for a Necessary Concept", *op. cit.*, pàg. 393-395. I Calafell Ferrá, Vicente Juan, *Los convenios entre Comunidades Autónomas, op. cit.*, pàg. 364-366.

6.1.2.1 La regulació dels convenis intercantonals: intervenció parlamentària i referèndum

L'existència dels convenis intercantonals a Suïssa és molt antiga: es remunta al segle XIII, quan els cantons signaven tractats entre ells, en el marc de l'antiga Confederació helvètica. És a principis del segle XIX, quan ja eren coneguts habitualment com a concordats, que el text constitucional en va prohibir la signatura per conformar aliances partidistes. Precisament, des de la primera Constitució de 1848, els cantons tenien prohibit signar convenis per constituir aliances polítiques, com a prevenció per evitar una segona Guerra de Sonderbund[512], i els convenis s'havien de posar en coneixement del Consell Federal i necessitaven la seva aprovació.[513]

A la Constitució de 1999 vigent (article 48), aquesta disposició de caràcter netament preventiva ha desaparegut i, si bé s'estableix el règim jurídic dels convenis intercantonals, aquests ja no requereixen en cap cas l'aprovació prèvia de la Confederació. En conseqüència, els cantons poden subscriure convenis entre ells per establir organitzacions i institucions conjuntes, així com per dur a terme tasques d'interès comú, tal com es desprèn del text constitucional, que es transcriu a continuació.

> "**Art. 48 Conventions intercantonales**
>
> 1. Les cantons peuvent conclure des conventions entre eux et créer des organisations et des institutions communes. Ils peuvent notamment réaliser ensemble des tâches d'intérêt régional.
>
> 2. La Confédération peut y participer dans les limites de ses compétences.
>
> 3. Les conventions intercantonales ne doivent être contraires ni au droit et aux intérêts de la Confédération, ni au droit des autres cantons. Elles doivent être portées à la connaissance de la Confédération.
>
> 4. Les cantons peuvent, par une convention, habiliter un organe intercantonal à édicter pour sa mise en oeuvre des dispositions contenant des règles de droit, à condition que cette convention:
>
> a) soit adoptée selon la procédure applicable aux lois;
> b) fixe les grandes lignes de ces dispositions.
>
> 5. Les cantons respectent le droit intercantonal."

[512] La Guerra del *Sonderbund* es va produir durant l'any 1847 i va ser una guerra civil a Suïssa, que llavors estava configurada com una Confederació de cantons. En concret, l'any 1845, diversos cantons catòlics van formar el *Sonderbund* ("aliança especial") per protegir els seus interessos contra la centralització del poder. La guerra va finalitzar amb la derrota del *Sonderbund*. Com a conseqüència d'això, Suïssa es va configurar com un Estat federal. En aquest sentit, Jaria i Manzano, Jordi, "El federalismo suizo. Una respuesta a una sociedad plural", *op. cit.,* pàg. 105-107.

[513] Fins a l'aprovació de la Constitució de 1999, aquest procediment estava recollit als articles 7, 85.5 i 102.7 de la Constitució suïssa. Cal assenyalar que aquesta previsió constitucional va inspirar la redacció de l'article 145 de la Constitució espanyola de 1978.

Aquest precepte constitucional regula els tractats dels cantons amb països estrangers de manera molt similar a com ho fa amb els convenis intercantonals. En ambdós casos, estableix que no han de ser contraris a la llei ni als interessos de la Confederació o a la llei dels altres cantons i, en tot cas, han de respectar el dret intercantonal. Això no obstant, i a diferència dels convenis intercantonals, abans de concloure un tractat amb l'estranger, els cantons n'han d'informar la Confederació.[514]

Una altra particularitat important del text constitucional helvètic és que permet que els cantons subscriguin convenis entre ells per facultar a un òrgan intercantonal (per exemple, una Conferència de directors o de governs regionals, així com la Conferència de Governs Cantonals) a promulgar, per a la seva aplicació, disposicions que continguin normes de dret, sempre que els convenis s'adoptin d'acord amb el procediment aplicable a les lleis i estableixin les línies generals d'aquestes disposicions.

Un cop signats els convenis intercantonals, la Constitució suïssa de 1999 estableix el deure de comunicar-los a la Confederació, qui, d'acord amb la legislació federal, n'informarà la ciutadania mitjançant el Diari Oficial (*Bundesblatt/Feuille fédérale/Foglio federale*). Tanmateix, aquest deure constitucional de comunicació no s'aplica als convenis que n'executin d'altres dels quals ja se'n té coneixement o que s'adrecin principalment a les autoritats o que resolguin qüestions tècniques o administratives.[515]

Acomplerts els tràmits esmentats, si el Consell Federal o els altres cantons que no en són part consideren que els convenis esmentats són contraris a dret i als seus interessos, poden plantejar la seva objecció davant els cantons signants dels convenis i, en el cas que no s'arribi a un acord amigable entre ells, poden presentar una reclamació a l'Assemblea Federal. Segurament, la cerca d'una solució fruit del consens polític és la causa que aquest òrgan, màxim representant de la democràcia suïssa, sigui l'encarregat d'aprovar, si és el cas, els convenis objecte de controvèrsia, a diferència d'altres estats,

[514] En aquest sentit, cal mencionar els articles 56, 172 i 186 de la Constitució de 1999. Així mateix, cal tenir en compte la regulació establerta als articles 61c i 62 de la Llei federal sobre l'organització del Govern i l'Administració (LOGA), de 21 de març de 1997.

[515] A banda de l'article 48 de la Constitució, aquest deure de posar en coneixement de la Confederació els convenis signats entre cantons, també està regulat a l'article 61c de la LOGA. Així mateix, la publicació dels convenis intercantonals en el Diari Oficial de la Confederació està regulada a l'article 62.1 d'aquest mateix cos legal.

com ara Espanya o Canadà, en què aquestes diferències se solen dirimir en el si del Tribunal Constitucional o del Tribunal Suprem, respectivament.[516]

Una altra de les importants prerrogatives constitucionals (article 48a) atribuïdes a la Confederació Suïssa en matèria convencional consisteix en la facultat d'atorgar, a petició dels cantons interessats, força vinculant general als convenis intercantonals i obligar a certs cantons a adherir-s'hi, mitjançant un decret federal, quan es refereixin a determinades matèries, com són l'execució de sentències i mesures penals; l'educació pública per a les àrees previstes a l'article 62.4 de la Constitució; universitats cantonals; institucions culturals d'importància supraregional; gestió de residus; tractament d'aigües residuals; transport en zones urbanes; medicina avançada i clíniques especials; i institucions per a la integració i atenció de persones amb discapacitat.

En aquest context normatiu federal, mitjançant el qual es delimita clarament el paper de la Confederació Suïssa, els cantons han regulat també els convenis intercantonals, mitjançant les constitucions respectives, si bé amb algunes particularitats.[517] Cal tenir en compte que ni la Constitució suïssa ni les constitucions cantonals no distingeixen entre els diferents tipus de convenis horitzontals, tot i que els anomenen de maneres diferents (*Verträge, Verkommnisse* o *Konkordate*, en alemany, *accord, concordat, convention* o *traité,* en francès i *accordo* o *concordato*, en italià), i que tradicionalment els convenis intercantonals s'acostumen a distingir per la seva forma de subscripció, com a concordats o convenis administratius.

Com ja s'ha indicat, hi ha una doble dimensió de convenis intercantonals. Així, els concordats tenen per objecte aconseguir una regulació uniforme en un àmbit determinat, mitjançant el pacte entre els cantons i sense la intervenció de la Confederació. La particularitat dels concordats radica en què, un cop aprovats pel Parlament cantonal i, si escau, referendats pel poble, no requereixen l'aprovació d'una llei posterior per a la seva implementació.[518] En canvi, els convenis formalitzats entre cantons i que no requereixen l'aprovació parlamentària habitualment són convenis merament

[516] Aquesta situació està prevista als articles 172 i 186 de la Constitució de 1999. Així mateix, l'article 62 de la LOGA estableix el procediment que se seguirà en aquests casos.
[517] Com en el cas de la Constitució federal de 1999, cal assenyalar que les constitucions cantonals assimilen els convenis cantonals amb els tractats amb països estrangers, i els sotmeten als mateixos requisits d'aprovació o ratificació parlamentària i, si escau, referèndum de la població.
[518] Sobre les característiques principals dels concordats, Dardanelli, Paolo, *op. cit.*, pàg. 218-219.

administratius, i la competència per aprovar-los i signar-los recau exclusivament en el Govern cantonal.

Cal remarcar que totes les constitucions cantonals requereixen l'aprovació o ratificació del seu Parlament per a la vàlida signatura dels convenis intercantonals anomenats tradicionalment concordats i, a més, en la majoria de cantons és necessària també la seva aprovació per referèndum (obligatori o facultatiu) de la població.[519] Alguns cantons suïssos, com són els de Friburg i Jura, han regulat també de manera detallada el procediment d'elaboració i aprovació dels convenis intercantonals per llei, que també és aplicable als convenis que se signen amb altres països.[520]

Sens dubte, la proliferació de concordats a partir dels anys seixanta i, també, durant els anys noranta del segle passat, ha continuat *in crescendo* en les últimes dècades. Aquesta situació ha propiciat que els governs cantonals hagin esdevingut els veritables protagonistes del procediment de negociació i elaboració d'aquests instruments, ja que la participació dels parlaments cantonals s'ha limitat habitualment a la seva aprovació o ratificació posterior. Per tal de revertir aquest protagonisme dels executius i amb l'objectiu de pal·liar el dèficit democràtic que aquest fet pot comportar, els cantons de Basilea Camp, Basilea Ciutat, el Grisons, Lucerna, Sankt Gallen, Solothurn i Zúric han previst, mitjançant les seves constitucions, la necessitat de facilitar la participació dels parlaments respectius en aquest procediment i de manera prèvia a la signatura.[521]

En el cas del cantó de Berna, aquesta possibilitat està prevista a la Llei que regula el seu Parlament, com també en els cantons de Friburg[522], Vaud, Valais, Neuchâtel i Ginebra, que juntament amb el cantó de Jura, formen part de la Conferència de Governs de

[519] A tall d'exemple, cal mencionar l'article 93 de la Constitució de Ginebra, l'article 100 de la Constitució de Friburg i l'article 53 de la Constitució de Schaffhausen, sobre l'aprovació o ratificació de convenis intercantonals. Pel que fa als referèndums, convé esmentar els articles 32 i 33 de la Constitució de Zúric, així com l'article 31 de la Constitució de Valais.

[520] En el cas de Friburg, mitjançant la *Loi concernant les conventions intercantonales*, aprovada l'11 de setembre de 2009 i, en el de Jura, mitjançant la *Loi sur l'approbation des traités, concordats et autres conventions*, aprovada el 20 de desembre de 1979.

[521] La participació dels parlaments cantonals en la fase prèvia a la seva signatura està prevista, en concret, a l'article 64.3 de la Constitució de Basilea Camp, article 85.2 de la Constitució de Basilea Ciutat, article 32 de la Constitució de Grisons, article 48.2 de la Constitució de Lucerna, article 74.2 de la Constitució de Sankt Gallen, article 72 de la Constitució de Solothurn i article 69 de la Constitució de Zúric.

[522] Com ja s'ha indicat, en el cas de Friburg, la *Loi concernant les conventions intercantonales*, aprovada l'11 de setembre de 2009, també preveu la participació del Parlament cantonal en les negociacions i el procediment prèviament a la signatura dels convenis intercantonals.

Suïssa Occidental. Precisament aquests darrers sis cantons van subscriure, l'any 2010, un conveni *(Convention relative à la participation des Parlements cantonaux, CoParl)*, per tal d'establir unes regles comunes per a la participació dels parlaments respectius en el procediment d'elaboració, ratificació, execució i modificació dels convenis intercantonals de forma prèvia a la signatura.[523]

Una de les particularitats més interessants del *CoParl* és el compromís que assumeixen els cantons signants de retre comptes sobre la política exterior (intercantonal i estrangera) en seu parlamentària. En aquest sentit, els governs cantonals han d'enviar, com a mínim un cop l'any, un informe sobre les actuacions dutes a terme en aquest àmbit al Parlament cantonal respectiu, que les analitzarà mitjançant la Comissió en matèria de relacions exteriors i, si escau, formularà propostes al respecte. Els governs cantonals també tenen el deure de comparèixer-hi.

Atès l'efecte normatiu d'aquests instruments convencionals anomenats tradicionalment concordats, és plausible l'interès dels cantons signants del *CoParl* per incorporar, de manera coordinada, la participació dels parlaments cantonals durant la seva fase de negociació. Tanmateix, aquesta participació pot comportar un alentiment o paralització del procediment i, en alguns casos, una ingerència excessiva del poder legislatiu en les competències del poder executiu, que ha de poder gaudir d'un cert marge de maniobra política a l'hora de negociar amb altres governs cantonals el contingut d'un conveni, i més si es té en compte que s'ha de sotmetre a l'aprovació parlamentària respectiva i, sovint, a referèndum posterior per a la seva validació i eficàcia.

En canvi, les mesures de control parlamentari anual previstes en el *CoParl* pel que fa a les relacions intercantonals dutes a terme i, especialment, sobre les institucions intercantonals o organitzacions comunes creades, suposen un avenç notable en la transparència, el seguiment i el retiment de comptes d'aquestes relacions horitzontals i, sobretot, permeten l'anàlisi pública i escrupolosa de la seva gestió ordinària i de la seva orientació política de manera conjunta i coordinada per part de les cambres legislatives cantonals.

[523] El *CoParl* també regula la participació dels parlaments cantonals en el procediment d'elaboració, ratificació, execució i modificació dels tractats amb països estrangers. Es va signar el 5 de març de 2010 i va entrar en vigor a partir del 2011, i va substituir un conveni anterior, conegut com a *Convention des conventions*, signat el 9 de març de 2001.

6.1.2.2 El registre i la publicitat dels convenis intercantonals

Pel que fa a l'existència de registres de convenis, no són habituals en els cantons suïssos i, allà on sí n'hi ha, són de caràcter exclusivament intern per a la consulta del Govern i l'Administració cantonal i, per tant, no són registres telemàtics d'accés universal.[524] El cas més emblemàtic és el cas de Friburg, que, mitjançant una llei específica sobre els convenis intercantonals, estableix que el Govern ha de tenir un registre (*Inventaire*) d'aquests convenis actualitzat i fàcilment disponible, amb una menció especial a l'àmbit espacial i temporal, així com a tota aquella informació rellevant amb vistes al control de la seva execució per part del Parlament cantonal, que òbviament n'exerceix el control democràtic.[525]

Pel que fa a la regulació sobre la publicitat i la transparència dels convenis intercantonals, tant a nivell federal com cantonal, no hi ha un criteri unívoc sobre quins convenis s'han de publicar. Tal com ja s'ha indicat, en l'àmbit federal i d'acord amb el que preveu la Constitució de 1999, la Llei sobre les publicacions oficials de 2004[526] especifica que només s'han de publicar els convenis intercantonals als quals la mateixa Confederació hagi donat força obligatòria o vinculant general, mitjançant el Recull oficial (RO) de la Confederació (*FedLex*).[527] Llevat d'aquest casos puntuals, els convenis intercantonals, tant els concordats com els mers convenis interadministratius, no s'hi publiciten.

Això no obstant, cal assenyalar que el Diari Oficial de la Confederació, dedicat al comerç (*Feuille Officielle du Commerce, FOSC*) i que disposa d'un portal específic a internet, també incorpora un enllaç a un portal conjunt amb els diaris oficials d'alguns dels cantons suïssos (*Amtsblattportal/Portail de feuilles officielles/Portal dei fogli*

[524] Sobre els registres de convenis cantonals existents i el seu caràcter intern, García Morales, María Jesús, *Transparencia y rendición de cuentas de las relaciones de cooperación intergubernamental en el Estado autonómico*, *op. cit.*, pàg. 267.
[525] En concret, la creació i el contingut bàsic del Registre de convenis intercantonals de Friburg es recull a l'article 18 de la *Loi concernant les conventions cantonales*, aprovada l'11 de setembre de 2009.
[526] En el marc del que estableix l'article 48a de la Constitució suïssa, l'article 4 de la Llei federal sobre les publicacions oficials de 2004, arran d'una modificació legislativa de 2014 que està en vigor des de 2016, estableix la publicació d'aquests convenis intercantonals amb força obligatòria general al Recull oficial (RO) de la Confederació.
[527] Per consultar els convenis intercantonals esmentats al Recull oficial (RO) de la Confederació Suïssa, cal accedir a la plataforma de publicació de dret federal *FedLex*, https://www.fedlex.admin.ch/fr/home?news_period=last_day&news_pageNb=1&news_order=desc&news_itemsPerPage=10 (consulta de 10.2.2023).

ufficiale), la consulta dels quals permet accedir també a determinats convenis intercantonals. Si bé el nombre de diaris oficials cantonals en aquest portal no supera la desena, el cercador habilitat només ofereix la consulta per paraules clau i no tots els convenis hi estan disponibles, aquest portal té l'avantatge que es poden exportar els resultats de les cerques en dades obertes. Per tant, suposa una altra eina de publicitat i de transparència de l'activitat convencional dels cantons i possibilita l'accés pràctic i ràpid de la ciutadania i els operadors jurídics a un catàleg cada vegada més nombrós de butlletins oficials en un únic portal d'internet.[528]

En l'àmbit normatiu estrictament cantonal, convé assenyalar que la majoria de cantons disposa de legislació sectorial sobre la publicació de les lleis o dels actes legislatius, en les quals s'inclou la publicitat dels convenis intercantonals, si bé la seva regulació obeeix a criteris diferents. En concret, algunes d'aquestes lleis circumscriuen la publicitat únicament als concordats i d'altres, l'estenen també a la resta de convenis intercantonals. Així mateix, en algunes lleis, es preveu la publicació dels convenis únicament als reculls de legislació i, en d'altres, s'estableix també la seva publicació als diaris oficials[529]

Malgrat les diferències de regulació de la publicitat dels convenis intercantonals en la normativa sectorial, a les pàgines web oficials de tots els cantons suïssos hi acostuma a haver un enllaç específic (normalment a la pàgina d'inici) relatiu a la legislació del cantó, que permet l'accés als convenis intercantonals mitjançant la cerca corresponent en els reculls de legislació sistemàtica, cronològica i/o en els diaris oficials que s'hi allotgen, així com la consulta i la descàrrega (habitualment en format PDF) dels textos convencionals.

[528] Mitjançant el portal *FOSC*, es pot accedir al portal dels diaris oficials dels cantons d'Appenzell Ausserrhoden, Basilea Camp, Basilea Ciutat, Berna, Ticino, Valais, Zug i Zúric. A partir del mes de juliol de 2023, també estarà disponible el Diari Oficial del cantó de Solothurn (consulta de 10.2.2023).

[529] Llevat dels cantons d'Appenzell Innerrhoden i de Schaffhausen, els cantons d'Aargau, Basilea Camp, Basilea Ciutat, Berna, Friburg, Ginebra, Glarus, els Grisons, Jura, Lucerna, Neuchâtel, Nidwalden, Obwalden, Schwyz, Sankt Gallen, Solothurn, Ticino, Thurgau, Uri, Vaud, Zug i Zúric han aprovat lleis específiques sobre publicacions oficials, que també incorporen mesures de publicitat per als convenis intercantonals. En canvi, el cantó de Valais disposa d'una Llei sobre l'organització dels consells i els informes entre els poders, que estableix mesures de publicitat per als acords intercantonals, i el cantó d'Appenzell Ausserrhoden ha regulat la publicitat d'aquests convenis mitjançant un Decret del Parlament cantonal sobre la publicació del Diari Oficial.

Normalment, en cada conveni intercantonal publicat a les pàgines web dels cantons, s'hi indica si el text convencional està en vigor o no i, de manera més puntual, s'ofereix la consulta de les versions anteriors.[530] Alguns cantons faciliten informació complementària a la ja esmentada i molt més exhaustiva, amb la comparació de textos de les diferents versions d'un mateix conveni o, de manera més excepcional, els treballs parlamentaris sobre el seu debat i aprovació, així com la possibilitat d'obtenir una relació de convenis i exportar-ne les dades amb el detall del títol, la data de signatura i d'entrada en vigor de l'última versió.[531]

Possiblement per la seva disparitat reguladora, així com per la diferent informació que s'ofereix a les pàgines web oficials dels cantons, a iniciativa de la Conferència de Directors dels Departaments Cantonals de Justícia i Policia, en col·laboració amb la Universitat de Friburg, i posteriorment, de la Conferència Suïssa de Cancellers d'Estat, l'any 2006, es va posar en marxa el projecte *LexFind*. Es tracta d'un portal d'internet que aplega de manera molt completa i sistemàtica tota la legislació federal i cantonal, permet fer cerques simples i complexes, usar paraules clau, seleccionar per categories i també accedir als convenis disponibles en tots els idiomes oficials en què estan signats.[532]

Com ja s'ha indicat anteriorment, els convenis intercantonals són una manifestació més, juntament amb els òrgans de cooperació, de les relacions de col·laboració entre els cantons. Per aquest motiu, en les pàgines web oficials d'alguns d'ells, també està disponible informació bastant detallada sobre l'abast d'aquest contacte, centrada en els òrgans que, des del Govern i l'Administració corresponent, assumeixen les funcions de representació, impuls i seguiment d'aquestes relacions intercantonals, així com de les actuacions més importants dutes a terme en aquest àmbit, sovint plasmades en informes anuals (*Tätigkeitsbericht/Rapport annuel*) disponibles per internet. En el cas dels

[530] Un exemple d'aquest tipus d'informació més sintètica sobre els convenis intercantonals seria el Recull sistemàtic de legislació del cantó de Jura, accessible des del portal de la pàgina web oficial https://www.jura.ch (consulta de 10.2.2023).

[531] En aquest sentit, convé destacar que el Recull sistemàtic de legislació del cantó de Vaud ofereix una informació molt completa sobre cada conveni, com són la comparativa de textos i la consulta dels diaris de sessions del Parlament cantonal, així com permet exportar en format Excel la relació de convenis fruit d'una cerca determinada, i és accessible des del portal de la pàgina web oficial https://www.vd.ch (consulta de 10.2.2023).

[532] El portal *LexFind* disposa d'un cercador, que permet fer cerques semàntiques i, entre d'altres, també es poden fer cerques per àmbits jurídics, categories i pel subjecte: la Confederació o els diferents cantons. Per obtenir més informació, cal adreçar-se a https://www.lexfind.ch/fe/fr/search (consulta de 10.2.2023).

cantons membres de *CoParl*, també es lliuren al Parlament cantonal respectiu, que n'efectua un control democràtic mitjançant la Comissió d'Afers Exteriors.[533]

Per tal d'oferir una visió sintètica de la manera en què els cantons suïssos duen a terme la transparència i la publicitat de les relacions intercantonals, per mitjà de les seves pàgines web oficials, s'adjunta a continuació una taula comparativa. En aquest sentit, la informació, desglossada per cantons, indica que la gran majoria disposen de dos mitjans concrets de publicitat en línia dels convenis (els reculls oficials de normativa i els diaris oficials), que permeten descarregar els textos convencionals (habitualment en format PDF) i, en algun cas encara aïllat, exportar una relació de convenis després de fer una cerca específica (en format Excel).

També s'observa que, si bé la majoria de cantons disposen d'enllaços a altres pàgines web que incorporen reculls oficials de normativa o diaris oficials, en els quals també es publiquen els convenis, l'enllaç preferent és el del Recull Oficial (RO) de la Confederació *(FedLex*). Sense oblidar que més de la meitat dels governs cantonals disposen d'òrgans de relacions intercantonals, habitualment de relacions exteriors, que sovint engloben també les relacions amb l'estranger i, a vegades, les relacions amb la Confederació, i que ofereixen informació sobre la seva assistència i participació en els òrgans de cooperació de caràcter intercantonal, regional, federal i transfronterer.

[533] Habitualment, aquests informes anuals sobre les actuacions més destacades en l'àmbit intercantonal inclouen també les relacions internacionals, que sovint s'equiparen en tracte a nivell constitucional. Així mateix, en aquestes memòries s'analitzen les relacions amb la Confederació. Entre els cantons que publiquen aquests informes a la seva pàgina web oficial, destaquen Berna, Friburg, Jura, Thurgau, Vaud i Zúric.

Taula 5. Informació en línia sobre convenis i relacions intercantonals a les pàgines web oficials

Cantons*	Publicació a		Descàrrega del conveni	Exportació en Excel	Enllaç a			Òrgan RIC	Web RIC
	DO	RO			*LexFind*	*Fedlex*	*FOSC*		
AG	O	O	O	O	O	O	X	O	O
AR	O	O	O	O	X	X	O	X	X
AI	X	O	O	X	X	O	X	X	X
BL	O	O	O	O	O	X	O	O	O
BS	O	O	O	O	X	O	O	O	O
BE	O	O	O	O	X	O	O	O	O
FR	O	O	O	O	O	O	X	O	O
GE	O	O	O	X	X	X	X	O	O
GL	O	O	O	O	O	X	X	X	X
GR	O	O	O	O	X	X	X	X	O
JU	O	O	O	X	X	O	X	O	O
LU	O	O	O	O	O	O	X	O	O
NE	O	O	O	X	O	O	X	O	O
NW	O	O	O	X	X	X	X	X	X
OW	O	O	O	X	O	O	X	O	X
SG	O	O	O	O	O	O	X	O	O
SH	O	O	O	X	O	O	X	O	O
SZ	O	O	O	X	X	O	X	X	O
SO	X	O	O	O	O	O	X	O	O
TG	O	O	O	O	O	O	X	O	O
TI	O	O	O	X	O	O	O	O	O
UR	O	O	O	X	X	X	X	X	X
VS	O	O	O	O	X	O	O	X	X
VD	O	O	O	O	X	O	X	O	O
ZG	O	O	O	O	O	O	O	X	X
ZH	O	O	O	X	X	X	O	O	O

O SÍ X NO

DO: Diari oficial | RO: Recull oficial | RIC: Relacions intercantonals

LexFind: Portal amb legislació federal i cantonal | *FedLex*: Portal amb RO de la Confederació | *FOSC*: Diari Oficial de Comerç de la Confederació

* A nivell metodològic, s'ha optat per transcriure les sigles corresponents als cantons suïssos, amb la correspondència següent: Aargau (AG), Appenzell Ausserrhoden (AR), Appenzell Innerrhoden (AI), Basilea Camp (BL), Basilea Ciutat (BS), Berna (BE), Friburg (FR), Ginebra (GE), Glarus (GL), els Grisons (GR), Jura (JU), Lucerna (LU), Neuchâtel (NE), Nidwalden (NW), Obwalden (OW), Sankt Gallen (SG), Schaffhausen (SH), Schwyz (SZ), Solothurn (SO), Thurgau (TG), Ticino (TI), Uri (UR), Valais (VS), Vaud (VD), Zug (ZG) i Zúric (ZH).

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades obtingudes a les pàgines webs oficials dels cantons suïssos (consulta de 10.2.2023)

Cal valorar de manera molt positiva la publicitat i transparència dels convenis intercantonals, mitjançant els diversos reculls sistemàtics i/o cronològics, així com en els diaris oficials, malgrat que s'hagin de destriar de la legislació cantonal mitjançant cerques específiques. Això no obstant, cal tenir en compte que, majoritàriament,

aquestes obligacions de publicitat i transparència només es prediquen dels convenis intercantonals amb efectes normatius, els anomenats concordats, sense que, en general, aquests deures s'estenguin als altres convenis intercantonals de naturalesa administrativa, aprovats i signats pels governs cantonals. Consegüentment, la publicitat i la transparència (o l'opacitat) dels convenis administratius dependrà sovint de la discrecionalitat del Govern cantonal de torn, sent una qüestió que caldria millorar.

La inexistència generalitzada de registres públics de convenis cantonals (els pocs que hi ha, són de caràcter intern del Govern i l'Administració) és un factor negatiu que cal tenir en consideració. La presència d'un registre públic cantonal, que centralitzés la informació dels convenis intergovernamentals signats a un Portal d'internet propi, permetria una major transparència i facilitaria la consulta dels convenis a la ciutadania. Així mateix, amb la implantació de registres, a més de la informació que ofereixen els reculls o els diaris oficials dels cantons sobre la vigència i les modificacions posteriors, es podria oferir informació complementària sobre els convenis, de manera individualitzada o per cerques, relativa als convenis relacionats i signats amb anterioritat, les aportacions econòmiques compromeses, els òrgans de seguiment o sobre el compliment i l'execució de les actuacions previstes als instruments convencionals.

6.1.3 Els convenis entre la Confederació i els cantons

6.1.3.1 La normativa aplicable als convenis verticals

A diferència dels convenis intercantonals, els convenis entre la Confederació i els cantons[534] no són especialment rellevants per la seva quantitat, bastant escassa en comparació amb els anteriors, sinó per les matèries sobre les quals versa. Si bé la Constitució de 1999 regula detalladament els convenis intercantonals, les mencions concretes als convenis entre la Confederació i els cantons, en canvi, són molt més concises i aïllades. En aquest sentit, no hi ha referències quant al seu règim jurídic i

[534] Sobre l'origen, el règim jurídic, registre, publicitat i altres particularitats dels convenis verticals a Suïssa, García Morales, María Jesús, *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos. Estudio comparativo de Alemania, Suiza, Austria y Bélgica, op. cit.*, pàg. 48-49, 149-151. També de la mateixa autora, *Transparencia y rendición de cuentas de las relaciones de cooperación intergubernamental en el Estado autonómico, op. cit.*, pàg. 266.

només es menciona aquesta possibilitat de manera puntual i en relació amb la participació de la Confederació en la formalització de convenis intercantonals dintre dels límits de les seves competències.[535]

La Constitució suïssa considera imprescindible i necessària la coordinació i el treball conjunt entre la Confederació i els cantons en determinades àrees o matèries, com són, entre d'altres, la formació, les institucions d'educació superior, la formació musical, el desenvolupament sostenible, l'ordenació del territori, els transports públics i les infraestructures viàries, la política energètica, els principis de l'ordre econòmic, les loteries, les pensions, l'habitatge, les prestacions complementàries a determinades pensions, la integració de les persones amb discapacitat, l'atur, l'atenció mèdica bàsica i la medicina complementària, així com també l'ajuda a les víctimes de delictes. Per assolir aquesta cooperació i cooperació entre la Confederació i els cantons, un dels mecanismes més emprats és la subscripció de convenis verticals.[536]

Aquest esquema normatiu es reprodueix de manera bastant similar en la regulació de les constitucions cantonals i en la legislació de desplegament respectiva. Llevat de les referències molt puntuals recollides a les constitucions d'Appenzell Innerrhoden, Thurgau o Vaud, la resta de les constitucions cantonals no efectua cap menció expressa als convenis signats entre la Confederació i els cantons.[537]

Pel que fa a la legislació cantonal de desenvolupament, segueix la mateixa línia d'absència de regulació dels convenis verticals que la normativa federal. Això no obstant, la Llei sobre convenis intercantonals de Friburg, aprovada l'11 de setembre de 2009, es fa ressò de la signatura de convenis amb la Confederació, si bé aquesta possibilitat connecta amb la previsió de la Constitució federal ja esmentada, que

[535] Es pot trobar aquesta referència expressa en l'article 48.2 de la Constitució de 1999.
[536] En aquest sentit, cal tenir en compte les previsions relatives a la distribució de competències entre la Confederació i els cantons efectuades al Capítol 2 del Títol III de la Constitució de 1999, i a la necessitat de vetllar-ne l'execució de manera conjunta. Un exemple emblemàtic d'aquesta cooperació vertical en determinades matèries és el conveni entre la Confederació i els cantons sobre cooperació en el sector de l'educació superior, signat el 26 de febrer de 2015.
[537] En concret, a l'article 30 de la Constitució d'Appenzell Innerrhoden, l'article 43 de la Constitució de Thurgau i l'article 121 de la Constitució de Vaud, es preveu la possibilitat de signar convenis amb la Confederació.

autoritza la Confederació a participar en els convenis intercantonals en el marc estricte de les seves competències.[538]

6.1.3.2 El registre i la publicitat dels convenis entre els cantons i la Confederació

De la mateixa manera que no hi ha una regulació específica federal sobre el règim de subscripció de convenis amb els cantons, tampoc no s'han establert mesures específiques de registre o de publicitat dels convenis esmentats, més enllà de les previstes a la Llei federal sobre les publicacions oficials de 18 de juny de 2004, que disposa la publicació de determinats convenis verticals en el ja esmentat Recull oficial de dret federal (RO) de la Confederació (*FedLex)*, com són els que continguin normes jurídiques o n'autoritzin l'adopció, així com aquells altres que el Consell Federal consideri oportuns.[539]

Aquesta regulació tan genèrica permet que la publicació d'una bona part dels convenis verticals no sigui obligatòria, ja que resta condicionada al lliure albir o la discrecionalitat del Consell Federal. Si a la manca de publicitat dels convenis esmentats en el Recull oficial (RO) s'hi afegeix la manca de publicitat registral, es pot concloure fàcilment que aquesta normativa propicia l'opacitat de l'activitat convencional entre la Confederació i els cantons que no revesteixi caràcter normatiu, que òbviament caldria revertir.

En aquesta mateixa línia, la legislació cantonal sobre la publicació de les lleis o dels actes legislatius també ha previst, en alguns supòsits, mesures per a la transparència i la publicitat dels convenis signats entre la Confederació i els cantons. Aquest seria el cas de la normativa d'Aargau, Solothurn, Thurgau, Zug i Zúric, que disposen de manera expressa i inequívoca la publicació dels convenis signats amb la Confederació

[538] L'article 1.1 de la *Loi concernant les conventions intercantonales de Friburg*, aprovada l'11 de setembre de 2009, es refereix a la possibilitat recollida a l'article 48.2 de la Constitució federal de 1999.
[539] Tal com especifica clarament l'article 4 de la Llei federal sobre les publicacions oficials de 2004, per accedir a aquest Recull oficial (RO) de la Confederació (FedLex), cal adreçar-se a https://www.fedlex.admin.ch/fr/home?news_period=last_day&news_pageNb=1&news_order=desc&news_itemsPerPage=10, que també disposa d'un cercador genèric per fer consultes amb paraules clau (consulta de 2.2.2023).

(bàsicament legislatius) a les seves col·leccions oficials de lleis, així com als reculls sistemàtics i/o cronològics de legislació cantonal.[540]

En conseqüència, si bé una part dels convenis verticals es pot consultar a les pàgines web oficials dels cantons en les mateixes condicions que els convenis horitzontals, mitjançant cercadors, i es pot obtenir una còpia dels convenis en els mateixos formats (habitualment PDF), així com al portal d'internet *LexFind* abans indicat, bona part d'aquesta activitat convencional escapa encara al principi de transparència per la manca de registre i de publicitat oficial.

6.1.4 La transparència dels òrgans de cooperació horitzontal i la importància de la Casa dels Cantons

La Confederació Suïssa es caracteritza per tenir una gran diversitat d'òrgans de cooperació intergovernamentals, si bé destaca per una gran presència d'instruments de cooperació horitzontals i, en comparació, una escassa presència de mecanismes de cooperació verticals. Cal assenyalar també que, a la Constitució suïssa, no hi ha cap regulació o referència expressa als òrgans de cooperació intergovernamentals, que sovint es creen sense cap normativa que els fonamenti o mitjançant convenis de col·laboració.

Principalment per això, abans d'analitzar individualment la transparència i la publicitat dels òrgans de cooperació horitzontals, cal dur a terme una breu panoràmica de l'estructura i el funcionament de cada òrgan, així com també de l'instrument creat per tots els cantons per a la gestió unificada dels recursos informatius de la majoria d'aquests òrgans de cooperació, com és la Casa dels Cantons.

[540] En concret, a l'article 3.2.d) de la Llei de publicacions oficials d'Aargau, aprovada el 3 de maig de 2011; l'article 5.2.f) de la Llei de publicacions oficials de Solothurn, aprovada el 20 de març de 2018, l'article 2.2 de la Llei de convocatòries públiques de Thurgau, aprovada el 5 de maig de 1978; l'article 2.f) de la Llei de publicació de decrets i diari oficial de Zug, aprovada el 29 de gener de 1981; i a l'article 6.c) de la Llei de publicacions oficials de Zúric, aprovada el 30 de novembre de 2015.

6.1.4.1 La Casa dels Cantons: la seu de la cooperació helvètica

Abans d'abordar de manera detallada la complexitat dels múltiples òrgans de cooperació de caràcter horitzontal i les funcions que, en cada cas, desenvolupen, cal fixar l'atenció en l'organització i la logística que hi ha al darrere (el *backstage*), i que, fruit del tradicional consens que forma part de la idiosincràsia suïssa, facilita la posada en escena de les relacions intergovernamentals, mitjançant la compartició dels recursos adients entre tots els cantons i, molt important, la creació d'una estructura pròpia.

En aquest sentit, els cantons suïssos van apostar, l'any 2008, per situar la seu de la Conferència de Governs Cantonals i de gairebé la totalitat de les conferències sectorials horitzontals a un edifici conjunt a Berna, anomenat la Casa dels Cantons, que els permet gaudir d'uns espais i una dotació logística moderna.[541] L'objectiu d'aquesta iniciativa és l'enfortiment dels cantons i obtenir una major influència política en el si de la Confederació i fer del federalisme suís una realitat efectiva. Per aconseguir-ho, la Casa dels Cantons aplega les secretaries permanents de la Conferència de Governs Cantonals i de les principals conferències de directors, entre d'altres organitzacions.[542]

Des del principi, la Casa dels Cantons està gestionada per la Fundació CH per la Col·laboració Confederal, que també hi té la seva seu i que és l'encarregada de la gestió de la Secretaria permanent de la Conferència de Governs Cantonals. De fet, el director de la Fundació és alhora el secretari general d'aquesta Conferència. Els cantons suïssos van crear, l'any 1967, aquesta Fundació, sotmesa al dret privat i sostinguda econòmicament pels cantons, que té, com a funcions primordials, defensar el federalisme, l'acord i la cohesió interna, i disposa d'una estructura interna de més de 25 persones. La darrera acta fundacional d'aquesta institució, aprovada l'any 2019, no preveu mesures específiques de publicitat i transparència de la seva activitat, tot i que a

[541] Sobre la Casa dels Cantons, cal adreçar-se a https://haus-der-kantone.ch/fr/la-maison-des-cantons (consulta de 12.2.2023).
[542] Sobre les conferències que s'allotgen a la Casa dels Cantons i sobre les seves funcions principals, cal tenir en compte García Morales, María Jesús, *Transparencia y rendición de cuentas de las relaciones de cooperación intergubernamental en el Estado autonómico, op. cit.*, pàg. 265-272. També, una breu referència a la Casa dels Cantons a Pfisterer, Thomas, *op. cit.*, pàg. 391, i a Mader, Luzius, *op. cit.*, pàg. 785-786.

la seva pàgina web es pot obtenir informació detallada d'aquesta Fundació, a més d'informes anuals molt complets sobre les actuacions desenvolupades.[543]

Una de les conseqüències més importants de tenir allotjades en la mateixa seu la majoria de conferències horitzontals i les seves secretaries permanents, és la possibilitat d'intercanviar experiències, impartir formació conjunta sobre relacions intergovernamentals i interactuar entre elles (sobretot, entre les secretaries) de manera fàcil, freqüent i estable, així com d'establir altres vies de col·laboració i cooperació conjunta. Així mateix, a banda de ser l'epicentre de les reunions dels òrgans de cooperació horitzontal, en moltes ocasions també és el lloc de reunió d'equips i grups de treball mixtos entre la Confederació i els cantons, fet que evidencia la importància i la força que proporciona tenir una seu oficial que representi tots els cantons a l'hora d'entaular negociacions amb la Confederació, i que cal posar en valor.

La Casa dels Cantons és un exemple de transparència i gestió unificada dels recurs informatius, ja que disposa d'una pàgina web pròpia, en la qual, a més d'indicar les funcions i els serveis que presta, facilita informació detallada sobre totes les conferències que allotja i també incorpora enllaços a les pàgines web de totes i cadascuna d'elles, per tal que qualsevol persona interessada hi pugui accedir directament.

6.1.4.2 La Conferència de Governs Cantonals

La creació i regulació bàsica de la Conferència de Governs Cantonals (*Konferenz der Kantonsregierungen/Conférence des Gouvernements Cantonaux/Conferenza dei Governi Cantonali/Conferenza da las Regenzas Chantunalas*), mitjançant un conveni intercantonal signat el 8 d'octubre de 1993, va suposar anar un pas més enllà dels òrgans de cooperació que hi havia hagut fins aleshores, de caràcter estrictament regional o sectorial.[544]

[543] Per saber-ne més d'aquesta Fundació, cal adreçar-se a la pàgina web https://chstiftung.ch/fr/ (consulta efectuada el 12.2.2023).
[544] Un article detallat sobre la creació, funcions i reptes de la Conferència de Governs Cantonals, amb la inclusió final d'una traducció al castellà del conveni de creació i regulació d'aquesta Conferència, a García Morales, María Jesús, "La Conferencia de Gobiernos Cantonales en Suiza: Regulación y balance de

Cal tenir en compte que la Conferència va sorgir com a resposta a tot el procés que es va dur a terme per a l'entrada de la Confederació Suïssa a l'Espai Econòmic Europeu, que va finalitzar amb la negativa del poble suís a la integració europea, expressada mitjançant referèndum l'any 1992. Aquest procés va posar en evidència la manca de participació dels cantons en les decisions federals, no només en l'àmbit europeu i en com la política europea podria impactar en les competències dels cantons, sinó també en la política exterior, en general i en la política interna, en particular. Així mateix, els cantons van considerar que el canal de comunicació i cooperació de caràcter vertical creat per tractar la integració europea, el Grup de Contacte Confederació-Cantons (del qual es parlarà més endavant), s'havia mostrat clarament insuficient per garantir la seva participació.

Bàsicament per aquesta conjuntura, el procés que va culminar amb la no integració de Suïssa a la Unió Europea va ser el detonant per tal que els cantons suïssos veiessin la imperiosa necessitat de crear un mecanisme que els donés veu pròpia i que els permetés canalitzar de manera activa les seves inquietuds fins arribar a una posició comuna davant la Confederació en relació amb la política europea, però també en la política exterior i, per descomptat, en la política global de la Confederació.

Potser per aquest caràcter transversal, la Conferència de Governs Cantonals no està formada pels presidents de cada cantó, sinó per membres dels governs cantonals. El fet que cada cantó decideixi el seu representant i la durada del seu mandat permet molta flexibilitat en els nomenaments i la composició dels seus membres. També convé destacar que la seu d'aquesta emblemàtica conferència horitzontal és a Berna, a la Casa dels Cantons. Pel que fa a l'estructura de la Conferència, es compon d'una Assemblea Plenària, una Mesa i una Secretaria permanent.

L'Assemblea Plenària és l'òrgan principal de decisió i està formada per 26 membres, en representació del Govern de cada cantó, amb el benentès que cada cantó té dret a un vot.

---

funcionamiento", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 72, 2005, pàg. 37-59. També, de la mateixa autora, *Transparencia y rendición de cuentas de las relaciones de cooperación intergubernamentales en el Estado autonómico*, *op. cit.*, pàg. 261-266. Així mateix, sobre la creació, desenvolupament, fites i projecció de futur de la Conferència de Governs Cantonals, Schmitt, Nicolas, "Intergovernmental Cooperation in Switzerland: The Conference of Cantonal Governments", a Arbós Marín, Xavier (coordinador), *La cooperación intergubernamental en los estados compuestos*, Col·lecció Institut d'Estudis Autonòmics núm. 47, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2006, pàg. 61-96.

Es reuneix de manera ordinària quatre cops a l'any, si bé també hi cap la possibilitat de reunions extraordinàries. Així mateix, és l'òrgan encarregat d'adoptar la "posició oficial" de la Conferència de Governs Cantonals en relació amb un assumpte del seu interès o plantejat per la Confederació. Per a l'adopció dels acords, és suficient el vot a favor de 18 cantons (majoria qualificada), si bé s'acostumen a adoptar per unanimitat, a causa de la cultura de consens que impregna la Confederació Suïssa. Segurament, la flexibilitat en l'adopció d'acords i els seus efectes merament polítics permeten que tots els cantons s'hi sentin còmodes, sigui quina sigui la seva postura, i també contribueixen a un bon clima de debat i d'entesa.[545]

La Mesa és l'òrgan executiu i de gestió, que s'encarrega dels assumptes ordinaris i de la preparació dels temes que s'han de tractar a l'Assemblea Plenària. De la Mesa en depèn la Secretaria, de caràcter permanent, que és l'instrument clau per a l'organització de la Conferència de Governs Cantonals. Com ja s'ha indicat anteriorment, la gestió de la Secretaria s'ha encomanat a la Fundació CH per la Col·laboració Confederal, que n'exerceix les funcions mitjançant el director.

La Secretaria contribueix a la preparació de les sessions de l'Assemblea Plenària i de la Mesa, així com coordina les nombroses comissions, grups de treball i delegacions que, desglossats per àmbits sectorials i d'interès, treballen i elaboren informes específics i documentació diversa per a la Mesa i l'Assemblea Plenària, alguns d'ells destacats al Consell Federal o a la Unió Europea. També actua com una oficina de contacte entre els cantons i també entre la Confederació i els cantons, així com esdevé el punt clau de rebuda i de difusió d'informació. En aquest sentit, és essencial per a la publicitat i transparència de l'activitat que es du a terme a la Conferència de Governs Cantonals.

Malgrat que, en el seu conveni fundacional, no es van preveure mesures concretes de publicitat i transparència de la seva activitat, la Conferència disposa d'una pàgina web pròpia, on es detalla l'estructura i la composició dels seus òrgans, les preses de posició, les notes de premsa i nombrosa documentació sobre els àmbits de treball. L'any 2018, l'Assemblea Plenària va aprovar un Codi de conducta, per integrar el principi de

[545] Com a particularitat destacable, que denota l'alt nivell de cooperació del sistema helvètic, el Consell Federal està convidat a participar en les sessions de l'Assemblea (tot i que, a vegades, en declina l'assistència o només assisteix a una part de la reunió) i pot demanar que s'hi debati i decideixi sobre un tema concret que sigui d'interès dels cantons.

transparència en les actuacions de la Conferència de Governs Cantonals. Mitjançant aquest Codi, que es pot consultar a la seva pàgina web, es permet a la ciutadania obtenir informació sobre l'activitat de la Conferència d'acord amb les disposicions que s'hi contenen. Si bé les reunions de la Conferència són a porta tancada i no se'n fan públics els ordres del dia, ni els debats, ni les actes de les sessions, sí que es fan públiques les agendes de les reunions i els informes anuals d'activitat de la Conferència des de l'any 2010.[546]

Pel que fa a les relacions amb la Confederació, des de la seva creació, la Conferència de Governs Cantonals ha contribuït de manera activa en tots els debats sobre la política europea i exterior, així com sobre la reforma de la Constitució de 1999, i ha estat decisiva en la introducció, en el text constitucional, d'una participació més intensa dels cantons en la política exterior i en l'elaboració de les lleis federals.[547] En aquest sentit, manté relacions molt estretes amb el Consell dels Estats i, en general, amb l'Assemblea Federal.[548]

Quan es va crear la Conferència, l'any 1993, inicialment les relacions amb el Consell dels Estats no van ser fàcils, ja que aquest darrer hi va veure una competència directa en relació amb les seves funcions de representació territorial, però, a partir de 1998, es van començar a realitzar trobades (habitualment, en forma de dinars de treball) entre ambdues institucions per tractar i debatre sobre temes polítics, i es van encetar importants vies de col·laboració, com és l'organització conjunta d'una Conferència Nacional sobre Federalisme, per tal de fer balanç del federalisme helvètic i encarar els reptes de futur.[549] Des de la pàgina web de la Conferència de Governs Cantonals,

[546] Per obtenir més informació sobre les atribucions i principals tasques, així com accedir a documentació de la Conferència de Governs Cantonals, cal adreçar-se a la pàgina web https://kdk.ch/fr/ (consulta de 12.2.2023).
[547] Un exemple d'aquest rol decisiu de la Conferència, en representació dels interessos cantonals, es pot observar a la Llei sobre la participació dels cantons en la política exterior de la Federació, aprovada el mateix any 1999 en desenvolupament de la Constitució i a la reforma del finançament territorial, en la qual hi va participar molt activament, fins al punt de fer campanya amb la Confederació a favor de la seva aprovació, que es va produir mitjançant referèndum l'any 2004.
[548] Sobre les reunions de la Conferència de Governs Cantonals amb el Consell dels Estats, l'Assemblea federal i altres institucions, García Morales, María Jesús, "La Conferencia de Gobiernos Cantonales en Suiza: Regulación y balance de funcionamiento", *op. cit.*, pàg. 50-54.
[549] Aquesta Conferència Nacional sobre Federalisme, que també compta amb la participació del Consell Federal i del cantó amfitrió, és una experiència molt interessant en el federalisme comparat, per la participació dels poders legislatiu i executiu en la seva organització i perquè, a més, en els debats se sotmet el funcionament de la Confederació Suïssa a un escrutini minuciós i crític. La primera Conferència es va realitzar l'any 2002, a Sankt Gallen, sota els auspicis del Fòrum de les Federacions. L'èxit d'aquest

s'ofereix informació molt completa sobre les conferències nacionals realitzades, inclosos els debats, les ponències presentades i les declaracions resultants.

Així mateix, es mantenen relacions periòdiques amb l'Assemblea Federal. Des de l'any 2000, se celebra la Tertúlia dels Cantons (*Stammtisch der Kantone/Stammtisch des cantons/Stammtisch dei Cantoni*) durant el vespre del dilluns de la segona setmana de sessió parlamentària, per mitjà de la qual la Conferència de Governs Cantonals convida a membres del Consell dels Estats i del Consell Nacional a una reunió per tractar temes d'actualitat política i intercanviar punts de vista. Les notes de premsa resultants d'aquestes tertúlies també es publiciten a la pàgina web de la Conferència.[550]

6.1.4.3 Les conferències de directors dels cantons i les conferències regionals

Atesa la manca de regulació dels òrgans de cooperació a la normativa suïssa, per tal de saber què són i quantes conferències de directors dels cantons hi ha, cal tenir en compte la informació que la Casa dels Cantons facilita a internet, així com la Conferència de Governs Cantonals a la seva pàgina web, que també ofereix l'enllaç individualitzat a les pàgines web de totes les conferències.[551] En aquest sentit, hi ha 14 conferències de directors (més la Conferència de Cancellers d'Estat[552]), que apleguen els màxims responsables polítics de cada Govern cantonal en una matèria concreta, tot i que a les seves reunions hi acostuma a assistir, també, un representant del Consell Federal.[553] Per

---

esdeveniment va comportar la seva convocatòria triennal amb vocació de permanència. A la pàgina web de la Conferència de Governs Cantonals es pot trobar informació sobre aquestes conferències nacionals sobre federalisme https://kdk.ch/fr/themes/promotion-du-federalisme (consulta de 12.2.2023). Una valoració d'aquestes conferències, així com del federalisme suís, a Schmitt, Nicolas, "Switzerland in 2018 – The Rebirth of Federalism?", *50 Shades of Federalism*, 2018. Aquest article està disponible a http://50shadesoffederalism.com/case-studies/switzerland-2017-re-birth-federalism/. També traduït al català a la pàgina web de l'Institut d'Estudis de l'Autogovern de la Generalitat de Catalunya https://presidencia.gencat.cat/ca/detalls/Article/suissa-2018 (consulta de 12.2.2023).

[550] A tall d'exemple, es pot trobar la nota de premsa de la Tertúlia dels Cantons, realitzada el 6 de desembre de 2022, a l'adreça de la pàgina web de la Conferència de Governs Cantonals https://kdk.ch/fileadmin/redaktion/aktuell/newsletter/2022/Stammtisch_Kantone_Notiz_ENDK-FR.pdf (consulta de 3.6.2023).

[551] La relació de les conferències de directors dels cantons, així com dels enllaços respectius a https://kdk.ch/fr/collaborations/conferences-des-directeurs (consulta de 3.6.2023).

[552] La Conferència de Cancellers d'Estat aplega els cancellers (és a dir, secretaris dels governs) dels 26 cantons, així com el canceller i el vice-canceller de la Confederació i el secretari del Govern de Liechtenstein.

[553] En concret, les 14 conferències de directors són dels àmbits següents: Justícia i policia; assumptes socials; economia pública; finances; boscos, fauna i paisatge; educació; salut; transports públics; obres públiques, ordenació del territori i medi ambient; energia; assumptes militars, protecció civil i bombers;

tant, guardarien una certa similitud amb les conferències sectorials espanyoles, però de caràcter horitzontal.[554]

Si bé la seva existència és prèvia a la de la Conferència de Governs Cantonals (a tall d'exemple, la creació de la Conferència de Directors Cantonals d'Educació Pública[555] data de 1897), la creació d'aquella va suposar, d'una banda, un rellançament de les funcions encomanades a les conferències sectorials i, de l'altra, una coordinació molt necessària de totes les conferències de directors per tal de poder oferir una posició conjunta dels cantons envers les polítiques de la Confederació.

La configuració d'aquestes conferències és eminentment política, si bé n'hi ha algunes que són organismes o corporacions de dret públic i d'altres, la minoria, són associacions de dret privat per tal de desplegar les seves tasques de manera més flexible. Totes les conferències de directors disposen d'una Secretaria permanent, amb una estructura potent, ben dotada i finançada pels cantons, al voltant de la qual s'articula el seu funcionament ordinari. La majoria també estan integrades per altres òrgans, com ara un comitè, una assemblea i diversos grups de treball. A diferència de la Conferència de Governs Cantonals, els acords de les conferències de directors s'adopten, en general, per la unanimitat dels seus membres i s'acostumen a reunir, com a mínim, un cop a l'any. Pel que fa a la seu de les conferències, si bé, anteriorment, cada conferència tenia la seva pròpia seu, en l'actualitat, la majoria estan ubicades a la Casa dels Cantons.[556]

La majoria de les conferències de directors disposen d'estatuts o reglaments d'organització i funcionament, que no preveuen mesures específiques de publicitat i transparència de la seva activitat, més enllà d'informar els públic de les seves decisions. Això no obstant, totes les conferències de directors disposen de pàgina web pròpia, a la

---

agricultura; protecció de menors i adults; i loteries. Cal destacar, com a particularitat, que a les conferències de boscos, fauna i paisatge; educació; salut; obres públiques, ordenació del territori i medi ambient; assumptes militars, protecció civil i bombers i agricultura, també hi assisteixen representants del Principat de Liechtenstein.

[554] Per a una visió global de les conferències de directors, cal tenir en compte García Morales, María Jesús, *Transparencia y rendición de cuentas de las relaciones de cooperación intergubernamental en el Estado Autonómico*, *op. cit.*, pàg. 259-266, 272, Pfisterer, Thomas, *op. cit.*, pàg. 390-393 i Mader, Luzius, *op. cit.*, pàg. 779-782.

[555] Per obtenir més informació sobre l'emblemàtica Conferència de Directors Cantonals d'Educació Pública, cal adreçar-se a https://www.edk.ch/fr/ (consulta de 12.2.2023).

[556] Les excepcions serien la Conferència de Directors de Protecció de Menors i Adults, que té la seu allà on sigui la seu del president o la presidenta (actualment, Lucerna) i la Conferència de Loteries, que si bé té la seu a Berna, no és a la Casa dels Cantons.

qual es pot accedir fàcilment, mitjançant qualsevol navegador d'internet. La informació que contenen les pàgines web d'aquestes conferències és ben variada i depèn de la voluntat de transparència i d'autoregulació de cada una d'elles, tot i que la majoria ofereixen informació sobre l'organigrama, el funcionament, l'agenda, els posicionaments i les recomanacions, els estatuts, les notes de premsa i, per tal de retre'n comptes, els informes anuals d'activitat.

En aquest sentit, cal destacar la regulació feta per la Conferència de Directors Cantonals d'Educació Pública, mitjançant la Decisió del seu Comitè, de 12 de maig de 2011.[557] Des d'aleshores i de manera exemplar, aquesta Conferència fa publicitat activa de determinada informació i documentació (a banda de la informació ja esmentada, també dels concordats i altres convenis signats), així com permet l'accés a les decisions definitives (no a les deliberacions), i als procediments administratius quan estan closos, sempre salvaguardant les dades de caràcter personal d'acord amb la normativa vigent. També es permet l'accés a les actes de l'Assemblea plenària per a treballs científics, però no a les del seu Comitè.

D'altra banda, cal destacar que, des de l'any 1997, la Conferència de Governs Cantonals i les conferències de directors es reuneixen de manera regular i periòdica. En concret, hi ha una Conferència conjunta, en què es reuneixen el president i membres de la Conferència de Governs Cantonals amb els presidents i secretaris de totes les conferències de directors, per intercanviar parers i tractar plans i calendaris de treball. Aquesta Conferència disposa d'una Secretaria permanent, format per tots els secretaris de les conferències de directors, que en prepara les reunions i, a la seva vegada, manté el contacte i es reuneix amb freqüència, si bé no té previstes mesures concretes de publicitat i transparència de la seva activitat.[558]

[557] Adoptada en aplicació del principi de transparència recollit a la normativa del cantó de Berna (on la Conferència té la seu) pel que fa a la informació pública, i a la normativa del cantó de Lucerna, pel que fa als arxius de la Conferència. Es pot accedir al contingut de la Decisió de 12 de maig de 2011 a l'adreça https://www.edk.ch/fr/documentation/principe-de-transparence (consulta de 12.2.2023).

[558] Precisament, l'any 2001, la Conferència de Governs Cantonals va aprovar una reglamentació marc per regular de manera bàsica els treballs entre aquesta Conferència i les diverses conferències sectorials de directors. Aquesta Conferència conjunta és un instrument extraordinari de coordinació de totes les conferències sectorials horitzontals, a fi i efecte d'establir estratègies comunes i encarar alhora els reptes de futur de la Confederació Suïssa des de la perspectiva cantonal.

Amb relació a les conferències regionals, algunes d'elles són anteriors a la Conferència de Governs Cantonals i es van crear durant els anys setanta del segle passat, com són les conferències de governs de la Suïssa del Nord-oest[559], de la Suïssa Oriental[560] i de la Suïssa Central[561]. Així mateix, l'any 1981, es va crear la Conferència de Governs dels Cantons Alpins[562] i, l'any 1993, es va crear la Conferència de Governs de la Suïssa Occidental.[563] Tanmateix, la Conferència de l'Espai Metropolità de Zúric[564] es va crear l'any 2009, transcorreguda més d'una dècada des de la creació de la Conferència de Governs Cantonals. Malgrat el gran pes d'aquesta Conferència en els afers de la Confederació, les conferències regionals continuen ben actives i tenen com a objecte la defensa dels interessos de les regions en relació amb la Confederació, l'esmentada Conferència i les altres conferències regionals suïsses o europees. Com la majoria d'òrgans de cooperació suïssos, totes elles disposen d'una Secretaria permanent.[565]

Les conferències regionals disposen d'estatuts o normes de funcionament, que no preveuen mesures concretes de publicitat i transparència de la seva activitat, més enllà de facilitar informació al públic sobre les seves decisions. Tanmateix, totes tenen presència a internet, mitjançant pàgines web oficials, on donen publicitat a les seves agendes, comunicats de premsa, col·laboracions i informes. Atès que, a Suïssa, tots els cantons són molt conscients de la importància de mantenir relacions permanents i estables entre ells per tirar endavant actuacions conjuntes, les conferències de directors i les conferències regionals acostumen a mantenir un contacte regular entre elles i amb la Conferència de Governs Cantonals, especialment mitjançant les secretaries permanents respectives.

---

[559] Per obtenir més informació sobre la Conferència de Governs de la Suïssa del Nord-oest, cal adreçar-se a https://nwrk.so.ch/fr/ (consulta de 12.2.2023).
[560] Per obtenir més informació sobre la Conferència de Governs de la Suïssa Oriental, cal adreçar-se a https://www.ork-ostschweiz.ch/ (consulta de 12.2.2023).
[561] Per obtenir més informació sobre la Conferència de Governs de la Suïssa Central, cal adreçar-se a http://www.zrk.ch/ (consulta de 12.2.2023).
[562] Per obtenir més informació sobre la Conferència de Governs dels Cantons Alpins, cal adreçar-se a https://www.rkgk.ch/fr/ (consulta de 12.2.2023).
[563] Per obtenir més informació sobre la Conferència de Governs de la Suïssa Occidental, cal adreçar-se a https://www.cgso.ch/fr/index.html (consulta de 12.2.2023).
[564] Per obtenir més informació sobre la Conferència de Governs de l'Espai Metropolità de Zúric, cal adreçar-se a https://www.metropolitanraum-zuerich.ch/ (consulta de 12.2.2023).
[565] Sobre les conferències regionals, el seu paper i la subsistència en paral·lel a la creació de la Conferència de Governs Cantonals, García Morales, María Jesús, *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos. Estudio comparativo de Alemania, Suiza, Austria y Bélgica, op. cit.*, pàg. 22. I de la mateixa autora, *Transparencia y rendición de cuentas de las relaciones de cooperación intergubernamental en el Estado autonómico*, *op. cit.*, pàg. 260. També, Mader, Luzius, *op. cit.*, pàg. 779-782.

6.1.5 La publicitat de les relacions de cooperació vertical i tripartida

Per bé que les relacions de cooperació horitzontal a Suïssa són múltiples i molt variades, amb una gran projecció sobre la política de la Confederació, les relacions verticals entre el Consell Federal i els cantons no sempre tenen la mateixa intensitat ni disposen de tants òrgans de cooperació, però també tenen cabuda i molta importància dintre del complex sistema de relacions intergovernamentals suís.

Així mateix, en l'entramat d'òrgans de cooperació helvètics també es poden trobar altres mecanismes o òrgans que van més enllà de la clàssica dialèctica entre les relacions horitzontals i verticals. Atesa la seva particularitat, convé conèixer l'estructura i el funcionament dels principals òrgans de cooperació de caràcter vertical i tripartit, i com gestionen el recursos informatius i la transparència de la seva actuació.

6.1.5.1 El procediment de consulta i la participació dels cantons en els processos de presa de decisió a nivell federal

Una de les formes més habituals en què s'articulen les relacions de cooperació verticals, entre la Confederació i els cantons, és mitjançant el procediment de consulta (*Vernehmlassungsverfahen/Procédure du consultation/Procedura di consultazione*), previst de manera expressa a la Constitució suïssa de 1999 i desenvolupat mitjançant una llei federal.[566] Mitjançant aquest procediment, els cantons, entre d'altres subjectes (com ara, els partits polítics, determinades associacions o altres persones amb interès), tenen el dret constitucional a pronunciar-se sobre les lleis federals més importants i altres projectes de gran abast durant els treballs preparatoris, així com sobre els tractats internacionals importants.

La Constitució també preveu, de manera específica, que els cantons participin en el procés de decisió a nivell federal, particularment en la redacció de les lleis i en les decisions sobre política exterior, i que la Confederació els informi sobre els seus plans

[566] El procediment de consulta està previst a l'article 147 de la Constitució de Suïssa de 1999 i desenvolupat mitjançant la Llei federal sobre el procés de consulta, de 18 de març de 2005. Sobre la importància del procediment de consulta, Jaria i Manzano, Jordi, "El federalismo suizo. Una respuesta a una sociedad plural", *op. cit.*, pàg. 125-126.

amb antelació i de manera detallada, així com els consulti quan es vegin afectats els seus interessos.[567]

Tal com ja s'ha indicat anteriorment, les conferències de directors realitzen una tasca molt important en aquest àmbit, ja que, com a òrgans de cooperació horitzontal de caràcter sectorial, estan formades pels ministres de cada cantó experts en la matèria i, per tant, s'encarreguen d'emetre el posicionament dels cantons sobre l'adequació, execució, participació i altres qüestions rellevants en relació amb els projectes plantejats a consulta.

Tanmateix, des de l'entrada en la palestra política de la Conferència de Governs Cantonals, aquest òrgan ha assumit una tasca important com a interlocutor principal amb la Confederació i, en la pràctica, assumeix la funció d'expressar els posicionaments dels cantons, per a la qual cosa ha de tenir sempre en consideració les tasques realitzades per les conferències de directors.[568]

Quant a la transparència i publicitat de les preses de posició de la Conferència de Governs Cantonals, a la pròpia pàgina web d'aquest òrgan de cooperació es fa difusió de totes les adoptades des de l'any 2003.[569] Així mateix, les pàgines web oficials dels cantons també fan publicitat de totes els processos de consulta federal en curs i finalitzats i, com ja s'ha indicat anteriorment, acostumen a incorporar, de manera complementària, un enllaç a la plataforma de publicació de dret federal *FedLex* per a l'ampliació d'aquesta informació.

[567] En aquest sentit, cal tenir en compte les previsions recollides en els articles 45 i 55 de la Constitució de Suïssa de 1999.
[568] Precisament, la reglamentació marc que, l'any 2001, va aprovar la Conferència de Governs Cantonals per establir uns criteris mínims de regulació dels treballs entre aquesta Conferència i les conferències de directors, permet especificar el procediment per a l'adopció de posicionaments i quina conferència els haurà d'adoptar en funció de cada cas concret. Sobre les relacions entre la Conferència de Governs dels Cantons i les conferències de directors cantonals, i els criteris per al posicionament davant la Confederació en el procediment de consulta, cal tenir en compte García Morales, María Jesús, "La Conferencia de Gobiernos Cantonales en Suiza: Regulación y balance de funcionamiento", *op. cit.*, pàg. 51-53.
[569] Es pot accedir a tota la informació relacionada sobre les preses de posició de la Conferència de Governs Cantonals a l'adreça https://kdk.ch/fr/actualite/prises-de-position (consulta de 18.2.2023).

6.1.5.2 Del Grup de contacte Confederació-cantons al Diàleg Federal

El Grup de contacte Confederació-Cantons va néixer l'any 1978, com a punt de trobada entre el Consell Federal i els cantons, i amb vistes a preservar els interessos dels cantons en matèria europea, si finalment es produïa la integració de Suïssa en l'Espai Econòmic Europeu. Atès que aquest Grup era un òrgan federal, presidit per un ministre federal, que també era qui n'establia l'ordre del dia, els convocava per tractar temes determinats i estava finançat íntegrament pel Consell Federal, els cantons no s'hi sentien totalment còmodes. A més, els cantons també consideraven insuficient la seva participació en el procés de decisió federal per a la integració europea de Suïssa, que finalment no va prosperar.

Vist el fracàs del Grup de Contacte i un cop creada la Conferència de Governs Cantonals, l'any 1997, es va crear un nou òrgan de cooperació vertical anomenat Diàleg Federal (*Föderalismus-Dialog/Dialogue Confédéral*), com a fòrum regular i de col·laboració estable entre membres de la Conferència i del Consell Federal.[570] Aquest òrgan, que ja no està subordinat al Consell Federal (com era el cas del Grup de Contacte), és de composició paritària (3 membres per cada part) i es reuneix com a mínim dos cops a l'any per intercanviar opinions i informació sobre temes polítics actuals o d'interès comú, així com sobre la participació dels cantons en la política exterior i local, sense perdre de vista la participació cantonal en un tema tan important com és el finançament. Així mateix, des de l'any 2012, té lloc el Diàleg Europa, que es reuneix de manera regular per tractar específicament qüestions europees.

Tot i l'escassa informació pública oficial que ofereix el Consell Federal sobre aquest òrgan de cooperació vertical, la Conferència de Governs Cantonals facilita informació detallada de la seva participació en ell a la seva pàgina web oficial, mitjançant un apartat dedicat als temes o matèries sobre els quals es debat, en el qual es poden consultar els acords adoptats, així com dossiers i documents de treball, especialment pel que fa a la política europea.[571]

[570] Sobre el Grup de Contacte Confederació-Cantons i el Diàleg Federal, García Morales, María Jesús, "La Conferencia de Gobiernos Cantonales en Suiza: Regulación y balance de funcionamiento", *op. cit.*, pàg. 38-39, 50-51. També, Mader, Luzius, *op. cit.*, pàg. 783.

[571] A tall d'exemple, es poden consultar les últimes actuacions en matèria de política europea en el si del Diàleg Europa i, en concret, l'estudi elaborat per la Comissió Europa de la Conferència de Governs

6.1.5.3 La Conferència Suïssa d'Institucions d'Educació Superior

Segons la Constitució suïssa, la Confederació i els cantons han de treballar plegats per a la coordinació i la garantia de la qualitat de l'educació superior, amb respecte a l'autonomia universitària i a les autoritats responsables, i han de vetllar per la igualtat de tracte de les institucions que duen a terme tasques de la mateixa naturalesa.[572] En desplegament d'aquesta disposició constitucional, que assigna tasques conjuntes al Consell Federal i als cantons en matèria d'universitats, l'any 2011, es va aprovar la Llei federal de promoció i coordinació de les institucions d'educació superior. Així mateix, l'any 2013, els cantons van signar el concordat sobre institucions d'educació superior. I l'any 2015, es va formalitzar el conveni entre la Confederació i els cantons sobre cooperació en el sector de l'educació superior.

Com a conseqüència immediata d'aquest context regulatori, l'any 2015, es va crear la Conferència Suïssa d'Institucions d'Educació Superior (*Schweizerische Hochschulkonferenz/Conférence suisse des hautes écoles/Conferenza svizzera delle scuole universitarie/Conferenza svizra da las scolas autas*), un òrgan de cooperació vertical i molt particular, sobretot pel seu caràcter sectorial, amb la funció de vetllar per la coordinació de les activitats de la Confederació i dels cantons en matèria d'universitats. Aquesta Conferència substitueix l'anterior Conferència Universitària Suïssa, que va estar en funcionament des del 2001 al 2014.[573]

La Conferència Suïssa d'Institucions d'Educació Superior, amb seu a Berna, disposa d'un reglament d'organització propi i molt exhaustiu des de la seva creació, si bé ha estat reformat en darrer terme l'any 2018. Entre les qüestions que s'hi preveuen, està el finançament de la Conferència, que assumeixen al 50% el Consell Federal i els cantons, tot i que la Secretaria permanent va a càrrec també del Consell Federal. Pel que fa a la seva composició, està integrada per la Presidència, composta per la persona titular del

Cantonals, sobre el debat públic dedicat a la política europea entre 2011-2021, a l'adreça https://kdk.ch/fr/themes/politique-europeenne (consulta de 3.6.2023).

[572] En concret, aquesta previsió està continguda a l'article 63a. de la Constitució suïssa de 1999.

[573] La Conferència Universitària Suïssa va ser l'òrgan de cooperació de la Federació i els cantons en l'àmbit de les escoles universitàries durant el període 2001-2014, que a la vegada ja va succeir a l'antiga Conferència creada l'any 1993. Es va crear l'1 de gener de 2001, mitjançant un conveni entre el Govern federal i els cantons, en el marc de la Llei federal d'ajudes a les universitats de 8 d'octubre de 1999 i del concordat intercantonal de coordinació universitària signat el 9 de desembre de 1999. Una breu referència a aquesta Conferència a Pfisterer, Thomas, *op. cit.*, pàg. 393.

Departament d'Economia, Formació i Recerca del Consell Federal, que n'exerceix la representació presidencial, i per dues vicepresidències, escollides per la Conferència Plenària entre els representants dels cantons responsables d'una universitat i per un període de dos anys.

Així mateix, la Conferència es reuneix en dues configuracions: d'una banda, la Conferència Plenària[574] i de l'altra, el Consell d'Institucions d'Educació Superior[575]. La Conferència també disposa d'una Secretaria permanent, designada pel Consell Federal i que actualment exerceix la Secretaria d'Estat per a la Formació, Recerca i Innovació (SEFRI) d'aquest mateix Consell, que, a més de preparar les reunions de la Conferència Plenària i del Consell d'Institucions d'Educació Superior, dona suport a la Presidència en les seves tasques i també als grups de treball, comissions i comitès que la Conferència vulgui crear per a assumptes específics.

D'acord amb el que estableix el reglament de la Conferència Suïssa d'Institucions d'Educació Superior, les sessions de l'Assemblea Plenària i del Consell d'Institucions d'Educació Superior no són públiques i la documentació té caràcter intern i, per tant, tampoc no es publica a internet. Això no obstant, la Conferència disposa d'una pàgina web específica, en la qual es pot trobar informació rellevant sobre la normativa aplicable, el reglament d'organització, l'organigrama, els informes d'activitat des de 2015, les notes de premsa i altra documentació relacionada amb l'àmbit universitari. Malgrat que no s'ofereix una informació exhaustiva i completa, la publicació de tota aquesta documentació a la pàgina web permet fer un seguiment d'aquesta Conferència i de les actuacions més destacades.[576]

[574] La Conferència Plenària es reuneix dos cops a l'any i està integrada pel president o presidenta de la Conferència i pels directors d'educació pública dels cantons que van signar, l'any 2013, el concordat sobre institucions d'educació superior. Cada membre té un vot i els acords s'adopten per majoria qualificada. A la Conferència Plenària també hi participen, a títol consultiu, un seguit de membres del sector públic i privat que es detallen al reglament d'organització.

[575] Pel que fa al Consell d'Institucions d'Educació Superior, es reuneix quatre vegades a l'any i està integrat pel president o presidenta de la Conferència i pels directors cantonals d'educació pública d'acord amb les previsions establertes al concordat signat el 2013 i al qual ja s'ha fet referència. Cada membre té un vot, si bé pot variar per als representants dels cantons en funció del nombre d'estudiants del seu cantó, i els acords s'adopten per majoria qualificada. També hi poden participar, a títol consultiu, els mateixos membres que a la Conferència Plenària.

[576] Per obtenir més informació sobre la Conferència Suïssa d'Institucions d'Educació Superior, cal adreçar-se a https://shk.ch/de/ (consulta de 12.2.2023).

6.1.5.4 La Conferència Tripartida

Un altre cas d'òrgan de cooperació singular en el si de la Confederació Suïssa és la Conferència Tripartida (*Tripartite Konferenz/Conférence tripartite/Conferenza tripartita*), integrada pel Consell Federal, els cantons i els ens locals, creada inicialment per tal de resoldre els problemes més urgents de les grans ciutats i concentracions urbanes helvètiques i assolir un desenvolupament econòmic, social i cultural més adequat, així com donar resposta al fenomen de la immigració i la seva integració.[577]

Per bé que, a nivell constitucional, l'autonomia local està garantida dins dels límits establerts per la llei cantonal, la Conferència de Governs Cantonals va observar que les entitats locals, en comptes de demanar suport als cantons per resoldre els seus problemes més urgents, s'adreçaven directament al Consell Federal per trobar solucions cada cop amb més freqüència. Bàsicament per aquest motiu i per salvaguardar la seva influència i els seus interessos en relació amb els ens locals, la Conferència va impulsar, l'any 2001, la creació d'un òrgan de cooperació a tres bandes (Confederació-cantons-ens locals), mitjançant la signatura d'un conveni entre el Consell Federal, la Conferència de Governs Cantonals, la Unió de Ciutats Suïsses i l'Associació de Municipis Suïssos, al qual van anomenar Conferència Tripartida sobre les Aglomeracions.

L'any 2016, les mateixes parts van signar un nou conveni, mitjançant el qual la Conferència Tripartida sobre les Aglomeracions es va convertir en la Conferència Tripartida, per tenir més en compte l'estreta interrelació entre els espais urbans i els rurals. Posteriorment, es va signar un nou conveni, el 30 de desembre de 2020, que substitueix l'anterior i estableix un nou règim jurídic de la Conferència Tripartida (especialment pel que fa al repartiment de les despeses).[578] Tanmateix, la Conferència de Governs Cantonals continua tenint el mateix pes i influència en els òrgans que integren la Conferència Tripartida.

[577] Sobre els orígens d'aquesta Conferència i les seves funcions més importants, García Morales, María Jesús, "La Conferencia de Gobiernos Cantonales en Suiza: Regulación y balance de funcionamiento", *op. cit.*, pàg. 44, 54. També, Mader, Luzius, *op. cit*., pàg. 784.

[578] A partir de l'any 2017, els ens locals que integren la Conferència van proposar la reducció del seu pressupost, per considerar-lo una càrrega massa feixuga per a ells, que va tenir resposta en la reunió de 22 de juny de 2020, en què es va acordar una modificació del conveni signat l'any 2016, amb la reducció del pressupost proposada i una nova distribució entre les parts, mitjançant la qual la Confederació i els cantons suporten cadascun el 40% dels costos i les ciutats i els municipis, un 10% cadascun. Aquest acord es va materialitzar en un nou conveni, signat el 30 de desembre de 2020.

En aquest sentit, la Conferència està integrada pel Ple, que és l'òrgan suprem de decisió i està compost pels membres polítics de cada delegació, que es reuneix dos cops a l'any, i pel Comitè dels presidents de delegació, compost pel president de la Conferència i els presidents de cada delegació, que es reuneix en funció de les necessitats i de l'ordre del dia del Ple. Cal destacar que el president de la Conferència Tripartida és un representant de la Conferència de Governs Cantonals i també dirigeix el Ple i el Comitè dels presidents de delegació. Així mateix, la Conferència disposa d'un Grup de Treball Tècnic, presidit per un membre de la Conferència de Governs Cantonals i integrat per membres de cada delegació, que s'encarrega de preparar les reunions del Ple i es reuneix dos cops a l'any. L'organització de la Conferència es completa amb una Secretaria permanent, que exerceix la Conferència de Governs Cantonals i que té la seu a la Casa dels Cantons.

Malgrat que el conveni que regula la seva organització i funcionament no estableix l'adopció de mesures concretes de publicitat i transparència de la seva activitat, la Conferència Tripartida disposa d'una pàgina web específica, en la qual, si bé no es pot consultar documentació sobre els debats o les decisions del Ple o dels altres òrgans que la integren, sí que es pot obtenir informació, entre d'altres qüestions, sobre els seus membres, objectius, activitats, documentació i notes de premsa.[579]

6.2 El Canadà

6.2.1 L'origen de la Federació i el sorgiment de les relacions intergovernamentals

Per comprendre com s'articulen les relacions intergovernamentals al Canadà, cal abordar, a grans trets, la seva particular creació i evolució com a Estat, amb un origen colonial i complex, i que també és fruit de la diversitat cultural, lingüística i demogràfica. En aquest sentit, l'anglès i el francès són les llengües oficials del Canadà i les normes es publiquen en ambdues llengües, així com les sentències del Tribunal Suprem. A nivell demogràfic, cal tenir en compte també la població autòctona (les

[579] En aquest sentit, es pot obtenir informació sobre la Conferència Tripartida a l'adreça https://www.tripartitekonferenz.ch/fr/ (consulta de 12.2.2023).

anomenades Primeres Nacions, els pobles Inuit i Méti), així com la important presència de població immigrant, que forma part del multiculturalisme canadenc.

Pel que fa a l'origen, el Canadà[580] es va crear durant la segona meitat del segle XIX, mitjançant una norma imperial britànica (*British North America Act*) elaborada al Canadà i aprovada pel Parlament de Westminster a Londres l'any 1867.[581] El sistema constitucional canadenc es va complementar, l'any 1982, amb l'aprovació (també pel Parlament de Westminster) d'una Carta de Drets i Llibertats (*Charter of Rights and Freedoms*), amb la introducció de diverses clàusules de reforma constitucional (*Constitutional Act, 1982*), que no va obtenir, però, el suport del Quebec. Així mateix, a partir de l'aprovació d'aquesta darrera norma i d'acord amb les seves disposicions, qualsevol modificació constitucional s'ha de substanciar íntegrament al Canadà i ja no necessita l'aprovació del Parlament britànic (*Patriation*). En l'actualitat, el Canadà està integrat per 10 províncies i 3 territoris, i la seva forma de govern és la monarquia parlamentària, en la qual el rei Carles III és el cap d'Estat, que al Canadà està representat pel governador general.[582]

El sistema parlamentari canadenc segueix el model britànic i és de caràcter bicameral, compost per la Cambra dels Comuns (*House of Commons/Chambre des communes*), amb 308 representants escollits per un màxim de cinc anys, i el Senat (*Senate/Sénat*),

[580] Sobre la creació del Canadà, el sistema constitucional, la forma de govern, el sistema parlamentari i el sorgiment de les relacions intergovernamentals, cal consultar Adam, Marc-Antoine, Bergeron, Josée i Bonnard, Marianne, "Intergovernmental Relations in Canada: Competing Visions and Diverse Dynamics", a Poirier, Johanne, Saunders, Cheryl i Kincaid, John (editors), *Intergovernmental Relations in Federal Systems. Comparative Structures and Dynamics*. Ontario: Oxford University Press, Forum of Federations International Association of Centers for Federal Studies (IACFS), 2015, pàg. 135-146. També, Grau Creus, Mireia i Méndez Lago, Mónica, "El sistema político de Canadá", a Chávarri Sidera i Delgado Sotillos, Irene (coordinadores), *Sistemas políticos contemporáneos*, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), Madrid, 2011, pàg. 559-580, 595-597.

[581] Inicialment, els "pobles fundadors" que van promoure la creació de Canadà són les 4 províncies següents: Nova Brunswick, Nova Escòcia i el que s'anomenava Canadà Unit, que es correspon amb les províncies de Quebec i Ontario. Entre 1870 i 1949, s'hi van afegir 6 províncies més: Manitoba, Colúmbia Britànica, Illa del Príncep Eduard, Alberta, Saskatchewan i Terranova i Labrador. I entre 1870 i 1999, s'hi van incorporar 3 territoris: Territoris del Nord-oest, Yukon i Nunavut. A diferència de les províncies, les competències dels territoris deriven de la legislació federal i no del model constitucional. Si bé, en un principi, aquestes competències eren molt més limitades, cada cop són més similars a les de les províncies.

[582] Sobre l'evolució política del Canadà i, especialment, sobre la seva història constitucional, Mitjans Perelló, Esther i Chacón Piqueras, Carmen, "Canadá. Diversidad y federalismo en Canadá", a Aparicio Pérez, Miguel Ángel (director), *La descentralización y el federalismo: nuevos modelos de autonomía política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)*, Cedecs, Barcelona, 1999, pàg. 103-108. També, Castellà Andreu, Josep Maria, "Canadá: un laboratorio del federalismo", a Solozábal Echavarría, Juan José (editor), *La reforma federal. España y sus siete espejos*, Biblioteca Nueva, SL, Madrid, 2014, pàg. 261-270.

amb 105 representants designats pel governador general a proposta del primer ministre de la Federació i per a un període de setanta-cinc anys.[583] Les assemblees legislatives de les províncies són unicamerals i operen de forma similar a la Cambra dels Comuns. Els territoris també disposen d'una assemblea legislativa i, si bé les seves competències deriven de la legislació federal i no directament de la Constitució, cada cop s'assemblen més a les de les províncies.

La Constitució canadenca configura un repartiment detallat de competències, bàsicament a partir de dos llistats, entre la Federació (article 91) i les províncies (article 92), si bé ambdues disposen de títols competencials en les matèries d'agricultura, immigració, pensions i comerç interprovincial de recursos naturals (articles 94A i 95). Així mateix, el text constitucional estableix una clàusula residual que atorga al Parlament federal l'adopció de legislació per salvaguardar "la pau, l'ordre i el bon govern de Canadà"[584] (article 91) i que, en la pràctica, comporta un poder molt ampli per intervenir en àrees no atribuïdes inicialment a la Federació. En aquest sentit, la intervenció del Govern federal s'ha materialitzat sovint en el seu poder de despesa (*federal spending power*), que ha condicionat la transferència de fons a les províncies a l'execució de determinats programes propis i en àrees competencials assignades per la Constitució a les províncies.[585]

D'altra banda, cal assenyalar que hi va haver dos intents de modificar la Constitució, mitjançant els acords del Llac Meech (1987) i de Charlottetown (1992), entre d'altres qüestions, per limitar el *federal spending power*, reformar el Senat, la Cambra dels Comuns i el Tribunal Suprem, reconèixer el Quebec com a "societat diferent" i descentralitzar més poder federal cap a les províncies, si bé van acabar fracassant, en no obtenir la majoria parlamentària suficient ni ser referendades per la població.[586]

---

[583] Per obtenir més informació de la Cambra dels Comuns i del Senat canadencs, cal adreçar-se a la pàgina web https://parl.ca/ (consulta de 19.2.2023).

[584] Traducció de l'article 91 de la Constitució de 1867 feta per l'autora a partir del text en anglès original.

[585] Sobre el poder federal de despesa (*federal spending power*) al Canadà, evolució històrica i problemàtica de la seva aplicació, Noël, Alain, "Fédéralisme d'ouverture et pouvoir de dépenser au Canada", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 8, 2008, pàg. 10-36. També sobre el poder federal de despesa, Pelletier, Benoît, "La modification et la réforme de la Constitution canadienne", *Revue générale de droit*, vol. 47, núm. 2, 2017, pàg. 507-510.

[586] Sobre l'aprovació de la *Constitutional Act, 1982*, el significat de la *Patriation* i els intents de reforma constitucional fallits dels acords del Llac Meech i de Charlottetown, Mitjans Perelló, Esther, "De la patriación al referéndum: el desacuerdo constitucional", a Mitjans Perelló, Esther i Castellà Andreu, Josep

Com a conseqüència d'aquests factors històrics i polítics, tot i no estar especialment previstes a la Constitució, les relacions intergovernamentals, sobretot les de caràcter vertical, van experimentar un fort creixement al Canadà, com un instrument per resoldre, mitjançant l'acord polític, els conflictes competencials entre la Federació i les províncies, i sobretot per corregir els desequilibris fiscals i canalitzar la necessària participació de les províncies en l'execució de les iniciatives federals en relació amb el seu poder de despesa.[587]

6.2.2 Els convenis com a instruments de col·laboració intergovernamental

A diferència de la Constitució suïssa, la Constitució canadenca no ha previst, en el seu articulat, l'existència de relacions intergovernamentals, especialment pel que fa a la conclusió de convenis de col·laboració i cooperació. No obstant això, les relacions entre la Federació, les províncies i els territoris normalment recauen en els seus governs, sense la participació dels parlaments respectius.

Així mateix, els acords derivats de les reunions de la Conferència de Primers Ministres, del Consell de la Federació i de les diverses conferències sectorials, sovint es materialitzen en la subscripció de convenis, que fonamentalment tenen una naturalesa política i administrativa, sense efectes normatius, i responen a una multitud de denominacions.[588]

Maria (coordinadors), *Canadá. Introducción al sistema político y jurídico*, Universitat de Barcelona, 2001, pàg. 57-73.

[587] Sobre el federalisme fiscal al Canadà, Courchene, Thomas J., "Variations on the federalism theme", *Policy Options*, September 1, 2006, pàg. 46-54. Disponible a https://policyoptions.irpp.org/wp-content/uploads/sites/2/assets/po/the-fiscal-imbalance/courchene.pdf (consulta de 4.3.2023).

[588] Sobre les diferents denominacions dels convenis, així com sobre la seva naturalesa i funcions més importants (especialment "paraconstitucionals"), i amb especial referència a la jurisprudència del Tribunal Suprem relativa a la naturalesa dels convenis, cal consultar Poirier, Johanne, "Une source paradoxale du droit constitutionnel canadien: les ententes intergouvernementales", *Revue québécoise de droit constitutionnel, 2009,* disponible en línia: https://aqdc.quebec/wp-content/uploads/2016/07/poirier-une_source_paradoxale.pdf (consulta de 6.1.2022).

6.2.2.1 La regulació i la tipologia dels convenis

Atesa la inexistència de regulació constitucional, les normes que regeixen els convenis intergovernamentals canadencs són les mateixes que s'apliquen als convenis signats entre persones privades, en general el *common law*, llevat del Quebec, en què impera el codi civil. Algunes províncies, com són Alberta, Quebec, Terranova i Labrador, Ontario, Manitoba, Saskatchewan i Colúmbia Britànica disposen de legislació pròpia que regula la formalització dels convenis intergovernamentals.[589] En cas de divergències o conflicte en l'aplicació dels convenis intergovernamentals, generalment les parts se sotmeten a la mediació o l'arbitratge, si bé també es poden sotmetre directament a la via jurisdiccional (Tribunal Suprem del Canadà).

D'altra banda, els convenis poden ser de caràcter vertical (entre la Federació i les províncies o territoris) o horitzontal (entre les províncies i els territoris), bilateral o multilateral. Cal destacar que els convenis més importants i nombrosos són els de caràcter vertical i bilateral, signats entre la Federació i una província o un territori, seguits dels convenis interprovincials i, en últim terme, els multilaterals pancanadencs (és a dir, amb presència de la Federació, les províncies i els territoris).

Pel que fa als convenis bilaterals, molts se signen entre la Federació i una província o un territori, en matèries concurrents, com són la immigració o les pensions, i generen una certa asimetria entre províncies i territoris. En el cas del Quebec, per exemple, aquesta asimetria li permet salvaguardar la seva autonomia en els àmbits esmentats (bàsicament en l'àmbit de la immigració, la salut, etc.).[590]

Molts altres d'aquests convenis bilaterals, se signen en àrees de competència exclusiva de les províncies i en virtut de l'anomenat poder de despesa federal (*federal spending power*). De manera freqüent, amb la inversió, en els convenis també s'inclou una major coordinació federal de determinades polítiques públiques (com ara, en matèria de

[589] Sobre les diverses legislacions a les províncies, que regulen els convenis intergovernamentals, els requeriments exigits per a l'aprovació i les funcions que aquests instruments desenvolupen, Adam, Marc-Antoine, Bergeron, Josée i Bonnard, Marianne, "Intergovernmental Relations in Canada: Competing Visions and Diverse Dynamics", *op. cit.*, pàg. 154-158.

[590] En aquest sentit, cal tenir en compte l'Acord Canada-Quebec relatiu a l'immigració i a l'admissió temporal d'estrangers, signat el 5 de febrer de 1991 (inscrit al *Bureau des ententes* de la Secretaria del Quebec amb el codi 1991/002) i el Conveni Canada-Quebec sobre la salut, signat el 16 de setembre de 2004 (inscrit al *Bureau des ententes* de la Secretaria del Quebec amb el codi 2004-0061).

serveis socials), circumstància que no agrada precisament a les províncies més potents, ja que hi veuen una intervenció federal excessiva, i acostuma a generar tensions i algun que altre conflicte jurisdiccional.

Tot i el clar predomini dels convenis verticals i bilaterals, també se signen força convenis de caràcter horitzontal, entre les províncies i territoris, tant de caràcter bilateral com multilateral, en matèria ben diverses, com ara per donar accés recíproc a determinats serveis als residents en altres províncies o per reconèixer recíprocament certs permisos o llicències.

En els últims temps, ocasionalment també formen part dels convenis intergovernamentals, tant de caràcter vertical com horitzontal, determinats actors que, en sentit estricte, no hi haurien de figurar, però als quals s'ha facilitat la participació per motius diversos, com són els pobles autòctons del Canadà, els municipis i les organitzacions no governamentals que desenvolupen les seves tasques a les províncies.

6.2.2.2 El registre, la publicació i la transparència de l'activitat convencional

Pel que fa a la transparència i la publicació dels convenis intergovernamentals, cal assenyalar que són accessibles d'acord amb la legislació de cada part signant (Federació, província o territori), circumstància que no en facilita una consulta universal, sinó més aviat compartimentada i no sistematitzada. En general, la normativa aplicable tampoc no preveu la publicació de convenis en els diaris oficials.

A nivell del Govern federal del Canadà, mitjançant la pàgina web oficial, es facilita informació detallada sobre com es desenvolupen les relacions intergovernamentals entre la Federació, les províncies i els territoris, amb especial referència a la formalització de convenis intergovernamentals, si bé únicament es faciliten els textos íntegres dels convenis signats amb les províncies i els territoris en matèria d'immigració o d'aprenentatge i atenció a la infància, per la qual cosa no es pot parlar d'una autèntica

transparència ni tampoc d'una publicitat real i completa dels convenis per part del Govern federal.[591]

D'altra banda, cal tenir en compte que, l'any 1995, el Govern del Canadà va desenvolupar un Registre intern dels convenis intergovernamentals signats i en què era part, únicament accessible a través d'una intranet protegida. Tanmateix, a partir de 2006 es va deixar d'actualitzar la intranet esmentada i, per tant, a nivell federal l'opacitat envers els convenis és alhora externa i interna.[592]

Amb relació a les províncies i els territoris, tot i que a nivell registral la situació és molt similar a la del Govern federal (llevat del cas específic del Quebec), el panorama canvia radicalment pel que fa a la transparència i la publicitat dels convenis. Això no obstant, en la pràctica, aquests conceptes no són unívocs ni es garanteixen de la mateixa manera en cadascun dels territoris i les províncies. Aquesta mateixa previsió és aplicable a la informació que es facilita sobre les relacions intergovernamentals, especialment sobre els òrgans de cooperació en què participen.

La meitat de les províncies canadenques ofereix una relació detallada dels convenis intergovernamentals signats a internet, mitjançant les seves pàgines web oficials i en un apartat dedicat exclusivament a les relacions intergovernamentals. En la majoria de províncies, es pot accedir als textos convencionals, tot i que només la província d'Alberta[593] permet l'accés als convenis mitjançant dades obertes. Quant als territoris canadencs, només Nunavut[594] ofereix informació sobre els convenis signats amb les províncies, els altres territoris i amb el Govern federal a internet, així com també permet la descàrrega del text convencional.

[591] Es pot accedir a la informació del Govern federal del Canadà en matèria de relacions intergovernamentals, mitjançant la seva pàgina web https://www.canada.ca/fr/affaires-intergouvernementales/services/relations-contexte-canadien.html (consulta de 20.2.2023).
[592] En aquest sentit, cal tenir en compte la informació facilitada a Poirier, Johanne, "Une source paradoxale du droit constitutionnel canadien: les ententes intergouvernementales", *op. cit.,* pàg. 4-5.
[593] Es pot obtenir informació sobre relacions intergovernamentals de la província d'Alberta a l'adreça https://www.alberta.ca/intergovernmental-relations.aspx i també accés als convenis en format de dades obertes a la pàgina web https://open.alberta.ca/opendata (consulta de 20.2.2023).
[594] Es pot obtenir informació sobre les relacions intergovernamentals de Nunavut a la pàgina web https://www.gov.nu.ca/eia/information/intergovernmental-affairs-0 (consulta de 20.2.2023).

Així mateix, en la pàgina web oficial en què es publiciten els convenis intergovernamentals, les províncies i els territoris faciliten informació rellevant sobre els òrgans de cooperació en què participen, amb la identificació dels òrgans que, dins de l'estructura governamental, realitzen aquests contactes al més alt nivell polític i, a més, també s'acostuma a fer esment del *staff* intern que hi dona suport logístic. A banda de les referències obligades al Consell de la Federació, del qual totes les províncies i territoris en formen part, sovint també es dona publicitat de la participació en altres conferències d'abast regional.

Una de les qüestions mes importants a tractar, quan s'aborda la transparència de les relacions de col·laboració intergovernamentals, és la necessitat de facilitar la informació de manera comprensible per a tothom, de manera que hi hagi un retiment de comptes de les actuacions realitzades, per tal que es puguin extreure conclusions sobre els beneficis de la cooperació per a la seva futura renovació o, si és el cas, per fer reajustaments o cancel·lar les col·laboracions en una determinada matèria.

Amb aquest objectiu, els governs de Nova Brunswick[595], Nova Escòcia[596], Manitoba[597] i Terranova i Labrador[598] editen informes detallats sobre les relacions intergovernamentals que desenvolupen anualment, i que publiquen a les pàgines web oficials respectives. Precisament, convé destacar el cas de la província de Terranova i Labrador, que també elabora plans de caràcter plurianual (habitualment, de quatre anys) sobre la seva activitat i estratègia en l'àmbit de les relacions intergovernamentals durant aquest període, si bé no hi ha constància que els trameti al Parlament respectiu.

En el quadre que s'insereix a continuació, se sintetitza la informació que els governs de les províncies i els territoris canadencs ofereixen en línia, a les pàgines web oficials respectives, sobre l'activitat convencional que duen a terme i també sobre la participació

[595] Es pot accedir a informació sobre les relacions intergovernamentals de Nova Brunswick a https://www2.gnb.ca/content/gnb/fr/ministeres/affaires_intergouvernementales/partenariats.html (consulta de 20.2.2023).
[596] Per obtenir informació sobre les relacions intergovernamentals de la província de Nova Escòcia es pot accedir a la pàgina web https://novascotia.ca/iga/igact.asp (consulta de 20.2.2023).
[597] La informació sobre relacions intergovernamentals de la província de Manitoba està disponible a la pàgina web https://www.gov.mb.ca/fpir/fedprov/index.fr.html (consulta de 20.2.2023).
[598] Pel que fa a les relacions intergovernamentals de la província de Terranova i Labrador, es pot accedir a informació molt detallada a la pàgina web https://www.gov.nl.ca/exec/ias/intergovernmental-negotiations/ (consulta de 20.2.2023).

en els diferents òrgans de cooperació, tant de caràcter horitzontal com vertical, bilateral i multilateral.

Taula 6. Informació en línia sobre convenis i relacions intergovernamentals a les pàgines web oficials

Províncies i territoris	Publicacions		Descàrrega del conveni	Exportació de dades	Òrgan RIG	Presentació RIG	Enllaços	
	Relació	Convenis					Consell Federació	Altres Òrgans de Cooperació
Alberta	O	O	O	O	O	O	O	X
Colúmbia	X	X	X	X	O	O	O	O
Illa Príncep Eduard	X	X	X	X	O	O	O	X
Manitoba	O	O	O	X	O	O	O	O
Nova Brunswick.	O	X	X	X	O	O	O	O
Nova Escòcia	X	X	X	X	O	O	O	O
Ontario	X	X	X	X	O	O	O	X
Quebec	O	O	O	X	O	O	O	O
Saskatchewan	X	X	X	X	O	X	X	X
Terranova i Labrador	O	O	X	X	O	O	O	O
Territoris del Nord-oest	X	X	X	X	O	O	X	X
Nunavut	O	O	O	X	X	O	X	X
Yukon	X	X	X	X	O	O	X	X

O SÍ X NO RIG: Relacions intergovernamentals

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades obtingudes a les pàgines web oficials de les províncies i territoris del Canadà (consulta de 20.2.2023)

Pel que fa al tractament dels recursos informatius i la transparència de les relacions intergovernamentals del Govern del Quebec, s'aborden més endavant, de manera ampliada i separada de la resta de governs provincials i territorials, ja que mereixen un tractament específic per la seva complexitat i singularitat.

6.2.3 La transparència dels principals òrgans de cooperació intergovernamental

Al Canadà, les relacions de caràcter intergovernamental s'articulen bàsicament al voltant dels consells executis i de tres tipus d'òrgans de cooperació, creats com a fòrums de debat i d'intercanvi d'experiències i d'informació, que compten amb una composició ben diferent, ja que alguns estan formats pels governs federal, provincial i dels territoris (cooperació vertical), i d'altres únicament pels governs provincials i dels territoris (cooperació horitzontal), tot i la preeminència dels òrgans de cooperació de caràcter vertical. En els últims temps, també hi trobem la participació ocasional dels ens locals o altres tipus d'organitzacions, integrades sobretot pels pobles autòctons del Canadà, però també per organitzacions no governamentals i altres membres de la societat civil.

Alguns d'aquests òrgans de cooperació no estan subjectes a cap regulació formal i d'altres estan degudament institucionalitzats. Cal assenyalar també que, si bé la majoria tenen caràcter multilateral, també n'hi pot haver de caràcter bilateral. Pel que fa als acords adoptats, no acostumen a tenir conseqüències jurídicament vinculants.[599]

Pel que fa al Govern federal, el primer ministre del Canadà, assistit pel ministre d'Afers Intergovernamentals, és qui lidera les relacions intergovernamentals de la Federació, amb el suport d'una Secretaria específica (*Privy Council Office/Bureau du Conseil privé*).[600] Pel que fa als governs de les províncies i territoris, els *premiers* (primers ministres) lideren les relacions intergovernamentals i, sobretot en les províncies més potents (Colúmbia Britànica, Alberta, Manitoba, Ontario i Quebec), també estan assistits per ministres d'Afers Intergovernamentals. En la majoria de casos, també han desenvolupat les seves pròpies secretaries o òrgans específics, que els donen suport en l'exercici de les relacions intergovernamentals.

Precisament, convé ressaltar que el personal que integra aquestes secretaries permanents o unitats de suport als òrgans de cooperació acostuma a ser funcionari i a tenir una

[599] Sobre les relacions intergovernamentals al Canadà i sobre com es desenvolupen mitjançant els òrgans de cooperació, resulta molt interessant l'anàlisi sintètica de Requejo Coll, Ferran (director), Grau Creus, Mireia, Martín Alonso, Gerard, Mora Balcells, Helena i Sanjaume-Calvet, Marc, *Informe 2/2019. Autogovern i relacions intergovernamentals en les democràcies actuals. El cas de Catalunya*, Institut d'Estudis de l'Autogovern, Barcelona, 2019, pàg. 18-21.

[600] Sobre les tasques d'aquesta Secretaria, cal adreçar-se a https://www.canada.ca/fr/conseil-prive.html (consulta de 19.2.2023).

formació especialitzada en matèria de relacions intergovernamentals, per tal de donar un servei molt professional i, sobretot, continuïtat a les polítiques públiques que s'hi tracten, amb independència dels canvis en els governs respectius.

Tot i que es pot discutir el grau de recentralització actual del sistema canadenc, en funció de si s'adopta una perspectiva federal o provincial, sí que cal assenyalar que el Govern federal desplega una forta influència, ateses les transferències econòmiques que canalitza cap a les províncies i els territoris, en el si d'alguns d'aquests òrgans de cooperació, i en àmbits sectorials especialment sensibles, com són la salut o els serveis socials.

Per tal d'analitzar com es gestionen els recursos informatius i la transparència dels òrgans de cooperació més importants, convé examinar primer la seva estructura i el funcionament, i posteriorment abordar, de manera detallada i individualitzada, el seu règim de transparència.

6.2.3.1 La Conferència de Primers Ministres

D'inspiració colonial i de caràcter informal, la Conferència de Primers Ministres (*First Ministers Conference/Conférence des premiers ministres*) es va crear el 1906 i és el principal òrgan de cooperació vertical del Canadà, en què es reuneixen tots els primers ministres, federal i provincials. La convoca el primer ministre federal (habitualment, amb caràcter anual), que també en determina l'ordre del dia, i en la qual es tracten normalment temes rellevants de caràcter polític o institucional, sense procediments preestablerts.[601] Des de 1992, el primer ministre federal també convida a assistir-hi als territoris i a les organitzacions de pobles autòctons canadencs.

Malgrat que, en algunes ocasions excepcionals, els debats son públics, en general acostumen a ser a porta tancada i, en el cas que s'adopti un acord per resoldre alguna

[601] Sobre la Conferència de Primers Ministres, Adam, Marc-Antoine, Josée Bergeron i Marianne Bonnard,"Intergovernmental Relations in Canada: Competing Visions and Diverse Dynamics", *op. cit.*, pàg. 146-148. Així mateix, sobre els orígens i problemes que es deriven en l'actualitat de la creació de la Conferència de Primers Ministres, Laforest, Guy i Montigny, Éric, "Le fédéralisme exécutif: problèmes et actualités", a Pelletier, Réjean i Tremblay, Manon (directors), *Le parlementarisme canadien, 5e édition revue et mise à jour*. Québec: Presses de l'Université Laval, 2013, pàg. 130-135, 137-138.

qüestió concreta, es fa per consens i no per unanimitat. És a dir, que si bé s'intenta arribar a un acord de màxims, si alguna província o territori hi està en desacord, això no és rellevant per a la seva adopció.

En els últims temps, les negociacions entre la Federació, les províncies i els territoris acostumen a ser més complexes, ja que aquests últims s'acostumen a reunir prèviament (sobretot des de la creació, l'any 2003, del Consell de la Federació) per consensuar una postura conjunta. Com a resposta a aquest fet, des del Govern federal es tendeix a mantenir reunions bilaterals, especialment amb les províncies, amb negociacions específiques que acaben en tractaments diferenciats, i que també creen certa tensió entre les províncies i els territoris.

Les reunions de la Conferència de Primers Ministres tenen una gran cobertura mediàtica i *a posteriori* normalment es fa una roda de premsa conjunta per donar compte de l'objecte de la reunió i, si escau, dels acords adoptats, per bé que també hi ha compareixences individuals, especialment en cas de desacord. Llevat d'aquestes rodes de premsa o compareixences públiques, a la pàgina web del Govern federal només hi ha referències genèriques a la seva composició, a les funcions que desenvolupa i als temes tractats, sense facilitar cap tipus de publicitat sobre el contingut de les reunions o dels acords polítics adoptats.[602]

6.2.3.2 El Consell de la Federació

Si bé hi ha antecedents de reunions entre Quebec i Ontario que es remunten a 1887, no és fins a partir de 1960 que es van dur a terme reunions entre els *premiers* provincials de forma regular, estable i sense l'assistència del primer ministre federal. A partir de 2003 i a iniciativa del Quebec, aquest fòrum interprovincial va evolucionar institucionalment fins a formar el Consell de la Federació (*Council of the Federation/Conseil de la*

[602] Per accedir a la informació facilitada pel Govern federal sobre la Conferència de Primers Ministres, https://www.canada.ca/fr/affaires-intergouvernementales/services/relations-contexte-canadien.html (consulta de 19.2.2023).

fédération), mitjançant la signatura d'un conveni de col·laboració a Charlottetown, que el constitueix.[603]

El Consell de la Federació és l'òrgan de cooperació de caràcter horitzontal més rellevant del Canadà, en el qual participen totes les províncies i els territoris canadencs. Com a trets més característics, té una presidència rotatòria anual, una agenda conjunta i, habitualment, es reuneix un mínim de dos cops l'any. Tot i que els acords aprovats pel Consell de la Federació es poden adoptar merament per consens, acostuma a haver-hi força unanimitat entre els *premiers*.[604]

A més d'impulsar les relacions de col·laboració entre les províncies i els territoris, sovint mitjançant la signatura de convenis entre ells, el Consell té com a objectiu ser el centre neuràlgic de trobada dels *premiers*, per tal de coordinar-se políticament i arribar a punts comuns d'actuació amb vistes a una negociació posterior amb el Govern federal. A tal efecte, el Consell acostuma a reunir-se abans de la celebració de la Conferència de Primers Ministres per acostar posicionaments i elaborar estratègies comunes.

Eventualment, el Consell pot atribuir tasques específiques a un Comitè *ad hoc*, compost pels ministres responsables de les relacions intergovernamentals de les províncies i els territoris, anomenat Comitè de Ministres. Així mateix, el Consell disposa d'un Comitè Director, format per viceministres responsables de les relacions intergovernamentals, que dona suport al Consell i, si escau, també al Comitè de Ministres. El Comitè Director prepara les reunions del Consell i efectua les tasques d'estudi, recerca i anàlisi que aquest li encomana. Del Comitè Director depèn la Secretaria permanent, amb seu a Ottawa, que s'encarrega de la preparació de les trobades i de la logística per al normal funcionament de l'organització.

---

[603] Sobre el Consell de la Federació, evolució del federalisme executiu i perspectives, Laforest, Guy i Montigny, Éric, "Le fédéralisme exécutif: problèmes et actualités", *op. cit.*, pàg. 138-142. També, Desrosiers, Nathalie, "Intergovernmental Co-operation in Canada: The Council of the Federation and Intergovernmental Conferences", a Arbós Marín, Xavier (coordinador), *La cooperación intergubernamental en los Estados compuestos*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2006, pàg. 55-59, i Pelletier, Benoît, "Las relaciones intergubernamentales en Canadá: una perspectiva horizontal", a López Basaguren, Alberto i Escajedo San Epifanio, Leire (coordinadors), *Los caminos del federalismo y los horizontes del Estado autonómico*, Instituto Vasco de Administración Pública, Vitoria-Gasteiz, 2014, Vol. 2, pàg. 748-750.

[604] De manera prèvia a la reunió del Consell de la Federació, els *premiers* d'algunes de les províncies o els territoris també acostumen a reunir-se (amb caràcter periòdic i, almenys, anualment), en funció dels interessos compartits i de la proximitat geogràfica, per tal d'establir prioritats comunes i traslladar-les després al Consell.

Tot i que en el conveni constitutiu del Consell de la Federació consta, com a objectiu, treballar per a la millora de la transparència i comunicació amb les canadenques i els canadencs, no hi figuren mesures específiques de publicitat i transparència. Això no obstant, la Secretaria permanent del Consell publica, per internet, molta informació i documentació sobre les reunions efectuades. En aquest sentit, a la pàgina web del Consell de la Federació es pot accedir, entre d'altres, a la relació de totes les reunions d'aquest òrgan de cooperació des de la seva creació (inclòs el conveni de la seva fundació), amb el detall dels participants, a vegades amb l'ordre del dia, els comunicats de premsa posteriors, la publicació dels informes elaborats pel Consell i que es tracten a les reunions, així com les diferents iniciatives empreses.[605]

6.2.3.3 Altres fòrums, consells, conferències i grups de treball sectorials

Al Canadà, hi ha altres òrgans de cooperació, de caràcter multilateral i bilateral, amb o sense participació del Govern federal, i que aborden matèries concretes, com són la salut, el medi ambient o l'educació.[606] Quan hi assisteixen representants del Govern federal, presideixen les reunions, tot i que, a vegades, les presideixen conjuntament amb alguna província. Alguns d'aquests consells, conferències, fòrums o grups estan institucionalitzats i altres tenen un caràcter més informal, per bé que tots acostumen a reunir-se anualment.

Cal tenir en compte que, en la mesura que el Consell de la Federació ha pres protagonisme en les relacions intergovernamentals canadenques, el Govern federal ha esperonat, com a contrapartida, la celebració de reunions bilaterals i de caràcter vertical, amb les províncies i els territoris, en les quals els ofereix un tractament diferenciat i individualitzat. Òbviament, aquest tracte asimètric genera no poques tensions entre les províncies i els territoris, i pot fer trontollar el manteniment d'una posició comuna davant la Federació.

[605] Per obtenir tota la informació disponible i relativa al Consell de la Federació, es pot accedir a la pàgina web de la seva Secretaria permanent https://www.pmprovincesterritoires.ca/ (consulta de 19.2.2023).
[606] Sobre l'organització i el funcionament d'aquests òrgans de cooperació sectorial, amb especial referència a les secretaries que donen suport a les relacions intergovernamentals, Adam, Marc-Antoine, Bergeron, Josée i Bonnard, Marianne, "Intergovernmental Relations in Canada: Competing Visions and Diverse Dynamics", *op. cit.*, pàg. 149-153.

En qualsevol cas, quan aquests òrgans de cooperació donen resposta, de manera conjunta, als problemes polítics que afecten als diferents nivells de govern (federal, provincial i territorial), s'assoleix una major eficàcia i eficiència de les polítiques públiques adreçades a la ciutadania, s'eliminen les duplicitats administratives i, conseqüentment, es contribueix a una major equilibri del sistema polític i institucional de la Federació.[607]

En la vessant estrictament horitzontal, a banda de l'existència de relacions bilaterals interprovincials, també s'han creat algunes estructures administratives de caràcter permanent i en àrees de competència exclusiva de les províncies, com és el cas del Consell de Ministres d'Educació del Canadà (*The Council of Ministers of Education, Canada/Le Conseil des ministres de l'Éducation, Canada*), creat l'any 1967 per les províncies canadenques, per treballar conjuntament en aquesta matèria i representar els interessos del Canadà també internacionalment. Aquest Consell disposa d'una Secretaria permanent, amb seu a Toronto, que n'exerceix les tasques de coordinació.[608]

D'altra banda i tal com ja s'ha indicat anteriorment, la majoria de governs, federal i provincials, disposen de secretaries específiques que els donen suport en l'àmbit intergovernamental. No obstant això, les províncies i els territoris més petits no sempre disposen d'estructures de suport suficients, per la qual cosa depenen logísticament de l'assistència d'altres províncies o de l'Administració federal.

Per pal·liar aquest dèficit estructural, l'any 1973, es va crear la Secretaria de la Conferència Intergovernamental Canadenca (*Canadian Intergovernmental Conference Secretariat/Secrétariat de la Conférence intergouvernementale canadienne*), designada com a departament federal, però que de fet opera com entitat intergovernamental, ja que la sustenten econòmicament entre els governs federal, provincials i territoris.[609]

---

[607] Sobre l'important paper que juguen els consells intergovernamentals en la cerca conjunta de solucions i en l'equilibri polític del sistema, Schnabel, Johanna, "Intergovernmental Councils and the Stability of Federal Systems", *50 Shades of Federalism*, 2019. Disponible a http://50shadesoffederalism.com/theory/intergovernmental-councils-and-the-stability-of-federal-systems/. Aquest article també està disponible en català a https://presidencia.gencat.cat/ca/detalls/Article/consells-intergovernamentals (consulta de 4.3.20223).

[608] Pelletier, Benoît, "Las relaciones intergubernamentales en Canadá: una perspectiva horizontal", *op. cit.*, pàg.757. Per saber-ne més, d'aquest Consell, cal adreçar-se a https://www.cmec.ca/1/Accueil.html (consulta de 19.2.2023).

[609] Per obtenir una informació més detallada de les tasques que du a terme la Secretaria de la Conferència Intergovernamental Canadenca, cal adreçar-se a https://scics.ca/fr/ (consulta de 19.2.2023).

Aquesta Secretaria és un mecanisme de caràcter permanent, que s'encarrega de donar suport logístic, tècnic i administratiu, així com d'organitzar les conferències de més alt nivell entre el Govern federal, les províncies i els territoris o entre les províncies i els territoris, llevat de les reunions del Consell de la Federació, que disposen de la seva pròpia Secretaria. El personal està integrat per funcionaris especialitzats, d'origen federal, provincial i territorial. El Viceprimer ministre de la Federació ret comptes de l'actuació d'aquesta Secretaria davant el Parlament federal.

A banda del control parlamentari, pel que fa a la transparència i la publicitat de les actuacions que du a terme la Secretaria de la Conferència Intergovernamental Canadenca, cal assenyalar que disposa d'una pàgina web pròpia, que permet la consulta universal d'informació rellevant i, especialment, dels informes de resultats anuals publicats. Amb la voluntat de retre comptes sobre l'activitat de la Secretaria, aquests informes es traslladen als governs federal, provincials i territorials, així com al Parlament federal canadenc.[610]

Al Canadà, també es dona molta importància a les reunions i els contactes, tant oficials com informals, entre els alts funcionaris que s'encarreguen de la gestió de les relacions intergovernamentals, tant a nivell federal, com provincial i territorial. Aquests servidors públics, amb una formació sòlida en aquest àmbit, es reuneixen de forma habitual i periòdica per mantenir i assegurar la col·laboració de les institucions que representen en els àmbits sectorials corresponents, especialment en els moments de canvis governamentals, i són una eina clau per al manteniment, seguiment i impuls de les relacions intergovernamentals.

6.2.4 La Secretaria del Quebec per a les Relacions Canadenques

En un món cada cop més complex i interdependent, en el qual les relacions de col·laboració i cooperació es fan imprescindibles per a la implementació de polítiques públiques, especialment en els estats descentralitzats, pren especial rellevància la

[610] Així mateix, a la pàgina web oficial, també es pot accedir a molta informació complementària, si bé cal destacar la relativa a les reunions de la Conferència de Primers Ministres, des de 1906 fins a 2004, així com de la Conferència dels Primers Ministres Provincials, des de 1887 fins a 2002 (en aquest darrer cas, a partir de l'any 2003, es va constituir el Consell de la Federació, amb una Secretaria permanent pròpia).

Secretaria del Quebec per a les Relacions Canadenques (*Secrétariat du Québec aux relations canadiennes*).

6.2.4.1 El context polític canadenc i quebequès

Per contextualitzar la creació d'aquesta Secretaria i les funcions que desenvolupa, cal tenir en compte la situació política i institucional del Canadà i, concretament, del Quebec, a partir de 1976, amb l'arribada al Govern del Partit Quebequès. La demanda de més autogovern per al Quebec va derivar progressivament en la voluntat de ser independents i, finalment, es van convocar i celebrar dos referèndums, els anys 1980 i 1995. Malgrat que en el darrer referèndum la victòria del "no" va ser pírrica, la majoria de la població del Quebec va optar per restar al Canadà.

La reacció del Govern federal envers aquests referèndums es va traduir, l'any 1996, en una petició (*Reference/Renvoi)* al Tribunal Suprem del Canadà, que l'any 1998 va dictaminar que la Constitució canadenca no reconeix el dret unilateral a la secessió d'una província basada en el principi democràtic, ja que per a això és imprescindible la reforma constitucional i assolir els consensos necessaris per dur-la a terme.[611] Com a resposta al dictamen esmentat, el Parlament federal va aprovar, l'any 2000, la Llei de la claredat. En virtut d'aquesta Llei, si el Govern del Quebec volgués plantejar una nova consulta a la població sobre qualsevol qüestió, caldria la intervenció de la Federació, de manera prèvia i posterior a la consulta.[612]

Disconforme amb aquesta norma federal, el mateix any 2000, l'Assemblea Nacional del Quebec va aprovar la Llei sobre l'exercici dels drets fonamentals i les prerrogatives del poble i de l'Estat del Quebec, per fer front a la Llei de la claredat.[613] Això no obstant,

[611] Una anàlisi completa del dictamen del Tribunal Suprem, publicada abans de l'aprovació de la Llei federal de la claredat i de la Llei sobre l'exercici dels drets fonamentals i les prerrogatives del poble i de l'Estat del Quebec, a Laforest, Guy i Brun, Henri, "Federalisme i sobirania al Canadà: la decisió de la Cour Suprême sobre la qüestió del Quebec", *Les Noves perspectives de l'autonomia: seminari, Barcelona, 28 de gener de 1999*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2001, pàg. 15-33.

[612] De manera prèvia, la Cambra dels Comuns ha de donar la seva conformitat a la "claredat" de la pregunta i, de forma posterior, mitjançant la valoració dels resultats obtinguts i sobre la majoria necessària. Així mateix, la Llei de la claredat estableix uns mandats al Govern federal amb vistes a una negociació per a la proposta de reforma constitucional.

[613] En aquesta Llei, el Quebec reafirma el seu dret a l'autodeterminació, com a titular dels drets reconeguts universalment sota el principi d'igualtat de drets i lliure determinació dels pobles, estableix el dret a

des de l'any 2000, el Quebec no ha tornat a plantejar en cap moment la possibilitat de dur a terme un nou referèndum.[614]

D'altra banda, cal tenir en compte que, a partir de l'any 2006, hi va haver una política d'obertura per part del Govern federal i que, a proposta del primer ministre canadenc, la Cambra dels Comuns va aprovar una Moció, el 27 de novembre d'aquell any, mitjançant la qual es va reconèixer que "les quebequeses i els quebequesos formen una nació dins d'un Canadà unit".[615] Aquesta Moció no va tenir cap conseqüència jurídica ni va establir cap mesura específica a favor del Quebec, però va representar un acte polític i simbòlic molt important de reconeixement de la "diferència" del Quebec, que va comportar l'adopció, tres dies després, d'una Resolució de l'Assemblea Nacional quebequesa, en què la Moció esmentada es va considerar molt positiva.

Coincidint amb el 150è aniversari de la Federació canadenca, el Govern del Quebec també va obrir una nova etapa i va fer pública la seva "Política d'afirmació del Quebec i de les relacions canadenques", que defineix i nomena la identitat nacional plural i inclusiva del Quebec dins de Canadà, i determina els mitjans per a la seva implementació, mitjançant un ambiciós Pla d'acció per al període 2018-2022.[616]

6.2.4.2 Creació, desenvolupament i funcions principals de la Secretaria

Un cop detallat el complex panorama polític quebequès de les últimes dècades, es pot abordar el naixement i l'evolució de la Secretaria del Quebec per a les Relacions

---

decidir unilateralment el seu règim jurídic i l'estatut legal del Quebec, estipula que, en un referèndum, l'opció guanyadora només ha d'obtenir la majoria de vots vàlids (50% +1) i també que el territori del Quebec no pot ser alterat sense el consentiment de l'Assemblea Nacional del Quebec i que s'ha de respectar la integritat territorial.

[614] Sobre la "Qüestió del Quebec", des de l'origen de la federació canadenca i abans i després dels referèndums sobre la independència del Quebec, cal tenir en compte a Simeon, Richard i Turgeon, Luc, "Federalism, Nationalism and Regionalism in Canada", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals,* núm. 3, 2006, pàg. 21-27.

[615] Traducció de la Moció, adoptada per la Cambra dels Comuns el 27 de novembre de 2006, feta per l'autora del text original en francès.

[616] Aquest Pla d'acció s'articula al voltant de tres objectius: a) Privilegiar una diplomàcia interior proactiva en les relacions canadenques; b) Alimentar el diàleg entre el Govern del Quebec i els representants de la societat civil arreu del Canadà; i c) Afavorir els intercanvis entre els ciutadans i els grups de la societat civil del Quebec i d'arreu del Canadà. Per saber-ne més sobre aquest Pla i la "Política d'afirmació" del qual deriva, cal adreçar-se a la pàgina web de la Secretaria del Quebec https://www.sqrc.gouv.qc.ca/relations-canadiennes/politique-affirmation/index.asp (consulta de 20.2.2023).

Canadenques fins a l'actualitat. En aquest context i pocs anys després del primer referèndum, l'any 1984, va néixer la Secretaria per als Afers Intergovernamentals Canadencs (*Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes*). Aquesta Secretaria es va adscriure al Ministeri del Consell Executiu, amb l'objectiu de tractar exclusivament els assumptes canadencs, atesa la importància creixent de coordinar, a nivell del Govern, les relacions intergovernamentals. L'any 1988, es van ampliar les funcions de la Secretaria, mitjançant la incorporació de l'anàlisi de les polítiques i les lleis dels altres governs canadencs per avaluar-ne l'impacte en el Quebec, així com també es va erigir en el dipositari dels acords intergovernamentals signats.

Després del segon referèndum i com a conseqüència dels diferents esdeveniments polítics i institucionals posteriors a què ja s'ha fet referència, entre els quals la "Política d'afirmació del Quebec i de les relacions canadenques", a partir de 2017, la Secretaria per als Afers Intergovernamentals Canadencs es va convertir en la Secretaria del Quebec per a les Relacions Canadenques (*Secrétariat du Québec aux relations canadiennes*), per tal d'expandir el seu objecte més enllà de les relacions entre els governs. Tot i que la funció nuclear de l'actual Secretaria continua sent la defensa dels interessos i les competències del Quebec envers els altres governs del Canadà, també li correspon assolir que el Quebec sigui més conegut i comprès per la societat civil canadenca, així com el foment de la francofonia arreu del Canadà.

La Secretaria depèn del Ministeri amb competències en matèria de Relacions Canadenques i de la Francofonia Canadenca del Govern del Quebec, i té atribuïdes unes funcions integrals i proactives en qualsevol qüestió relativa a les relacions del Quebec amb el Canadà (Govern federal, províncies i territoris), que exerceix mitjançant diferents direccions generals.[617] Així mateix, la Secretaria disposa d'oficines o delegacions (*bureaux*) situades en punts molt estratègics arreu del Canadà per a la defensa i promoció dels interessos del Quebec en els àmbits polític, econòmic, turístic, social i cultural, així com per a la promoció de la francofonia.[618]

[617] Sobre els objectius i les funcions de la Secretaria del Quebec per a les Relacions Canadenques, i com les exerceix mitjançant una estructura formada per una seixantena de treballadors amb formació específica i dedicació exclusiva a aquest àmbit, es pot obtenir informació a la pàgina web https://www.sqrc.gouv.qc.ca/secretariat/index.asp (consulta de 20.2.2023).

[618] En concret, es tracta de l'Oficina situada a Ottawa, la capital del Canadà, l'Oficina a Toronto, per cobrir les províncies i els territoris de l'oest del Quebec, i l'Oficina a Moncton, per tenir presència a les províncies atlàntiques.

Entre d'altres funcions, a la Secretaria li corresponen, en concert amb els ministeris i els organismes sectorials corresponents, l'assessorament, defensa i promoció dels interessos i de les competències del Quebec al Canadà, així com planificar, coordinar i fer el seguiment de les relacions intergovernamentals canadenques en tot els sectors de l'activitat governamental del Quebec.

En aquest sentit, per tal d'impulsar i gestionar les relacions intergovernamentals, la Secretaria acompanya i assessora els ministeris i els organismes públics en l'elaboració de posicions, estratègies i actuacions del Govern del Quebec en aquest àmbit, així com en la preparació i organització de les conferències, trobades o reunions (bilaterals o multilaterals) amb els altres governs canadencs (federal, provincials o territoris), especialment les del Consell de la Federació, la Conferència de Primers Ministres i les reunions entre els consells de ministres del Quebec i d'Ontario.[619] També analitza les polítiques públiques i els programes del Govern federal, en relació amb la seva incidència en el Quebec.

Cal tenir present que, en el marc de la legislació vigent quebequesa (*Loi sur le Ministère du Conseil Exécutif*), per a la seva validesa, el Govern ha d'aprovar tots els convenis intergovernamentals i el ministre responsable de les relacions canadenques els ha de signar (si bé el ministre pot autoritzar a una altra persona per a la signatura). En aplicació de la legislació esmentada, la Secretaria del Quebec per a les Relacions Canadenques participa activament en la negociació, l'execució, el seguiment i l'avaluació dels convenis intergovernamentals.

La Secretaria disposa d'un Registre de Convenis (*Bureau des ententes*) que disposa d'una informació sobre les relacions intergovernamentals molt valuosa, ja que en ell es dipositen tots els convenis signats amb el Govern federal, les províncies i els territoris des de l'any 1922, que es calcula que ascendeixen a més de 2.900 convenis.[620] La

[619] Sobre la participació del Quebec en el Consell de la Federació, la Conferència de Primers Ministres i en d'altres conferències, fòrums o reunions sectorials, es pot obtenir informació detallada a la pàgina web https://www.sqrc.gouv.qc.ca/relations-canadiennes/relations-intergouvernementales/conferences-intergouvernementales.asp i també a la pàgina web https://www.sqrc.gouv.qc.ca/relations-canadiennes/relations-intergouvernementales/conseil-federation.asp (consulta 20.2.2023).

[620] Sobre el Registre de Convenis de la Secretaria del Quebec per a les Relacions Canadenques, es pot obtenir informació detallada a la pàgina web https://www.sqrc.gouv.qc.ca/relations-canadiennes/ententes-intergouvernementales/index.asp (consulta de 20.2.2023).

informació sobre aquests instruments (títol, data de signatura, les parts signants, la matèria o el sector, i el codi d'inscripció), així com l'accés als textos signats, està disponible a la seva pàgina web, per bé que només es poden consultar els textos dels instruments convencionals signats des del 2015. Pel que fa als convenis signats anteriorment, cal sol·licitar l'accés per correu electrònic.

Sense dubte, la Secretaria del Quebec per a les Relacions Canadenques és un instrument potentíssim de publicitat i transparència obert a la ciutadania a través d'internet, però, a més, també ret comptes de la seva activitat, mitjançant la publicació d'informes anuals de gestió, així com de plans estratègics sobre les relacions intergovernamentals a la seva pàgina web oficial.

Amb els recursos informatius de què disposa la Secretaria, el Govern del Quebec té les eines suficients per analitzar totes les actuacions realitzades i l'avaluació dels seus resultats, abans de prendre decisions polítiques i institucionals en qualsevol àmbit que li afecti, i també per també per fer prospectiva i extreure conclusions imprescindibles per millorar les relacions intergovernamentals en el present i, sobretot, amb vistes al futur.

En suma, el Govern del Quebec disposa d'un mecanisme molt complet per a la coordinació i execució de les relacions amb els governs de la Federació, les províncies i els territoris del Canadà, com és la Secretaria del Quebec per a les Relacions Canadenques, que esdevé un referent molt important per a qualsevol Govern que pretengui assolir un tractament integral i global de les relacions intergovernamentals, així com la millora de l'autogovern.

El en cas del Govern de Catalunya, si bé disposa d'un Registre de Convenis potentíssim, que esdevé l'instrument fonamental en matèria de transparència de les relacions intergovernamentals, sobre el qual pivota tota l'activitat convencional de la Generalitat i que supera, amb escreix, les funcions del Registre de Convenis del Quebec, així com d'altres unitats que acompanyen i assessoren els departaments de la Generalitat en la defensa o promoció dels interessos i les competències de Catalunya a Espanya (Delegació del Govern de la Generalitat a Madrid), i en l'elaboració de posicions, estratègies i actuacions en l'àmbit de les relacions intergovernamentals de caràcter vertical i bilateral (especialment, en el si de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat), no

disposa de cap Secretaria homòloga a la del Quebec, que estigui al capdavant de totes aquestes unitats i coordini totes les competències en matèria de relacions intergovernamentals, sent una qüestió que caldria valorar per a la millora de l'exercici d'aquestes competències i, en definitiva, del propi autogovern de Catalunya.

6.3 Comparativa de la gestió dels recursos informatius i la transparència de la cooperació a Suïssa i el Canadà des de la perspectiva de l'Estat autonòmic

Tot i el diferent origen dels sistemes institucionals suís i canadenc, és evident que ambdós sistemes presenten moltes similituds, més enllà de ser dos estats de caràcter federal, en què el poder polític està bastant descentralitzat i de provenir d'una llarga tradició democràtica. Això no obstant, també presenten alguna que altra diferència destacada, especialment en l'àmbit de les relacions intergovernamentals de caràcter vertical i en el procediment de signatura de convenis de caràcter horitzontal.

En conseqüència, convé analitzar més en profunditat les diferències i les semblances d'aquests dos sistemes, mitjançant una breu comparativa i examinar de quina manera enfoquen la gestió dels recursos informatius i la transparència de la cooperació intergovernamental, així com relacionar els resultats d'aquest estudi amb la realitat del nostre sistema d'Estat autonòmic.

6.3.1 Les diferències en les relacions de cooperació vertical

6.3.1.1 La Conferència de Primers Ministres *versus* el Diàleg Federal

En una anàlisi mínimament comparativa de les diverses maneres en què es manifesten les relacions de cooperació de caràcter vertical en ambdós sistemes, el primer que crida l'atenció és que, a Suïssa, no hi ha cap òrgan similar a la Conferència de Primers Ministres canadenca. En aquest sentit, l'anomenat Diàleg Federal, creat l'any 1997, és de

composició paritària entre el Consell Federal i els cantons suïssos, i està liderada habitualment per un ministre, en comptes de pel president de la Federació.

Malgrat el caràcter polític, al més alt nivell, d'aquests òrgans de cooperació, el fet que, a Suïssa, el president del Govern federal sigui un *primus inter pares* i que la presidència sigui rotatòria i anual pot explicar, d'alguna manera, aquesta particularitat (o la diferent perspectiva) de les relacions intergovernamentals helvètiques, en què primen les de caràcter horitzontal. En canvi, al Canadà, on prevalen les relacions verticals, des del 1906, el president del Govern federal lidera de manera indiscutible el Consell Executiu i també el principal òrgan de cooperació de caràcter vertical, com és la Conferència de Primers Ministres. Tanmateix, la periodicitat de les reunions ordinàries dels òrgans esmentats és bastant similar: la Conferència de Primers Ministres del Canadà es reuneix, com a mínim, un cop a l'any; i el Diàleg Federal suís, almenys dos cops a l'any.

Pel que fa a les obligacions de transparència i publicitat d'aquests dos òrgans de cooperació, presenten una gran similitud en el tractament de la informació. A manca de regulació explícita tant a Suïssa com a Canadà, les secretaries permanents, que són les encarregades d'acomplir aquests deures, sovint es limiten a seguir les pautes de la línia comunicativa del Govern de torn i es tradueixen en sengles notes de premsa, en les quals s'assenyalen els motius de les reunions i, si escau, els acords adoptats. També és habitual trobar aquesta informació a les pàgines web corporatives, lligada a una matèria determinada i a un Ministeri competent en l'àmbit tractat a cada reunió.

A diferència de Suïssa i el Canadà, a Espanya, on pràcticament només hi ha presència d'òrgans de cooperació vertical, la Conferència de Presidents sí està fortament institucionalitzada. La seva constitució, l'any 2004, va marcar un canvi substancial en les relacions de cooperació entre els màxims representants dels governs de l'Estat i de les comunitats autònomes, que va culminar, l'any 2009, amb l'aprovació d'un Reglament intern durant la celebració de la seva quarta reunió, modificat posteriorment durant l'any 2022. La seva composició, lideratge, funcionament i característiques principals fan que s'acosti més a la Conferència de Primers Ministres canadenca que al Diàleg Federal suís.

En la mateixa línia que els òrgans esmentats, pel que fa a la periodicitat de les reunions de la Conferència de Presidents, inicialment estava prevista una reunió anual, si bé, en la darrera reforma del reglament intern, operada l'any 2022, es van estipular, com a mínim, dues reunions a l'any, per bé que, en la pràctica, no sempre es duen a terme.[621] Per a l'organització de les reunions, la Conferència disposa d'un Comitè Preparatori i d'una Oficina, amb funcions de Secretaria, que li donen suport.

Quant a la publicitat i transparència de la Conferència de Presidents espanyola, s'equipara, amb escreix, a la dels seus òrgans homòlegs a Suïssa i el Canadà. En aquest sentit, tot i que les reunions són a porta tancada i les actes aprovades no es fan públiques, sí que hi ha la voluntat política (i l'obligació legal) de posar a l'abast de tota la ciutadania la relació dels compromisos polítics (acords i recomanacions) adoptats en cada reunió, que tenen caràcter públic, mitjançant la pàgina web oficial del Ministeri amb competències en matèria de Política Territorial, que li dedica un web específic.

6.3.1.2 El plantejament divers de l'activitat convencional intergovernamental

En la mateixa línia de dissemblança en la composició i el funcionament dels màxims òrgans de cooperació vertical, a Suïssa i el Canadà, el tractament dels convenis intergovernamentals presenta notables diferències. En el cas del Canadà, la signatura de convenis bilaterals, entre el Govern federal i les províncies i els territoris, acostuma a ser la més nombrosa, molt per davant dels convenis signats entre les províncies i els territoris. En canvi, a Suïssa, la signatura de convenis entre la Confederació i els cantons és francament escassa, i se situa molt per sota dels convenis intercantonals, veritables protagonistes de les relacions de col·laboració i cooperació del sistema federal suís.

Tanmateix, com ja s'ha indicat, ni al Canadà ni a Suïssa no hi ha normativa federal específica que reguli els convenis de col·laboració i cooperació de caràcter vertical, ni el seu registre. Tampoc no hi ha unes obligacions de publicitat de l'activitat convencional concretes, sinó alguna referència legal, en el cas suís, que disposa la publicació dels

[621] Durant l'any 2022, la Conferència de Presidents només es va reunir un cop, el 13 de març, a La Palma (Canàries). Precisament en aquesta sessió, es va adoptar, entre d'altres, el nou Reglament intern.

convenis esmentats en el Recull Oficial (RO) federal (*FedLex*), si bé només en determinats supòsits.

Una de les conseqüències més importants de la manca generalitzada de registres públics de convenis, telemàtics i d'accés universal, és que la informació que es facilita a la ciutadania sobre aquests instruments de col·laboració i cooperació és dispersa, a vegades sense accés al text convencional i, evidentment, incompleta.[622] D'una banda, aquesta situació denota una certa opacitat de l'activitat convencional vertical dels governs federals suís i canadenc en aquest àmbit, que difícilment quadra amb la transparència i la publicitat amb què aborden les relacions intergovernamentals mitjançant els òrgans de cooperació verticals, i que, per coherència, caldria revertir. De l'altra, aquest *modus operandi* dels governs federals suís i canadenc contrasta amb la praxi dels cantons suïssos i de les províncies (especialment, del Quebec) i els territoris canadencs, que freqüentment dediquen als convenis verticals la mateixa publicitat que als convenis horitzontals.

En contrast amb la realitat suïssa i canadenca, a Espanya, la transparència i publicitat de l'activitat convencional intergovernamental és molt més completa i es remunta al segle passat. En aquest sentit, les comunitats autònomes van esdevenir capdavanteres, durant la dècada dels vuitanta, en la regulació dels convenis intergovernamentals de caràcter vertical, la creació de registres públics de convenis i en l'establiment d'unes incipients mesures de publicitat i transparència (publicació en els diaris oficials respectius), que van culminar, l'any 2005, amb la creació del Registre de Convenis de Catalunya, el pioner en publicar informació rellevant sobre els convenis a internet. Malgrat que l'Estat va anar inicialment a remolc de les comunitats autònomes, durant els anys noranta, va aprovar una regulació d'aplicació bàsica sobre els convenis esmentats, que preveia, a més del seu registre intern, la publicació també al BOE, així com la comunicació al Senat.

[622] En aquest sentit, Kanojia, Tripta i Simeon, Rachel, "Accountability and Transparency: Challenges to Executive Dominance in Intergovernmental Relations", Conference Paper, Ottawa: Forum of Federations, 2005, pàg. 140. Disponible a http://www.forumfed.org/libdocs/IntConfFed07/Volume_5/IntConfFed07-Vol5-KanojiaSimeon.pdf (consulta de 18.4.2022).

Amb l'aprovació dels estatuts d'autonomia de nova generació, així com de les lleis de transparència estatal i autonòmiques, es va fer un salt qualitatiu en la regulació de les relacions intergovernamentals, per tal de propiciar-ne el coneixement i la difusió entre la ciutadania, així com el seu control i seguiment. En consonància amb aquest desplegament normatiu, l'any 2015, mitjançant la Llei de règim jurídic del sector públic, es va crear el Registre Electrònic estatal d'Òrgans i Instruments de Cooperació del sector públic estatal (REOICO). L'any 2017, es va produir el posterior desplegament reglamentari, que, entre d'altres, va obligar a l'Estat a facilitar informació sobre l'activitat convencional del Govern, l'Administració i el sector públic estatal amb les comunitats autònomes també mitjançant la publicació dels convenis a internet.

6.3.2 La importància de les relacions de cooperació horitzontal

6.3.2.1 La similitud entre els principals òrgans de cooperació

Una de les coincidències més importants entre els sistemes federals suís i canadenc és la creació i el desplegament d'òrgans de cooperació d'alt nivell polític per a les relacions intergovernamentals de caràcter horitzontal. Aquest seria el cas de la Conferència de Governs Cantonals, creada l'any 1993 per tots els cantons suïssos, amb la voluntat decidida de fer sentir la seva veu i condicionar la política de la Confederació. De la mateixa manera, la creació del Consell de la Federació, l'any 2003, per totes les províncies i territoris que conformen el Canadà, obeeix als mateixos motius.

Tots dos òrgans van sorgir per fer front a situacions polítiques complexes, en les quals els cantons o les províncies i els territoris no se sentien prou tinguts en compte per la Federació respectiva. En el cas de Suïssa, com a conseqüència de les negociacions liderades pel Consell Federal per incorporar el país a l'Espai Econòmic Europeu, que van evidenciar el poc pes dels cantons en l'espai polític exterior i, també, en la política interior de la Confederació. I en el cas canadenc, a iniciativa del Quebec i com a resultat dels fracassos per reformar la Constitució (acords del Llac Meech i de Charlottetown), dels referèndums fallits del Quebec, de la Llei federal de la claredat i de la Llei quebequesa sobre l'exercici dels drets fonamentals i les prerrogatives del poble i de l'Estat del Quebec, que van palesar la necessitat de les províncies i els territoris de

col·laborar plegats, així com de defensar interessos comuns en les seves relacions amb el Govern federal.

Cal assenyalar que, a Suïssa, s'ha optat per un model més coral, on els membres de la Conferència de Governs Cantonals acostumen a ser consellers en comptes de presidents. En canvi, al Canadà, s'ha optat per un model on el protagonisme recau en els *premiers* de les províncies i els territoris, que són els representants dels respectius governs al Consell de la Federació. En qualsevol cas, el model triat és només una qüestió de perspectiva i té molt a veure amb la idiosincràsia de cada país, sense que això afecti a l'èxit i l'eficàcia de cada un d'aquests òrgans de cooperació horitzontal, que són innegables.

És evident que la gestió de la transparència i publicitat d'aquests òrgans de cooperació és molt completa i, si bé els debats de les seves reunions són interns, atesa la lògica política, els resultats de les seves trobades són públics i es poden consultar a les pàgines web respectives. A més, a Suïssa, en aplicació d'una política de Govern obert encomiable, la Conferència de Governs Cantonals disposa d'un Codi de conducta, que especifica tota la documentació que pot ser objecte de consulta per la ciutadania, de manera complementària a la informació i documentació que ja s'ofereix mitjançant publicitat activa a la seva pàgina web.

Així mateix, les conferències de caràcter sectorial, tant a Suïssa com al Canadà, integrades per representants polítics dels cantons o de les províncies i els territoris, són nombroses, especialment en el primer cas. La majoria d'aquests òrgans de cooperació horitzontal tenen una llarga tradició, han demostrat la seva utilitat a l'hora de vehicular polítiques concretes i són també un exemple de transparència, com és el cas emblemàtic de la Conferència de Directors Cantonals d'Educació Pública de Suïssa, creada el 1897 o, en el cas de Canadà, del Consell de Ministres d'Educació, creat l'any 1967.

Com ja s'ha posat de relleu amb anterioritat, la situació de les relacions intergovernamentals horitzontals a Suïssa i al Canadà és d'un gran abast i, per tant, no és comparable en cap cas amb Espanya, on hi ha un dèficit (insòlit, en termes de Dret comparat) de col·laboració entre les comunitats autònomes, que s'ha intentat revertir, sense gran èxit.

En aquest sentit, el nombre d'òrgans de cooperació horitzontal a Espanya és pràcticament nul, llevat de les experiències de la Conferència dels Governs de les Comunitats Autònomes (abans, *Encuentros*), de naturalesa similar a la Conferència de Governs Cantonals, que no es reuneix pràcticament des de la seva creació, l'any 2011 i de la qual no consta cap dada publicada, i també de la Comissió de Coordinació de les Comunitats Autònomes amb competències en matèria d'Administració de justícia, similar a qualsevol conferència o consell horitzontal de caràcter sectorial suís i canadenc, creada l'any 1999, de la qual tampoc no se'n té cap notícia pública des de l'any 2011.

6.3.2.2. I les diferències en l'activitat convencional

Quant a les relacions intergovernamentals de caràcter horitzontal, mitjançant convenis de col·laboració i cooperació, la situació a Suïssa és ben diferent de la del Canadà. En primer lloc, perquè, a Suïssa, tot i haver-hi convenis intercantonals merament administratius, habitualment tenen caràcter normatiu i són font del Dret (concordats) i, al Canadà, els convenis signats entre les províncies i els territoris canadencs són merament polítics o administratius.

En segon lloc, pel nombre de convenis subscrits, ja que, a Suïssa, els convenis horitzontals són la base del sistema i superen amb escreix el nombre de convenis verticals. Ben al contrari, al Canadà, com a Espanya, tenen més presència els convenis verticals que els horitzontals. I en tercer lloc, si bé, en termes generals, ni la majoria dels cantons suïssos, ni de les províncies i els territoris canadencs, disposen de registres públics de convenis, telemàtics i d'accés universal, la situació canvia quan s'analitzen ambdós sistemes federals des de l'òptica de la transparència i la publicitat de la seva activitat convencional.

A Suïssa, llevat d'algunes excepcions, és habitual que cada cantó publiqui els convenis horitzontals signats a la seva pàgina web, mitjançant reculls sistemàtics i/o cronològics i, puntualment, també als diaris oficials. Així mateix, la publicació centralitzada dels convenis (tant de caràcter horitzontal com vertical) s'ha resolt mitjançant la seva

publicitat al portal d'internet *LexFind*, impulsada per la Conferència de Cancellers d'Estat.

Com ja s'ha indicat anteriorment, mereix una menció molt destacada el compromís assumit pels governs dels 6 cantons (Friburg, Vaud, Valais, Neuchâtel, Ginebra i Jura) signants del *CoParl*, de retre comptes sobre l'activitat intercantonal en seu parlamentària, mitjançant la tramesa d'un informe anual, així com de la seva compareixença, per tal que el Parlament cantonal respectiu en dugui a terme el control i el seguiment exhaustiu.[623]

En el cas del Canadà, la publicitat dels convenis horitzontals no es recull, de manera homogènia, a la normativa de les províncies i els territoris, tot i que la majoria sí que ofereixen informació a les seves pàgines web sobre els convenis signats i, sovint, es pot accedir als textos convencionals mitjançant cercadors o enllaços específics. Així mateix, convé fer esment de les províncies de Nova Brunswick, Nova Escòcia, Manitoba i Terranova i Labrador, que amb la voluntat de retre comptes, editen informes anuals sobre la seva activitat intergovernamental i els publiquen a internet. A més, en el cas d'aquesta última província, també s'elaboren i publiquen plans estratègics de caràcter plurianual.

Destaca, en aquest àmbit, el Govern del Quebec, que és l'única província que dona un tractament integral a les relacions de col·laboració amb el Govern federal, les altres províncies i els territoris, per la qual cosa n'esdevé un referent. En aquest sentit, mitjançant la Secretaria del Quebec per a les Relacions Canadenques, participa activament en la negociació, l'execució, el seguiment i l'avaluació dels convenis intergovernamentals i, específicament, en fa una publicitat molt completa a la seva pàgina web, mitjançant el *Bureau des ententes*. Sense oblidar que també hi publica els informes anuals de gestió i els plans estratègics sobre les relacions intergovernamentals.

Com en el cas dels convenis verticals, i a diferència del que succeeix amb els òrgans de cooperació, cal incidir en el rol capdavanter que, a Espanya, han desenvolupat les

[623] Sobre la necessitat que els governs retin comptes periòdicament, en matèria de relacions intergovernamentals, davant els parlaments respectius, Saunders, Cheryl, "Accountability and Access in Intergovernmental Affairs: A Legal Perspective", *Papers on Federalism*, 1985, pàg. 12-15, 28.

comunitats autònomes en relació amb l'Estat, pel que fa a la publicació d'informació relativa als convenis de col·laboració i cooperació intergovernamentals, així com per a l'accés dels textos convencionals per internet, especialment a partir de la creació, l'any 2005, del Registre de Convenis de Catalunya, que va esdevenir el pioner i el referent en publicitat registral per internet, també en comparació amb Suïssa i el Canadà.

Malgrat la importància de l'existència de registres públics de convenis i la gran transparència de l'activitat convencional, a Espanya, el retiment de comptes de les comunitats autònomes en l'àmbit intergovernamental és, en línies generals, més limitat que en el cas dels cantons suïssos o les províncies i els territoris canadencs. Tal com ja s'ha fet esment, si bé la Regió de Múrcia va ser pionera en l'elaboració d'informes anuals sobre la seva activitat convencional, no en fa difusió a la seva pàgina web, com és el cas també de la Comunitat Valenciana. En canvi, La Rioja, Castella-la Manxa i Castella i Lleó sí publiquen els informes o balanços elaborats a les pàgines web oficials respectives.

En aquesta mateixa línia i a diferència del retiment de comptes parlamentari dels cantons signants del *CoParl*, cap Govern de les comunitats autònomes té el deure d'enviar al Parlament respectiu un informe anual sobre les relacions intergovernamentals amb les altres comunitats autònomes, ni tampoc no hi compareix voluntàriament, sent un dèficit democràtic important que caldria contrarestar al més aviat possible.[624]

6.3.3 Les secretaries permanents: una eina imprescindible per a la gestió i la transparència de les relacions intergovernamentals

Per tal que les relacions intergovernamentals flueixin adequadament, l'existència de secretaries que donin suport a l'activitat de col·laboració i cooperació, de manera permanent i professional, és essencial. Així es desprèn de l'experiència contrastada dels

[624] Una anàlisi de la problemàtica del retiment de comptes de les relacions intergovernamentals i les diferents propostes per tal que esdevingui més públic, legítim i democràtic, Papadopoulos, Yannis, "Problems of Democratic Accountability in Network and Multi-level Governance", a Conzelmann, Thomas, Randall Smith (editors) *Multilevel Governance in the European Union: Taking Stock and Looking Ahead*, Nomos, Baden-Baden, 2008, pàg. 31-52.

sistemes federals suís i canadenc analitzats, que sobretot fan recaure el pes dels òrgans de cooperació (conferències o consells) en secretaries permanents, sufragades amb fons públics i formades majoritàriament per funcionaris amb experiència professional en l'àmbit de les relacions de col·laboració i cooperació intergovernamentals, amb dedicació exclusiva i provinents de totes les administracions públiques que en formen part.

La naturalesa d'aquestes secretaries és diversa, ja que majoritàriament acostumen a ser corporacions de dret públic, però també existeixen com a fundacions públiques i, fins i tot, en alguns casos com a associacions sotmeses al dret privat, la qual cosa els dona una certa versatilitat en la gestió. El que sí tenen en comú totes les secretaries és que els governs que els creen hi esmercen molts recursos, perquè tinguin un bon funcionament. Sens dubte, les relacions intergovernamentals precisen d'una dotació adequada, que engloba els recursos materials i econòmics, però també els recursos humans necessaris, atès que el seu èxit també depèn d'una bona organització i de la continuïtat de les tasques que s'hi desenvolupen, amb independència dels governs de torn.[625]

Així mateix, les secretaries també s'ocupen d'aplicar els principis de transparència i de publicitat a l'activitat convencional i a la dels òrgans de cooperació dels governs als quals donen suport, per la qual cosa esdevenen un factor clau per a l'obertura de la seva actuació a la ciutadania i, especialment, per al retiment de comptes sobre les relacions intergovernamentals, mitjançant l'elaboració i publicació d'informes anuals i plans estratègics a internet, que, en alguns casos, també es traslladen als parlaments respectius per al seu seguiment i avaluació.

El cas més emblemàtic és el de la Casa dels Cantons de Suïssa, amb seu a Berna, que aplega la Secretaria de la Conferència de Governs Cantonals i la majoria de les secretaries de les conferències horitzontals, amb la dotació d'uns recursos extraordinaris, però de la qual s'obté també un alt rendiment i, per tant, un estalvi públic, ja que, en un mateix edifici, es concentra gairebé tota l'activitat dels òrgans de cooperació més

[625] Sobre la importància de les secretaries en la institucionalització de les relacions intergovernamentals i en la seva continuïtat i efectivitat, Bolleyer, Nicole, "Consociationalism and Intergovernmental Relations-Linking Internal and External Power-Sharing in the Swiss Federal Polity", *Swiss Political Science Review*, núm. 12, 2006, pàg. 6-8.

importants, també a nivell de polítiques públiques sectorials (educació, afers socials, policia i justícia, economia, etc.) i es generen sinergies entre tots ells.

També cal mencionar el cas de la Secretaria del Quebec per a les Relacions Canadenques, com a exemple del que pot fer un Govern que vulgui donar un tractament integral a les relacions intergovernamentals, sense perdre la seva autonomia i actuant com a aglutinador dels recursos que s'esmercen per a qualsevol tipus de col·laboració i cooperació, bilateral i multilateral, vertical i horitzontal, amb l'objectiu d'aprofundir en el seu autogovern.

A diferència dels sistemes federals esmentats, a Espanya, les secretaries dels òrgans de cooperació no existeixen com a tals, sinó que la tasca de Secretaria l'assumeix majoritàriament el funcionariat, com una funció complementària a les pròpies i derivada per l'adscripció de l'òrgan de cooperació a un ministeri o departament concret i en funció del seu àmbit material de treball. A més, aquesta feina habitualment no està remunerada ni compta amb més recursos econòmics o humans dels que ja consten en les relacions de llocs de treball de les unitats administratives creades prèviament i amb d'altres propòsits sectorials.

Aquesta manca generalitzada de secretaries permanents dels òrgans de cooperació, sostingudes per tots els seus membres, suposa un dèficit molt important del nostre Estat autonòmic, que caldria solucionar i que s'arrossega des del seu inici, amb la convicció (totalment errònia) que no calen recursos addicionals dedicats exclusivament a les relacions de col·laboració i cooperació intergovernamentals, que s'acostumen a menystenir i a considerar com un àmbit no essencial o reservat bàsicament als polítics, amb la mínima intervenció tècnica.

Així mateix, a les funcions de Secretaria en sentit estricte, s'hi afegeixen les de complir amb els principis de transparència i publicitat de l'activitat dels òrgans de cooperació, per tal que la ciutadania pugui accedir a la informació que s'estableix a la legislació vigent. Malgrat que avui dia es disposa d'una Administració digital, que facilita molt aquestes tasques, convé recordar que la informació no és només un cúmul de dades obertes, sinó que aquestes dades, a més, han d'estar ben ordenades, sistematitzades i

contextualitzades per tal de donar resposta als principis abans esmentats i, òbviament, han de ser fàcilment comprensibles per al ciutadà mitjà.

Per tal de realitzar una anàlisi i explotació acurada de les dades que es faciliten a la ciutadania, però també per planificar estratègies i fer prospecció, es requereix que els treballadors públics disposin de coneixements especialitzats, continuïtat en el càrrec i dedicació exclusiva, perquè, en definitiva, els recursos que es destinen a les relacions de col·laboració i cooperació intergovernamentals serveixen per millorar la qualitat de les polítiques que els governs executen conjuntament en benefici de la ciutadania, que és la veritable destinatària final de qualsevol actuació pública.

7. CONCLUSIONS

7.1 El Registre de Convenis de Catalunya neix i es consolida per sistematitzar, impulsar i transparentar l'activitat convencional

Les relacions de col·laboració i cooperació de caràcter intergovernamental són elements essencials en tot els estats políticament descentralitzats. La interdependència dels problemes actuals i la versatilitat dels instruments al servei d'aquestes relacions han contribuït a la seva implantació. A Espanya, en el marc constitucional i estatutari vigent, les relacions intergovernamentals han esdevingut les protagonistes principals en el desenvolupament de l'Estat autonòmic, caracteritzades per la creació d'òrgans de cooperació i, sobretot, per la signatura de convenis subscrits entre l'Estat i les comunitats autònomes, així com d'aquestes últimes entre si.

Malgrat la repercussió de les relacions intergovernamentals en el desenvolupament de l'autogovern de les entitats subestatals, tradicionalment hi ha hagut una tendència a l'opacitat d'aquestes relacions en tots els sistemes descentralitzats i democràtics. Dels tres grans tipus de recursos, competencials, financers i informatius, que hi ha als sistemes políticament descentralitzats, els dos primers han estat els més destacats, mentre que els recursos informatius han quedat en un segon terme. Això no obstant, en les últimes dècades, el principi de transparència en relació amb l'activitat dels poders públics s'ha incorporat a l'agenda política i normativa de la major part de països i els governs han procurat revertir aquesta manca de publicitat de les relacions de col·laboració i cooperació, sovint materialitzades mitjançant convenis, amb l'impuls normatiu i l'ús de les noves tecnologies, per tal de donar-hi més visibilitat.

En el cas d'Espanya, això no significa que amb anterioritat a l'aprovació, l'any 2013, de la legislació bàsica estatal sobre transparència, hi hagués un buit absolut en aquest àmbit que calgués regular, sinó que evidencia la necessitat de donar-li una rellevància legal i adoptar uns principis bàsics i comuns per a tots els governs, administracions i sector públic. En aquest sentit, cal assenyalar que, a partir dels anys vuitanta del segle passat i abans d'existir aquesta normativa, la majoria de les comunitats autònomes ja havia

normat la seva activitat convencional i creat registres de convenis, per tal de donar un tractament intern i una publicitat externa als instruments convencionals. Així mateix, l'aprovació de la Llei bàsica 30/1992 també havia comportar la sistematització i la publicitat dels convenis entre l'Estat i les comunitats autònomes.

A Catalunya, el Govern, atesa la importància dels convenis intergovernamentals en el desenvolupament de l'Estat autonòmic i del propi autogovern, va crear i regular el Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació l'any 2005, amb l'objectiu de sistematitzar els convenis de la Generalitat amb l'Estat i les comunitats autònomes, fer-ne un seguiment centralitzat i també per impulsar les relacions intergovernamentals, mitjançant l'accés a les dades registrals, per tal que les tasques dutes a terme pels governs mitjançant els convenis servissin de punt de partida i antecedent per a futures col·laboracions. Sense oblidar la creació del Registre com a instrument de publicitat i transparència d'aquesta activitat convencional, mitjançant l'accés universal per internet, que el va situar a l'avantguarda, gairebé una dècada abans de l'aprovació de la legislació estatal sobre transparència, i com a referent per a les regulacions posteriors de nous registres telemàtics de convenis.

Transcorregut el primer any des de la seva creació, el Registre de Convenis ja havia inscrit més de 300 convenis, emès prop de 90 informes, publicat el primer informe sobre l'activitat convencional de la Generalitat a internet i rebut més de 2.300 visites a la seva pàgina web. En aquest context, atesa la necessitat peremptòria de disposar d'informació centralitzada i evitar la dispersió interna existent fins aleshores sobre els acords en matèria de cooperació transfronterera, amb altres regions i estats del nostre entorn, i amb la Unió Europea, en desenvolupament de programes finançats amb fons europeus, l'any 2006, el Govern va decidir estendre l'àmbit d'aplicació del Registre als acords de col·laboració signats per la Generalitat amb qualsevol ens públic d'un altre Estat o amb organismes internacionals i també va aprofitar l'avinentesa per incorporar els convenis amb òrgans constitucionals o estatutaris.

Amb aquesta reforma normativa, el Registre de Convenis es va erigir en l'instrument essencial de sistematització, impuls, transparència i publicitat dels convenis intergovernamentals, finalitat amb la qual es va crear, i també dels acords d'acció exterior, en aplicació i concordança amb el que ja disposava l'Estatut d'autonomia de

Catalunya (aprovat gairebé en paral·lel aquell mateix any), que va dedicar un títol exprés a les relacions institucionals de la Generalitat per tal d'englobar-les i regular-les de manera conjunta, amb especial incidència en els convenis i acords esmentats.

La legislació de desplegament de l'Estatut català, aprovada l'any 2008, pel que fa a la regulació de les principals institucions de Catalunya i l'any 2010, amb relació al règim jurídic i de procediment de les administracions públiques catalanes, va remarcar i potenciar, encara més, el paper del Registre de Convenis com a mecanisme fonamental de l'activitat convencional de la Generalitat, tant pel que fa al caràcter transversal de l'emissió d'informes preceptius i previs a la signatura, com per la publicació i transparència de tots els convenis, un cop signats i inscrits al Registre, a internet.

En conseqüència, es corrobora la hipòtesi que era el punt de partida d'aquest treball de recerca en relació amb el Registre de Convenis de Catalunya, que el situa i consolida com a instrument cabdal de la sistematització, l'impuls i la transparència de les relacions de cooperació de la Generalitat de Catalunya i, concretament, de la seva activitat convencional. I, fins i tot, més enllà d'aquestes tres finalitats inicials, la regulació del Registre ha contribuït a perfilar progressivament el règim jurídic d'aquesta tècnica de cooperació.

7.2 El Registre de Convenis de Catalunya esdevé clau en el cicle de vida dels convenis i pioner en transparència més enllà dels convenis

Des de la seva creació i regulació, el Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació desenvolupa diverses funcions en el cicle de la vida dels convenis que signa el Govern, l'Administració i el sector públic de la Generalitat de Catalunya, que es poden diferenciar des d'una dimensió interna i externa, i de manera prèvia i posterior a la signatura.

A nivell intern i abans de la formalització dels convenis, el Registre, a més de la funció d'assessorament en relació amb el contingut dels convenis per tal de resoldre dubtes i vetllar, com a òrgan de coordinació transversal, per la millora de la qualitat de l'activitat

convencional de la Generalitat, també ha d'emetre un informe, en el qual s'analitza si es compleixen els aspectes essencials dels convenis per a la seva inscripció i publicació posterior, amb la finalitat d'evitar-ne duplicitats registrals.

Amb posterioritat a la signatura i també des d'una dimensió interna, el Registre ha de practicar la inscripció dels convenis i n'ha d'efectuar el seguiment al llarg del seu cicle vital, especialment de l'objecte, la vigència, l'execució i el compliment de les actuacions, per tal de donar publicitat i transparència al retiment de comptes de l'activitat convencional de la Generalitat. Precisament amb aquesta finalitat i ja des d'una dimensió externa, el Registre de Convenis transparenta a internet, mitjançant la seva pàgina web, els textos dels convenis (amb les dades personals protegides) i la informació relacionada (antecedents relacionats, modificacions, etc.) en dades obertes i en un format reutilitzable, així com esdevé l'interlocutor directe d'aquesta activitat convencional amb la ciutadania i amb d'altres òrgans de caràcter extern, com ara la Sindicatura de Comptes.

Inicialment i fins a l'aprovació, l'any 2014, de la legislació catalana en matèria de transparència, aquestes tasques es duien a terme únicament en relació amb els convenis amb l'Estat, les comunitats autònomes, els òrgans constitucionals i estatutaris, i els acords d'acció exterior. Com a conseqüència d'aquesta normativa, es va estendre l'àmbit d'aplicació del Registre a tots els convenis signats per la Generalitat amb persones públiques i privades, així com també es va establir l'obligació de publicar-hi els encàrrecs de gestió. Així mateix, les altres institucions de la Generalitat (llevat del Parlament de Catalunya), les administracions i les universitats públiques catalanes, també es van veure obligades legalment a donar publicitat als seus convenis i encàrrecs de gestió, un cop signats, mitjançant el Registre de Convenis.

Aquesta particularitat del Registre de Convenis en relació amb el seu àmbit d'aplicació, el fa únic i capdavanter en transparència a tot Espanya, ja que no hi ha cap altre Registre (estatal o de les comunitats autònomes) que incorpori, en el seu àmbit subjectiu d'aplicació, l'activitat convencional d'altres administracions, institucions o universitats públiques i, en el seu àmbit objectiu, altres instruments diferents a la figura del conveni, com són els encàrrecs de gestió.

Si bé l'accés universal per internet evita l'opacitat i la dispersió de les dades, així com afavoreix la transparència i la publicitat de tota l'activitat convencional esmentada, malauradament també dilueix el caràcter intergovernamental del Registre en favor d'un caràcter més administratiu. En aquest sentit, la normativa sobre transparència concedeix, inexplicablement, la mateixa importància a un conveni signat per la Generalitat amb l'Estat o les comunitats autònomes, de gran rellevància política i institucional (com seria el traspàs de Rodalies RENFE o la creació del consorci Institut Ramon Llull), que a un conveni signat amb qualsevol associació, fundació o entitat privada per canalitzar una subvenció per a la realització d'una activitat molt concreta i puntual (com seria l'edició d'un llibre o l'organització d'uns jocs florals).

Precisament, l'acumulació de dades i d'informació disponible a internet, sense un tractament diferenciat, minuciós i expert que en faciliti la comprensió, és el perill més gran o el revers de la transparència a nivell global, que cal combatre amb decisió, perquè el principal objectiu de la transparència es facilitar el retiment de comptes de l'actuació dels poders públics davant de la ciutadania. Per acomplir aquesta finalitat, el Registre de Convenis de Catalunya remarca la transparència dels convenis signats per la Generalitat amb l'Estat i les comunitats autònomes, per la transcendència de l'acció pública concertada i les polítiques públiques que s'hi contenen, mitjançant l'assignació de seccions registrals específiques i marcadors de matèries concretes (cooperació intergovernamental, fons MRR i *Next Generation*, FEDER, cooperació transfronterera, etc.), en constant actualització i accessibles públicament, que faciliten el retiment de comptes en aquest àmbit de la cooperació.

En aquest mateix sentit, durant el període 2005-2012, el Registre de Convenis va esdevenir el pioner a publicar a internet informes i balanços periòdics (habitualment, anuals) sobre l'activitat convencional de la Generalitat de Catalunya, en què s'analitzava, de manera clara i intel·ligible, la informació sobre els convenis signats amb l'Estat i les altres comunitats autònomes des d'una perspectiva quantitativa i qualitativa, així com s'oferia un estudi comparatiu molt complet sobre l'evolució d'aquesta activitat convencional. Transcorreguda més d'una dècada des de l'últim informe publicat, és indispensable que el Registre de Convenis recuperi l'elaboració d'aquests informes i balanços, i la seva difusió a internet, però també cal que vagi molt més enllà i els elevi

al Govern per tal que se'n puguin extreure conclusions per a futures relacions de col·laboració i cooperació intergovernamentals.

D'altra banda, cal assenyalar que, l'any 2007, la Comissió Bilateral Generalitat-Estat va adoptar un acord molt important, únic i sense precedents en tot l'Estat autonòmic, pel qual es va establir l'intercanvi periòdic, continu i habitual d'informació sobre els convenis signats entre ambdues institucions, mitjançant les unitats directives amb competències en matèria de registres de convenis corresponents, per tal d'analitzar conjuntament aquesta cooperació i elaborar informes anuals per a la Comissió esmentada. Si bé aquest acord es va aplicar de manera profitosa fins a l'any 2011, des de l'any 2012, no s'ha tornat a dur a terme. Atesa la valuosa tasca realitzada ensems, convé revitalitzar aquest acord i obrir una nova etapa de col·laboració, per bé que millorant-ne alguns aspectes, com ara que els paràmetres de la informació compartida siguin els mateixos per ambdues institucions, sobretot pel que fa a l'establiment d'únic sistema de comptabilització de convenis.

També, durant l'any 2007, la Comissió Bilateral Generalitat-Estat va adoptar un altre acord en matèria d'intercanvi d'informació sobre les conferències sectorials i altres òrgans consultius de caràcter multilateral, tan inèdit com l'anterior, que es va executar durant el període 2008-2011 i que va permetre, per primer cop a l'Estat autonòmic, que el Registre de Convenis de Catalunya fes difusió de les dades sobre la normativa d'organització interna, el nombre de reunions i els ordres del dia d'aquests òrgans de cooperació per internet, a partir de la informació tramesa per l'Estat.

Malgrat que la Generalitat de Catalunya, mitjançant el Registre de Convenis, va ser la precursora i, per ara, l'única comunitat autònoma que ha facilitat informació sobre les conferències sectorials en les quals participa, la finalització de les trameses de dades per part de l'Estat des de l'any 2012, així com la manca reiterada (i incomprensible) de desplegament de les funcions de coordinació interna, per part del Govern de la Generalitat, a fi d'aconseguir les dades directament dels departaments i efectuar-ne un seguiment unificat, ha comportat que, des d'aleshores, hi hagi un desconeixement absolut, intern i extern, de l'activitat general d'aquests òrgans de cooperació des d'una perspectiva catalana.

Per tot això i també en compliment de la normativa sobre el règim jurídic del sector públic, és vital que el Registre de Convenis, a més de les competències que ja exerceix sobre l'activitat convencional, assumeixi i desplegui les funcions de coordinació i seguiment de la participació de la Generalitat a les conferències sectorials, per tal de gestionar, de manera unificada i relacionada, tota la informació disponible sobre cooperació intergovernamental i saber com es distribueix, en el si d'aquests òrgans, una bona part del finançament de l'Estat a Catalunya per a l'execució de plans, programes i actuacions conjuntes, en molts casos amb impacte directe en la ciutadania i que, freqüentment, es materialitzen en convenis, en matèries tan importants per a l'autogovern com són l'educació, les beques, la dependència, la salut o l'habitatge, i en doni la publicitat i la transparència corresponents.

7.3 El Registre de Convenis de Catalunya no està sol, conviu amb altres registres estatal i autonòmics

A Espanya, l'aparició dels registres de convenis es remunta a finals dels anys vuitanta del segle passat i a iniciativa de les comunitats autònomes, que van començar a regular el procediment per a la signatura, la inscripció registral i la publicació dels convenis, amb la finalitat principal de sistematitzar i fer un seguiment acurat de la seva activitat convencional. Gairebé simultàniament i amb idèntic objectiu, l'Estat també va establir el procés per a la signatura, registre, control, publicació i seguiment dels convenis amb les comunitats autònomes. No obstant això, no va ser fins a l'aprovació de la Llei 30/1992, que es va regular, amb caràcter bàsic, el règim jurídic i la publicitat dels convenis intergovernamentals de caràcter vertical, entre l'Estat i les comunitats autònomes.

Dues dècades després i sense tenir massa en compte la dimensió intergovernamental prèvia, la Llei 40/2015 va establir un nou règim jurídic dels convenis, des d'una perspectiva excessivament interadministrativa i de racionalització de la despesa. Aquest cos legal també va crear el Registre Electrònic estatal d'Òrgans i Instruments de Cooperació (REOICO), adscrit específicament a la Secretaria d'Estat per a les Administracions Territorials (posteriorment, Secretaria d'Estat de Política Territorial), en el qual s'hi han d'inscriure els òrgans de cooperació en què participin l'Administració

general de l'Estat i el seu sector públic, així com els convenis que signin, per a la seva eficàcia. En aplicació de la legislació bàsica sobre transparència, els convenis signats per l'Estat es publiquen a internet, mitjançant el Portal de la Transparència estatal, que els difon desglossats per ministeris i en format reutilitzable.

No obstant això, quan la Llei 40/2015 es va desplegar reglamentàriament, l'any 2017, només es van establir les instruccions per a la tramitació dels instruments convencionals signats per l'Estat, la inscripció a la Secció del REOICO dedicada als convenis i la publicació al BOE. Contràriament a la previsió legal d'adscripció unificada, la gestió d'aquesta Secció es va encomanar a la Secretaria General Tècnica del Ministeri d'Hisenda i Funció Pública, possiblement com a conseqüència de diverses reestructuracions ministerials anteriors i per a un major control de la despesa dels convenis.

Segurament per això i malgrat que, des de 2017, la Secretaria d'Estat de Política Territorial ja no gestiona la Secció del REOICO dedicada als convenis, continua publicant a la pàgina web del Ministeri de Política Territorial (com ha fet des de 2008) un informe anual, molt detallat, sobre l'activitat convencional de l'Estat amb cadascuna de les comunitats autònomes, així com una relació dels convenis intergovernamentals signats, aportant un plus de transparència a les relacions de col·laboració i cooperació de caràcter vertical, més enllà de la mera publicació dels textos convencionals.

A diferència dels convenis, tot i haver transcorregut gairebé una dècada des de l'aprovació de la Llei 40/2015, resulta sorprenent que encara no hi hagi hagut un desplegament reglamentari pel que fa a la Secció dedicada als òrgans de cooperació, que gestiona el Ministeri de Política Territorial. Atesa la importància de les polítiques públiques que s'hi tracten, cal impulsar la regulació d'aquesta Secció al més aviat possible. Tanmateix, com en el cas dels convenis intergovernamentals, des de l'any 2009, aquest Ministeri publica a la seva pàgina web informes anuals sobre les conferències sectorials, si bé, només des de l'any 2018, aquests informes engloben tots els òrgans de cooperació verticals i es trameten al Consell de Ministres.

Com ja s'ha indicat, a finals dels anys vuitanta del segle passat, les comunitats autònomes (en concret, la Comunitat Autònoma de Madrid, Aragó i la Comunitat

Valenciana) van ser les primeres en regular el procediment per a la signatura dels convenis, especialment amb l'Estat i les altres comunitats, amb la finalitat principal d'impulsar, sistematitzar i fer el seguiment d'aquests instruments, mitjançant la inscripció registral preceptiva, així com de donar-ne publicitat al diari oficial respectiu. A més, la regulació valenciana va ser la primera a establir l'emissió d'un informe preceptiu i previ a la signatura dels convenis per evitar duplicitats registrals.

Durant els anys noranta del segle passat, es va generalitzar l'aparició de registres de convenis a la majoria de comunitats autònomes, amb el mateix objectiu perseguit per les comunitats pioneres i seguint el mateix sistema, bo i adaptant-lo a les seves necessitats concretes. En aquest sentit, Cantàbria, Castella i Lleó, Castella-la Manxa, Extremadura, La Rioja i la Regió de Múrcia van crear i regular els seus propis registres. Menció a banda mereixen el País Basc i el Principat d'Astúries, que també van aprovar la creació dels seus registres en aquesta mateixa dècada, però que encara no han desenvolupat una normativa reguladora específica d'aquests instruments de publicitat i transparència.

La normativa de creació i regulació del Registre de Convenis de Catalunya, aprovada l'any 2005, va significar un punt d'inflexió en la transparència dels convenis intergovernamentals a Espanya. A més de la publicació al DOGC, la introducció de l'accés universal i telemàtic a la informació sobre els convenis per internet va suposar una gran novetat i va influir en les comunitats autònomes de Galícia, Comunitat Foral de Navarra i Illes Balears, que van regular, per primer cop, els seus registres de convenis entre els anys 2006-2011, i també en les de Castella i Lleó i Aragó, que van modificar la seva normativa entre els anys 2010-2012. Totes elles van incloure, en major o menor mesura, l'accés a la informació sobre els convenis per internet molt abans de l'aprovació de la legislació estatal sobre transparència.

L'any 2019, Canàries i Andalusia van aprovar una nova regulació del seu Registre de Convenis per adequar les seves disposicions a la legislació bàsica estatal en matèria de transparència i règim jurídic del sector públic. De manera innovadora, la normativa canària va introduir l'emissió d'un informe de coordinació en relació amb els convenis intergovernamentals i d'acció exterior, així com l'ampliació del termini màxim de vigència dels convenis previst a la Llei 40/2015, sense establir un topall específic quan tinguin per objecte l'execució d'obres o prestació de serveis relacionats amb

infraestructures públiques. La Comunitat de Madrid també va preveure, l'any 2021, la possibilitat de modificar la vigència de determinats convenis en l'àmbit sanitari fins a trenta anys, que la situa també com un referent per a les altres comunitats autònomes que vulguin impulsar reformes similars.

En la mateixa línia iniciada per Canàries, el mes de maig de 2023, Castella i Lleó ha renovat completament la seva normativa reguladora del Registre de Convenis, de la qual convé destacar la substitució de l'anterior informe previ a la signatura dels convenis, emès únicament per evitar duplicitats registrals, per un informe de coordinació dels convenis, que persegueix un control transversal i complet del contingut i la finalitat dels convenis prèviament a la seva formalització. La incorporació d'aquests informes de coordinació suposa un canvi molt important en la manera en què els registres de convenis incideixen en l'activitat convencional de la pròpia comunitat autònoma, atorgant-los un poder molt més ampli i transversal, que segurament tindrà un efecte imitador en qualsevol reforma normativa dels registres que es dugui a terme a partir d'ara.

Sens dubte, en els últims anys, la normativa reguladora dels registres de convenis de l'Estat i les comunitats autònomes ha experimentat grans canvis per tal d'adaptar-se als nous reptes globals plantejats, especialment en matèria de transparència. Malgrat els canvis operats fins ara, la majoria de les comunitats autònomes, concretament 11, mantenen un tractament diferenciat dels convenis intergovernamentals, mitjançant la inscripció dels convenis signats amb l'Estat i les altres comunitats en seccions específiques, així com una regulació diferenciada per als convenis entre comunitats autònomes, en desplegament de la normativa constitucional i estatutària corresponent. Pel que fa a la publicitat dels convenis a internet, totes les comunitats autònomes faciliten informació en línia sobre els convenis i, llevat de Galícia, les Illes Balears i la Comunitat Foral de Navarra, totes aquesta informació s'ofereix en dades obertes i en un format reutilitzable.

De manera voluntària, com en el cas pioner de Catalunya, o bé en el marc de la normativa de regulació dels registres de convenis, Aragó, Castella-la Manxa, Castella i Lleó i La Rioja elaboren i publiquen a internet informes periòdics (habitualment, anuals) sobre els convenis signats, que aporten una anàlisi molt valuosa sobre les

relacions intergovernamentals. Aquests informes s'haurien de potenciar més encara i, si escau, incorporar a totes les normatives sobre registres de convenis. Així mateix, La Rioja, Castella-la Manxa, Comunitat Valenciana i Regió de Múrcia confeccionen informes periòdics (trimestrals o anuals) sobre l'activitat convencional, que eleven al Govern respectiu, per tal d'oferir una avaluació de l'estat del compliment i execució dels convenis. En el cas de Catalunya, aquesta actuació només es va dur a terme de manera ocasional durant el període 2005-2012, sent una tasca que s'ha de recuperar al més aviat possible.

Pel que fa a la creació de registres electrònics d'òrgans de cooperació, només tres comunitats autònomes han desplegat les previsions de la Llei 40/2015. La Comunitat Valenciana va ser la precursora, l'any 2002, avançant-se més d'una dècada al mandat legal i, l'any 2019, van aparèixer els registres d'Andalusia i Canàries. A diferència de la normativa estatal, cal destacar, perquè ja s'ha assentat un precedent i segurament influirà en les futures normatives autonòmiques, que, si bé aquests registres es van regular de manera separada als registres de convenis, es van fer dependre de la mateixa unitat directiva i del mateix departament o conselleria, per tal d'aplegar en un únic òrgan tota la informació relativa a les relacions intergovernamentals i possibilitar-ne l'anàlisi conjunta, amb vistes a millorar les futures col·laboracions amb l'Estat i les altres comunitats autònomes.

7.4 Més enllà de l'Estat autonòmic, les experiències comparades comparteixen el problema de la gestió dels recursos informatius i la transparència de les relacions de col·laboració i cooperació

De manera similar a Espanya, altres estats políticament descentralitzats, multiculturals i plurilingües, com és el cas de Suïssa, en el nostre entorn europeu, i del Canadà, en l'àmbit nord-americà, també han sofert grans canvis, en els últims anys, a l'hora de gestionar la transparència de la cooperació i els recursos informatius en l'àmbit de les relacions intergovernamentals.

A Suïssa, la Constitució de 1999 regula les relacions entre la Confederació i els cantons, així com dels cantons entre si, que es canalitzen mitjançant la signatura de convenis i la participació en òrgans de cooperació, tradicionalment amb un clar predomini de les relacions de caràcter horitzontal en ambdós casos. Pel que fa a l'existència de registres de convenis, cal assenyalar que no són habituals en els cantons suïssos i, allà on n'hi ha, són de caràcter intern. La Confederació Suïssa tampoc no disposa de cap Registre de Convenis.

A diferència d'Espanya, la normativa federal i cantonal en matèria de publicitat i transparència ha optat majoritàriament per la difusió de determinats convenis per internet, mitjançant el Recull Oficial (RO) de legislació respectiu, en detriment d'una difusió generalitzada. En aquest sentit, la Confederació, mitjançant la plataforma digital *FedLex*, únicament publica els convenis verticals que continguin normes jurídiques o n'autoritzin l'adopció i els convenis intercantonals als quals ha donat força obligatòria o vinculant general. Els cantons no publiquen tots els convenis intercantonals signats, sinó que habitualment només publiquen els convenis intercantonals que contenen normes de Dret (concordats) i els convenis verticals que despleguen efectes normatius. Aquests reculls oficials disposen de cercadors, faciliten l'accés al text del conveni, a la vigència i, si escau, a les modificacions, i sovint estan disponibles en un format reutilitzable.

Atesa la diversitat de plataformes, la Conferència Suïssa de Cancellers d'Estat (secretaris dels governs federal i cantonals) va posar en marxa, l'any 2006, el portal d'internet *LexFind*, amb la finalitat de disposar d'una font de consulta unificada i sistemàtica de la legislació federal i cantonal (RO). Tot i que aquesta plataforma no revesteix caràcter oficial, és molt pràctica per la seva globalitat, permet fer cerques múltiples i accedir als textos dels convenis en totes les llengües en què s'han signat.

A Suïssa, tampoc no existeixen registres d'òrgans de cooperació. Tot i la presència d'òrgans de caràcter vertical, com el Diàleg Federal, creat l'any 1997 i format paritàriament per representants dels governs federal i cantonal, predominen els de caràcter horitzontal, entre els quals destaca la Conferència de Governs Cantonals, creada l'any 1993 mitjançant un conveni entre tots els cantons i formada per membres (que no presidents) dels governs cantonals, per tal de tenir més pes en la política interna i externa de la Confederació, i de la qual n'és la interlocutora principal.

En general, cadascun dels òrgans de cooperació suïssos disposen d'una Secretaria Permanent, que organitza i prepara les reunions, alhora que exerceix les funcions de publicitat i transparència de la documentació i els acords que s'hi adopten, que es publiquen a internet. Pel que fa als òrgans de cooperació horitzontal, cal assenyalar que la majoria de les conferències i les secretaries tenen la seu a Berna, a la Casa dels Cantons, gestionada per una fundació creada i finançada per tots els cantons, que els permet un alt grau de professionalització, de sinergies i de relació intercantonal. Definitivament, és la gran aportació dels cantons suïssos al Dret comparat, per la seva capacitat de gestió conjunta i unificada dels recursos informatius i la transparència de la cooperació, tot respectant l'autonomia dels òrgans que s'hi allotgen.

A diferència de Suïssa, la Constitució canadenca no ha previst l'existència de relacions intergovernamentals. Malgrat la inexistència de regulació federal específica, algunes províncies disposen de legislació pròpia relativa als convenis intergovernamentals. Normalment, les relacions de cooperació recauen en els governs, sense la participació dels parlaments respectius, i els convenis tenen una naturalesa bàsicament política i administrativa, sense efectes normatius. Així mateix, predominen els convenis entre la Federació i les províncies i els territoris, més que no pas d'aquests últims entre si.

Al Canadà, com en el cas de Suïssa, no abunden els registres de convenis. A nivell federal, si bé l'any 1995 es va crear un registre, de caràcter intern, va deixar d'estar operatiu a partir de 2006. Llevat del Quebec, aquesta mateixa inexistència de publicitat registral es fa extensiva a les províncies i als territoris. En general, tampoc no es preveu la publicació dels convenis en els diaris oficials. Pel que fa a la transparència i publicitat dels convenis intergovernamentals per internet, si bé el Govern federal no els publica, en general, al seu web oficial, la majoria de les províncies i un dels territoris publiquen una relació detallada dels convenis signats i faciliten la descàrrega dels textos, excepcionalment en dades obertes.

Amb relació als òrgans de cooperació canadencs, tot i que hi ha una forta presència de conferències i consells, tant de caràcter vertical com horitzontal, predominen clarament els òrgans verticals. Tanmateix, mereixen una dedicació especial la Conferència de Primers Ministres i el Consell de la Federació. En el primer cas, es tracta d'un òrgan de cooperació vertical, de caràcter informal i eminentment polític, creat l'any 1906 i format

per tots els primers ministres (federal, provincials i territorials). Disposa d'una Secretaria específica, que dona suport al primer ministre federal per a la convocatòria de les reunions. Normalment els debats són a porta tancada i els acords són de naturalesa política, i la seva publicitat no va més enllà d'una roda de premsa.

L'òrgan de cooperació horitzontal més important és el Consell de la Federació, creat l'any 2003 i integrat per tots els *premiers* de les províncies i els territoris canadencs, amb l'objectiu d'impulsar les relacions de col·laboració entre ells, coordinar-se políticament i arribar a punts comuns d'actuació, que ha anat guanyant cada cop més pes en l'escenari polític canadenc. Té una Secretaria Permanent, amb seu a Ottawa i finançada per tots els membres del Consell, que s'encarrega de la preparació de les trobades i la logística, així com de la publicació, a la seva pàgina web, de la informació i documentació sobre les reunions, els participants, els ordres del dia, els informes elaborats i les diferents iniciatives empreses.

A nivell federal, la pàgina web oficial del Govern canadenc publica informació força detallada i explicativa, sense aportar documentació relacionada, dels òrgans de cooperació de caràcter vertical. En canvi, les províncies i els territoris, a més de facilitar dades rellevants sobre els òrgans en què participen, aporten informació sobre els responsables governamentals que hi prenen part, així com de l'equip que hi dona suport i coordina aquestes relacions, perquè consideren imprescindible el paper dels alts funcionaris per a l'èxit de la cooperació intergovernamental.

Sens dubte, pel paper cabdal que desenvolupa en les relacions intergovernamentals, cal mencionar la Secretaria del Quebec per a les Relacions Canadenques. Es va crear l'any 1984, després del primer referèndum fallit sobre la independència del Quebec del Canadà, amb l'objectiu de coordinar, a nivell de Govern, les relacions intergovernamentals. L'última remodelació d'aquest òrgan va ser l'any 2017, després del segon referèndum, la Llei de la claredat i els esdeveniments polítics i institucionals posteriors, amb l'objectiu afegit d'assolir que el Quebec sigui més conegut i comprès per la societat civil canadenca, així com el foment de la francofonia per tot el Canadà.

La Secretaria està integrada per personal amb formació específica en matèria de relacions intergovernamentals. Entre les tasques que du a terme, estan les de coordinar,

assessorar i elaborar posicions, estratègies i actuacions del Govern quebequès en l'àmbit intergovernamental, preparar i organitzar les reunions per a la seva participació en els diversos òrgans de cooperació, així com analitzar la incidència de les polítiques públiques i els programes del Govern federal al Quebec. En l'àmbit convencional, participa activament en la negociació, l'execució, el seguiment i l'avaluació dels convenis intergovernamentals, que inscriu i publica al seu Registre de Convenis (*Bureau des ententes*), que també és accessible per internet.

A més de ser un instrument molt potent d'impuls, publicitat i transparència de les relacions intergovernamentals del Quebec, la Secretaria també ret comptes de la seva activitat mitjançant l'elaboració i publicació d'informes anuals sobre la seva gestió, així com de plans estratègics, que publica a internet. Per les seves característiques, funcions i manera proactiva d'enfocar les relacions de col·laboració i cooperació, esdevé un referent per a qualsevol Govern subestatal, com és el cas de Catalunya, que tingui interès en aconseguir un tractament integral de les relacions intergovernamentals per a la millora de l'autogovern.

Si bé el sistema canadenc de gestió de la transparència i publicitat dels recursos informatius en l'àmbit de les relacions intergovernamentals presenta més similituds amb el d'Espanya que el sistema suís, cal tenir en compte que, el fet que les comunitats autònomes (i des de fa poc, l'Estat) disposin, de manera generalitzada, de registres de convenis i, a més, accessibles per internet, dels quals Catalunya va ser la pionera i és un referent, ha permès la transparència i gestió de la informació unificada, sistematitzada i relacionada, que supera i va molt més enllà de la que faciliten Suïssa i el Canadà, i que cal valorar molt positivament, perquè és la gran aportació de l'Estat autonòmic al Dret comparat i al debat científic internacional sobre la transparència de les relacions intergovernamentals.

En canvi, pel que fa a la transparència dels òrgans de cooperació, llevat de la tasca ingent feta, des de l'inici de l'Estat autonòmic, pel Ministeri amb competències en política territorial i en relació amb els òrgans de caràcter vertical, que no té parangó en els governs federals de Suïssa i el Canadà, queda molt de camí per fer, especialment per a les comunitats autònomes i en l'àmbit dels òrgans de caràcter horitzontal, sobretot per la seva inexistència (o existència molt puntual). Precisament, la incipient regulació

autonòmica dels registres d'òrgans de cooperació pot suposar també el primer pas per a l'impuls i la creació de noves figures de col·laboració entre els governs de les comunitats autònomes, en la mateixa línia que la Conferència de Governs Cantonals, a Suïssa o el Consell de la Federació, al Canadà. En qualsevol cas, cal posar en valor l'experiència suïssa de la Casa dels Cantons com a seu de la cooperació horitzontal, de la qual les comunitats autònomes tenen molt a aprendre.

7.5 Reptes del Registre de Convenis de Catalunya i dels altres registres de convenis a l'Estat autonòmic

És evident que el gran impacte del principi de transparència en l'agenda política dels estats políticament més descentralitzats de les democràcies occidentals, ha suposat un revulsiu per a la tradicional opacitat de les relacions de col·laboració i cooperació, que s'ha vist materialitzat en una onada d'iniciatives legislatives per tal de fer més visible a la ciutadania l'activitat dels seus governs i administracions públiques. Malauradament, la voluntat dels legisladors de solucionar aquesta gran problemàtica en l'era de la transparència i donar la màxima difusió als convenis i als òrgans de cooperació no sempre ha anat acompanyada, en general, de la dotació dels recursos tècnics, econòmics i humans necessaris per fer-hi front, especialment a Espanya.

En el cas del Registre de Convenis de Catalunya, inicialment el seu àmbit d'aplicació restava circumscrit als convenis intergovernamentals i d'acció exterior del Govern, l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic. Amb posterioritat a l'aprovació de la normativa sobre transparència, ha esdevingut l'instrument fonamental de sistematització, impuls, publicitat i transparència de tota l'activitat convencional del Govern i de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, així com de les altres administracions públiques catalanes, els òrgans estatutaris (llevat del Parlament) i les universitats públiques, i del sector públic respectiu, i s'ha convertit en un Registre de Convenis únic a Espanya.

Tanmateix, per tal de desenvolupar tot el seu potencial i afrontar els nous reptes plantejats, sense veure diluïdes les seves competències quant a les relacions

intergovernamentals, el Registre de Convenis de Catalunya requereix la implementació de diverses mesures, algunes de profund calat, la majoria de les quals també són aplicables als registres de convenis estatal i de les comunitats autònomes, i que s'indiquen a continuació.

És evident que el Registre de Convenis de Catalunya ha complert i superat, amb escreix, la finalitat per la qual es va crear i, per tant, ja no es pot regir més per una normativa aprovada l'any 2005, perquè ha quedat obsoleta i el limita en la seva praxi diària. Aquesta situació l'obliga a haver d'aplicar directament tota la normativa aprovada en l'última dècada. Per tant, és urgent impulsar una nova regulació, que permeti l'adequació del Registre a les disposicions de l'Estatut d'autonomia de 2006 i la legislació de desplegament, així com a la legislació sobre transparència i règim jurídic del sector públic, sense perdre de vista la rellevància del tractament de les relacions intergovernamentals de manera específica.

En aquest sentit, cal que la futura normativa sobre el Registre de Convenis de Catalunya incorpori, com fins ara, un règim propi i diferenciat per als convenis intergovernamentals, sobretot en relació amb els convenis i acords amb altres comunitats autònomes, que no es regeixen per la normativa bàsica estatal i que la legislació catalana no ha regulat amb prou detall, i que també s'estableixi el procediment per a la comunicació d'aquests convenis al Parlament de Catalunya i a les Corts Generals, en desplegament de la Constitució i l'Estatut d'autonomia.

En la nova regulació, també convé recuperar l'esperit de l'informe preceptiu previst en el projecte inicial de creació i regulació del Registre en relació amb els convenis intergovernamentals (en el text finalment aprovat l'any 2005, aquest informe només s'ha d'emetre als efectes d'evitar duplicitats registrals), en una línia similar a l'informe estatal sobre els convenis amb les comunitats autònomes o a l'informe de coordinació que emeten els registres de convenis de Canàries i Castella i Lleó. Així mateix, cal valorar la conveniència de concentrar en el Registre, a més de la publicació dels convenis per internet, la seva publicació en el DOGC, per tal de simplificar-ne el procediment i evitar duplicitats entre els diversos subjectes obligats per la llei a fer aquest tràmit.

De manera voluntària, el Registre de Convenis de Catalunya va ser pioner en la publicació a internet d'informes periòdics sobre l'activitat convencional de la Generalitat, amb especial referència als convenis intergovernamentals, tot i que, des de l'any 2013, va deixar de fer-ho per la manca de recursos disponibles. Conseqüentment, és indispensable recollir normativament l'elaboració d'aquests informes, amb caràcter preceptiu, que també s'han d'elevar al Govern i traslladar al Parlament de Catalunya, per a un major control democràtic de l'activitat convencional de la Generalitat.

En paral·lel a la nova regulació projectada i d'acord amb les noves funcions assumides, cal dur a terme una reestructuració del Registre de Convenis de Catalunya, per tal de dotar-lo del rang més adequat (com a mínim, de Subdirecció General) i del personal suficient, amb adscripció permanent i coneixements en matèria de relacions intergovernamentals, així com implementar nous recursos informàtics i tecnològics que li permetin desplegar totes les competències, i que siguin compatibles amb altres sistemes informàtics. En aquest sentit, és interessant deixar oberta la possibilitat a la interconnexió amb els registres de convenis de les altres comunitats autònomes i de l'Estat o a la creació d'una plataforma digital de publicitat i transparència de convenis conjunta, per tal de facilitar-ne l'accés unificat a la ciutadania.

Així mateix, cal donar compliment a les previsions legals de crear i regular un Registre d'Òrgans de Cooperació de Catalunya, de manera conjunta o separada del Registre de Convenis ja existent, però amb la mateixa dependència orgànica i funcional, per tal de concentrar en una sola unitat directiva la coordinació dels recursos informatius i la transparència de les relacions intergovernamentals, tal com ja han desenvolupat les comunitats autònomes de Canàries, Andalusia i la Comunitat Valenciana.

A la vista de l'experiència comparada, és imprescindible valorar la creació, a Catalunya, d'una Secretaria de Relacions Intergovernamentals o Institucionals, en una línia similar a les secretaries permanents ja existents a Suïssa, de suport logístic als presidents o ministres cantonals competents en aquesta matèria o, amb una visió més holística, com la Secretaria del Quebec per a les Relacions Canadenques, que concentra i desenvolupa, de manera professional i molt especialitzada, totes aquelles tasques que permeten al Quebec una projecció integral de les seves competències arreu del Canadà i a l'exterior,

així com l'anàlisi i avaluació de les relacions intergovernamentals en el seu conjunt per a la millora de l'autogovern.

És molt important destacar que la gestió dels recursos informatius per part de les comunitats autònomes, no sols per part de l'Estat, pot afavorir l'intercanvi d'informació en mans de cada part, permet disposar d'una informació molt més completa sobre aquests recursos i millorar l'avaluació de les accions dutes a terme, així com afinar la posició negociadora de les comunitats autònomes a l'hora d'iniciar noves línies de cooperació o revisar les ja existents.

En un context global i interdependent, on els ens subestatals han emergit amb força com a actors principals de les polítiques públiques, compartint protagonisme amb els estats, resulta de gran complexitat gestionar les relacions de col·laboració i cooperació intergovernamentals, així com els recursos informatius que se'n deriven, per tal de retre'n comptes a la ciutadania. En el cas d'Espanya, tant l'Estat com les comunitats autònomes han esmerçat molts esforços per donar a conèixer com es desenvolupen aquestes relacions, mitjançant l'adopció d'importants mesures normatives i tècniques, equiparables, amb escreix, a les que s'han dut a terme en d'altres estats descentralitzats i democràtics, multiculturals i plurilingües, com és el cas de Suïssa i el Canadà.

L'experiència corrobora que la gestió i la transparència dels recursos informatius sobre convenis no s'esgota amb la regulació jurídica d'aquest tema ni dels seus registres. Els recursos materials i personals són cabdals. En particular, apostar per la formació específica del personal al servei d'aquestes unitats, en un sector tant especialitzat, és clau per evitar que els registres siguin un calaix de sastre de convenis, sense diferenciar correctament el pes diferent que tenen els diferents instruments convencionals i per posar en valor aquells que tenen una rellevància intergovernamental, en particular, els convenis amb l'Estat i entre comunitats autònomes, atesa la seva rellevància política i jurídica, i els seu major impacte en l'autogovern.

Per tot això, els actors de les relacions de cooperació, principalment els governs, han de ser conscients que, per implementar aquests canvis, han de dotar de més i millors recursos les administracions públiques, per tal que la praxi diària de la transparència de les relacions intergovernamentals vagi molt més enllà de donar publicitat a una mera

acumulació de dades i tingui, com a finalitat principal, que la informació facilitada sigui de qualitat, més propera i comprensible, tant dins dels propis governs com per millorar la investigació sobre aquest sector, encara molt desconegut, de l'acció pública i, sobretot, per a la ciutadania, que és l'autèntica destinatària de totes les actuacions públiques i que, en democràcia, és a qui li correspon avaluar-les.

Agraïments

Moltes persones i institucions han col·laborat en l'elaboració d'aquesta tesi doctoral i han respost els qüestionaris tramesos, així com han contestat i ampliat totes les consultes que se'ls han formulat, amb els quals s'ha pogut obtenir una visió empírica dels registres de convenis a l'Estat autonòmic i les relacions intergovernamentals.

En aquest sentit, agraeixo profundament als i les caps de les assessories jurídiques dels departaments de la Generalitat de Catalunya, així com del seu sector públic, per les seves valuoses aportacions i perquè, des del primer moment, van compartir amb mi les seves experiències en la tramitació dels convenis de col·laboració i cooperació abans de la creació, a Catalunya, del Registre de Convenis.

I en concret, a Yolanda Aguiló Manjón, Martà Alañà Negre, M. Pilar Bayarri Roda, M. Josep Borràs Pascual, Albert Capelleras González, Catalina Cerdà Pons, Àngel Lluís Egea Llanes, Josep Lluís García Ramírez, Marta Gordi Aguilar, Josep Pagès Rejsek, Assumpta Palau Marginet, M. Roser Martí Torres, Roser Olivares Giraldo, Montserrat Pastor Mesanza, M. del Mar Pérez Velasco (i a la seva col·laboradora, Àgata Solernou Viñolas), Fèlix Salaverría Palanca, Carme Sardà Vilardaga, Carles Serrano Núñez, Rosa Solero Besòs, Nativitat Torrejón González, M. Dolors Vergés Fernández i M. del Carme Virgili Vilanova.

Així mateix, he de fer un reconeixement molt especial a totes les persones que, com és el meu cas, han estat o estan al capdavant d'un Registre de Convenis a les altres comunitats autònomes, i als seus col·laboradors. Agrair-los l'expertesa, la dedicació i la professionalitat, i felicitar-los per la gran feina que realitzen.

Per comunitats autònomes, cal mencionar la Viceconselleria de la Conselleria de la Presidència, Administració Pública i Interior (Junta d'Andalusia); el Servei del "Butlletí Oficial d'Aragó" i Registre General de Convenis, Secretaria General Tècnica del Departament de la Presidència i Relacions Institucionals (Govern d'Aragó); Luisa María Lobo García, Secretariat del Govern de la Conselleria d'Administració Autonòmica, Medi Ambient i Canvi Climàtic (Govern del Principat d'Astúries); María Luisa Risueño

Díaz, cap de la Unitat de Suport al Secretari General de la Presidència del Govern (Govern de Canàries); Carmen Robles Montes, cap del Servei de Relacions amb el Parlament i Actuacions Administratives de la Conselleria de la Presidència, Interior, Justícia i Acció Exterior (Govern de Cantàbria); Ricardo Carmona Claver, cap del Servei de Registre, Fundacions i Associacions, Viceconselleria d'Administració Local i Coordinació Administrativa de la Conselleria d'Hisenda i Administracions Públiques (Govern de Castella-La Manxa); Carlos Zarceño Quiralte, cap del Servei de Col·laboració i Cooperació, i Máximo López Vilaboa, director general de Relacions Institucionals, ambdós de la Conselleria de la Presidència (Junta de Castella i Lleó); José Juan Bas Soria, subdirector general del Secretariat del Consell i Relacions amb les Corts, Direcció General de Relacions amb les Corts, Presidència (Generalitat Valenciana); María Mercedes Argueta Millán, cap del Servei de Legislació i Documentació, Secretaria General de la Conselleria d'Hisenda i Administració Pública (Junta d'Extremadura); María del Pilar Parguiña Fernández, cap del Servei de Qualitat de Procediments i Sistemes, Vicesecretaria general de la Conselleria de Treball i Igualtat (Xunta de Galicia); Bartolomé Mora Martí, Vicente Juan Calafell Ferrá i Begoña de la Fuente Seguí, Registre de Convenis i Acords de l'Administració de la Comunitat de les Illes Balears, Direcció General de Coordinació, Relacions amb el Parlament, Drets i Diversitat de la Conselleria de Presidència, Funció Pública i Igualtat (Govern de les Illes Balears); Secretariat del Govern de la Conselleria d'Hisenda i Administració Pública (Govern de La Rioja); Borja Mayor Barba, cap de l'Àrea de Projectes Normatius i Règim Jurídic, Secretaria General Tècnica de la Conselleria de la Presidència, Justícia i Interior (Govern de la Comunitat de Madrid); Joaquín Belmonte Gómez, Secretariat Administratiu del Consell de Govern de la Conselleria de Presidència, Turisme, Cultura i Esports (Govern de Múrcia); Roberto García Larrea, cap de la Secció de Coordinació, Direcció General de Presidència i Govern Obert del Departament de la Presidència, Igualtat, Funció Pública i Interior (Govern de Navarra); i Nagore Alberdi Beresaluce, Secretaria del Govern i Relacions amb el Parlament, i Begoña Pérez de Eulate González, directora d'Autogovern, ambdues del Departament de Governança Pública i Autogovern (Govern del País Basc-Eusko Jaurlaritza).

També he de manifestar el meu agraïment a Sílvia Echevarría Borràs, cap del Servei d'Assessorament Jurídic de la Secretaria per a l'Administració de Justícia i a Dora Tellado Rosselló, directora general de Modernització de l'Administració de Justícia,

ambdues del Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya, per les seves aportacions sobre la Comissió de Coordinació de Comunitats Autònomes amb competències en matèria d'Administració de Justícia.

I una menció final d'agraïment molt especial per a Pilar Alcaraz Aparicio, del Departament de Ciència Política i Dret Públic de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB), M. Teresa Massas, responsable de la Biblioteca del Consell de Garanties Estatutàries, i Gemma Guilera Canals, responsable de la Biblioteca del Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada de la Generalitat de Catalunya. Gràcies a l'ajut incondicional i permanent d'aquestes tres grans professionals i excel·lents persones, he pogut dur a terme aquesta tesi doctoral.

Annex

Lleis estatals sobre cooperació

Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (vigent fins l'1 d'octubre de 2016).

Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic.

Lleis sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern

Estat

Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació publica i bon govern.

Comunitats autònomes

Andalusia: Llei 1/2014, de 24 de juny, de transparència pública d'Andalusia

Aragó: Llei 8/2015, de 25 de març, de transparència de l'activitat pública i participació ciutadana d'Aragó

Canàries: Llei 12/2014, de 26 de desembre, de transparència i accés a la informació pública

Cantàbria: Llei 1/2018, de 21 de març, de transparència de l'activitat pública

Castella-la Manxa: Llei 4/2016, de 15 de desembre, de transparència i bon govern de Castella-la Manxa

Castella i Lleó: Llei 3/2015, de 4 de març, de transparència i participació ciutadana de Castella i Lleó

Catalunya: Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern

Comunitat de Madrid: Llei 10/2019, de 10 d'abril, de transparència i participació de la Comunitat de Madrid

Comunitat Foral de Navarra: Llei foral 11/2012, de 21 de juny, de la transparència i del govern obert

Comunitat Valenciana: Llei 2/2015, de 2 d'abril, de transparència, bon govern i participació ciutadana de la Comunitat Valenciana

Extremadura: Llei 4/2013, de 21 de maig, de govern obert d'Extremadura

Galícia: Llei 1/2016, de 18 de gener, de transparència i bon govern. Aquesta Llei deroga i substitueix la Llei 4/2006, de 30 de juny, de transparència i bones pràctiques a l'Administració pública gallega

Illes Balears: Llei 4/2011, de 31 de març, de la bona administració i del bon govern de les Illes Balears

La Rioja: Llei 3/2014, d'11 de setembre, de transparència i bon govern de La Rioja

País Basc: En el moment de tancar aquesta tesi doctoral, no disposa de llei aprovada

Principat d'Astúries: Llei 8/2018, de 14 de setembre, de transparència, bon govern i grups d'interès

Regió de Múrcia: Llei 12/2014, de 16 de desembre, de transparència i participació ciutadana de la Comunitat Autònoma de la Regió de Múrcia

Registres de Convenis

Estat

Ordre PRA/1267/2017, de 21 de desembre, per la qual es publica l'Acord del Consell de Ministres de 15 de desembre de 2017, pel qual s'aproven les instruccions per a la tramitació de convenis.

Comunitats Autònomes

Andalusia: Decret 622/2019, de 27 de desembre, d'administració electrònica, simplificació de procediments i racionalització organitzativa de la Junta d'Andalusia (article 48)

Aragó: Llei 1/2011, de 10 de febrer, de convenis de la Comunitat Autònoma d'Aragó. Decret 57/2012, de 7 de març, del Govern d'Aragó, pel qual es regula el Registre General de Convenis de la Comunitat Autònoma d'Aragó

Canàries: Decret 11/2019, d'11 de febrer, pel qual es regula l'activitat convencional i es creen i regulen el Registre General Electrònic de Convenis del Sector Públic de la Comunitat Autònoma i el Registre Electrònic d'Òrgans de Cooperació de l'Administració Pública de la Comunitat Autònoma de Canàries

Cantàbria: Ordre PRE/59/2021, de 23 de juliol, per la qual es regula el Registre Electrònic de Convenis de la Comunitat Autònoma de Cantàbria

Castella-la Manxa: Decret 315/2007, de 27 de desembre, pel qual es regula el Registre General de Convenis de l'Administració de la Junta de Comunitats de Castella-La Manxa

Castella i Lleó: Decret 6/2023, de 18 de maig, pel qual es regula el Registre Electrònic d'Instruments de Cooperació de l'Administració de la Comunitat de Castella i Lleó

Catalunya: Decret 322/2006, de 22 d'agost, de modificació del Decret 52/2005, de 5 d'abril, de creació i regulació del Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació

Comunitat de Madrid: Decret 5/2021, de 27 de gener, del Consell de Govern, pel qual es modifica el Decret 48/2019, de 10 de juny, pel qual es regula l'activitat convencional de la Comunitat de Madrid

Comunitat Foral de Navarra: Decret foral 43/2010, de 9 d'agost, pel qual es regula el Registre de Convenis i Acords de l'Administració de la Comunitat Foral de Navarra

Comunitat Valenciana: Decret 176/2014, de 10 d'octubre, del Consell, pel qual regula els convenis que subscriga la Generalitat i el seu registre

Extremadura: Decret 217/2013, de 19 de novembre, pel qual es regula el Registre General de Convenis de l'Administració de la Comunitat Autònoma d'Extremadura

Galícia: Decret 126/2006, de 20 de juliol, pel qual es regula el Registre de Convenis de la Xunta de Galicia

Illes Balears: Decret 49/2011, de 20 de maig, pel qual es regula el Registre de Convenis i Acords de l'Administració de la Comunitat Autònoma

La Rioja: Decret 13/2017, de 12 d'abril, pel qual es regula el Registre Electrònic de Convenis de la Comunitat Autònoma de La Rioja

País Basc: Decret 144/2017, de 25 d'abril, del Servei Jurídic del Govern Basc (preveu un fitxer dels convenis i protocols generals subscrits)

Principat d'Astúries: Acord de 19 de setembre de 2018, del Consell de Govern, pel qual s'aproven les instruccions per a la tramitació de convenis de col·laboració en l'àmbit de l'Administració del Principat d'Astúries

Regió de Múrcia: Llei 7/2004, de 28 de desembre, d'organització i règim jurídic de l'Administració Pública de la Comunitat Autònoma de la Regió de Múrcia. Decret núm. 56/1996, de 24 de juliol, pel qual es regula el Registre General de Convenis i es dicten normes per a la tramitació dels convenis en l'àmbit de l'Administració Regional de Múrcia

Registres d'òrgans de cooperació

Andalusia: Decret 622/2019, de 27 de desembre, d'administració electrònica, simplificació de procediments i racionalització organitzativa de la Junta d'Andalusia (article 47)

Canàries: Decret 25/2022, de 23 de març, del President, pel qual es regula l'organització i funcionament del Registre Electrònic d'Òrgans de Cooperació de l'Administració Pública de la Comunitat Autònoma de Canàries. Aquesta norma desplega el Decret 11/2019, d'11 de febrer, pel qual es regula l'activitat convencional i es creen i regulen el Registre General Electrònic de Convenis del Sector Públic de la Comunitat Autònoma i el Registre Electrònic d'Òrgans de Cooperació de l'Administració Pública de la Comunitat Autònoma de Canàries

Comunitat Valenciana: Decret 104/2002, de 18 de juny, del Govern Valencià, pel qual es crea el Registre d'Òrgans Col·legiats de la Generalitat Valenciana

Dictàmens i mocions

Dictàmens del Consell d'Estat

Dictamen del Consell d'Estat núm. 394/2013, de 30 de maig, sobre l'Avantprojecte de llei d'acció i del servei exterior de l'Estat.

Dictamen del Consell d'Estat núm. 808/2013, de 3 d'octubre, sobre l'Avantprojecte de llei de tractats i altres acords internacionals.

Dictamen del Consell d'Estat núm. 274/2015, de 29 d'abril, sobre l'Avantprojecte de llei de règim jurídic del sector públic.

Dictamen del Consell d'Estat núm. 783/2020, de 21 de desembre, sobre el projecte de Reial decret llei pel qual s'aproven mesures urgents per a la modernització de l'Administració Pública i per a l'execució del Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència.

Dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries de la Generalitat

Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries núm. 14/2014, de 17 de juny, sobre la Llei 2/2014, de 25 de març, de l'acció i del servei exterior de l'Estat.

Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries núm. 23/2014, de 13 de novembre, sobre el Projecte de llei d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea.

Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries núm. 1/2015, de 27 de gener, sobre la Llei 25/2014, de 27 de novembre, de tractats i altres acords internacionals.

Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries núm. 24/2015, de 17 de desembre, sobre la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic.

Dictàmens de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades

Dictamen en relació amb una consulta sobre la publicació de contractes i convenis a efectes de transparència en la gestió administrativa (CNS 58/2018).

Dictamen en relació amb la consulta sobre l'anonimització o no del nom i cognoms de la persona Secretària General d'una entitat local que intervé en la signatura d'un conveni administratiu que s'adreça al Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació de la Generalitat (CNS 40/2022).

Moció del Tribunal de Comptes

Moció 878/2010, de 30 de novembre, del Tribunal de Comptes a les Corts Generals, sobre la necessitat d'establir un adequat marc legal per a l'ús del conveni de col·laboració per les administracions públiques.

Comissió Bilateral Generalitat-Estat

Memòria anual (26/02/2007-26/02/2008)

Memòria corresponent al període gener-desembre de 2021 (febrer de 2022)

Plans, memòries, balanços i informes

Estat

Ministerio de Administraciones Públicas, *Informe sobre las relaciones de colaboración entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña. 2006*

Ministerio de Política Territorial, *Informe sobre los convenios de cooperación Estado-Comunidades Autónomas* (anual), https://mpt.gob.es/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Convenios_Colaboracion.html, accés en línia des de 2008 (consulta de 16.5.2023)

Ministerio de Política Territorial, *Informe sobre las conferencias sectoriales* (anual), accés en línia des de 2009, https://mpt.gob.es/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales/Conf_Sect_anuales.html (consulta de 16.5.2023)

Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació de la Generalitat de Catalunya

Departament de Relacions Institucionals i Participació, *Informe sobre l'activitat i l'estat actual del Registre de Convenis de Col·laboració i Cooperació. Octubre 2004-Desembre 2005*, Generalitat de Catalunya, 2005, https://registredeconvenis.gencat.cat (consulta de 17.4.2017)

Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació, *Registre de Convenis. Balanç d'activitat. Octubre 2004-Desembre 2006*, Generalitat de Catalunya, 2006, https://registredeconvenis.gencat.cat (consulta de 17.4.2017)

Departament de Governació i Relacions Institucionals, *Registre de Convenis. Balanç d'activitat. Exercici 2010*, Generalitat de Catalunya, 2010, https://registredeconvenis.gencat.cat (consulta de 17.4.2017)

Departament de Governació i Relacions Institucionals, *Registre de Convenis. Balanç d'activitat. Exercicis 2011-2012*, Generalitat de Catalunya, 2012, https://registredeconvenis.gencat.cat (consulta de 17.4.2017)

Departaments i organismes de la Generalitat de Catalunya

Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació, *Memòria de la Secretaria de Relacions Institucionals i Participació, 2006*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2007. També a http://www.gencat.cat/drep/drep/sumaris/Memoria_2006.pdf (consulta de 15.4.2017).

Departament de Justícia, *Memòria del Departament de Justícia 1999*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2000.

Departament de la Presidència, *PdG. Pla de Govern 2004-2007*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2004.

Departament de la Presidència, *Pla de Govern. Butlletí trimestral d'indicadors. Quart trimestre de 2005. Febrer de 2006, núm. 2,* Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2006.

Departament de la Presidència, *Pla de Govern 2004-2007. Balanç del segon semestre de 2005*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2006.

Departament de Relacions Institucionals i Participació, *Memòria sobre el projecte de Decret de convenis de col·laboració i acords de cooperació*. Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2004.

Departament de Relacions Institucionals i Participació, *Memòria del Departament de Relacions Institucionals i Participació 2004*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2005.

Departament de Relacions Institucionals i Participació, *Memòria del Departament de Relacions Institucionals i Participació 2005*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2006.

Departament de Relacions Institucionals i Participació, *Memòria de la Comissió Assessora de la Reforma de l'Autogovern de la Generalitat de Catalunya*, Barcelona, 2006.

Institut Català de les Dones, *Informes d'impacte de gènere*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2005.

Institut Català de les Dones, *V Pla d'acció i desenvolupament de les polítiques de dones a Catalunya (2005-2007),* Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2006.

Comunitats autònomes

Aragó: Informe anual sobre convenis 2022, elaborat pel Registre General de Convenis, https://www.aragon.es/-/registro-de-convenios (consulta de 2.7.2023)

Castella-la Manxa: Relacions anuals de convenis signats per la Junta de Comunitats de Castella-la Manxa, elaborades durant el període 2015-2022, https://www.castillalamancha.es/gobierno/haciendayaapp/actuaciones/registro-general-de-convenios-de-la-administraci%C3%B3n-de-la-junta-de-comunidades-de-castilla-la-mancha (consulta de 2.7.2023)

Castella i Lleó: Memòries anuals d'activitat del Registre General Electrònic de Convenis, elaborades durant el període 2016-2017, https://gobierno.jcyl.es/web/es/informes-estadisticas-registro-general.html (consulta de 2.7.2023)

La Rioja: Memòries anuals d'activitat del Registre Electrònic de Convenis, elaborades durant el període 2016-2022, https://web.larioja.org/convenios?advancedSearch=true&formName=advancedSearchForm&p_opcion=Agrupar+por+Organismo&sortIndex=0&q= (consulta de 2.7.2023)

Regió de Múrcia: Històric de convenis del període 2010-2013, https://transparencia.carm.es/web/transparencia/convenios#s2 (consulta de 2.7.2023)

Cantons de Suïssa

Berna: *Les relations extérieures du canton de Berne en 2022. Rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil, Canton de Berne,* https://www.rrgr-service.apps.be.ch/api/gr/documents/document/9601bc4519ca45918e17f85f0c5835c6-332/9/Beilage-Bericht-11.01.2023-fr.pdf (consulta de 2.7.2023)

Friburg: *Rapport d'activité sur le Secteur des relations extérieures 2021, Chancellerie d'Etat, Etat de Fribourg*, *Staatskanzlei, Staat Freiburg,* https://www.fr.ch/sites/default/files/2022-04/rapport-d-activite-sur-le-secteur-des-relations-exterieures-2021.pdf (consulta de 2.7.2023)

Ginebra: *Coup d'oeil 2022. Politique Extérieure du canton de Genève, République de Genève,* https://www.ge.ch/document/31046/telecharger (consulta de 2.7.2023)

Jura: *Rapport du Gouvernement au Parlement. Affaires Extérieures 2021-2022, JURA CH, République et canton du Jura*, https://www.jura.ch/PLT/Documents-du-Parlement/Rapports-du-Gouvernement.html (consulta de 2.7.2023)

Thurgau: *Tätigkeitsbericht der Dienststelle für Aussenbeziehungen (aus dem Geschäftsbericht 2021 des Regierungrats, Seiten 31 und 43-44), Staatskanzlei, Dienststelle für Aussenbeziehungen, Thurgau*, https://aussenbeziehungen.tg.ch/public/upload/assets/128225/Gesch%C3%A4ftsbericht_2021_DAB.pdf?fp=1 (consulta de 2.7.2023)

Valais: *Rapport annuel du Conseil d'Etat 2021, Canton du Valais*, *Kanton Wallis*, https://www.vs.ch/web/gouvernement/rapport-annuel (consulta de 2.7.2023)

Vaud: *Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil. Affaires Extérieures 2021, Canton de Vaud*, https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/dire/sg-dire/oae/fichiers_pdf/RA_2021_A4.pdf (consulta de 2.7.2023)

Zúric: *Aussenbeziehungen 2019-2022, Kanton Zürich, Regierungsrat*, https://www.zh.ch/de/politik-staat/kanton/aussenbeziehungen.html (consulta de 2.7.2023)

Províncies i territoris del Canadà

Alberta: *Inventory of International annual Intergovernmental Agreements 2021-2022, Alberta*, https://open.alberta.ca/dataset/inventory-international-intergovernmental-agreements/resource/e80689c4-df75-401d-b6a8-b32779e4b558 (consulta de 2.7.2023)

Nova Brunswick: *Annual Report 2011-2012. Department of Intergovernmental Affairs, New Brunswick. Rapport annuel 2011-2012. Ministère des Affaires intergouvernementales, Nouveau Brunswick*, https://legnb.ca/content/house_business/57/3/tabled_documents/2/IA-AI-AR2011-2012RA.pdf (consulta de 2.7.2023)

Nova Escòcia: *Accountability Report 2014-2015. Intergovernmental Affairs, Nova Scotia*, https://novascotia.ca/government/accountability/2014-2015/2014-2015-IGA-Accountability-Report.pdf (consulta de 2.7.2023)

Quebec: *Plan d'action 2018-2022. Québécois, notre façon d'être canadiens. Politique d'affirmation du Québec et de relations canadiennes. Secrétariat du Québec aux relations canadiennes, Québec*, https://www.sqrc.gouv.qc.ca/documents/relations-canadiennes/politique-affirmation.pdf (consulta de 2.7.2023)

- *Rapport annuel de gestion 2021-2022. Ministère du Conseil Exécutif, Québec*, https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/conseil-executif/publications-adm/rapport-annuel-de-gestion/rag_2122.pdf (consulta de 2.7.2023)

Terranova i Labrador: *Activity Plan 2020-2023. Intergovernmental Affairs Secretariat, Newfoundland & Labrador*, https://www.gov.nl.ca/exec/ias/files/IGASActivityPlan2020-2023.pdf (consulta de 2.7.2023)

- *Annual Report 2021-2022. Intergovernmental Affairs Secretariat, Newfoundland & Labrador*, https://www.assembly.nl.ca/business/electronicdocuments/2021-22IGASAnnualReport.pdf (consulta de 2.7.2023)

Bibliografia

Adam, Marc-Antoine, Bergeron, Josée i Bonnard, Marianne, "Intergovernmental Relations in Canada: Competing Visions and Diverse Dynamics", a Poirier, Johanne, Saunders, Cheryl i Kincaid, John (editors), *Intergovernmental Relations in Federal Systems. Comparative Structures and Dynamics*. Ontario: Oxford University Press, Forum of Federations International Association of Centers for Federal Studies (IACFS), 2015, pàg. 135-153.

Aja Fernández, Eliseo, "Los principales periodos de desarrollo del Estado Autonómico", *Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 2, 1996, pàg. 121-144.

- Aja Fernández, Eliseo i Viver Pi-Sunyer, Carles, "Valoración de 25 años de autonomía", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 69, 2003, pàg. 69-113.

Albertí Rovira, Enoch, "Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 14, 1985, pàg. 135-177.

- "Relaciones entre las Administraciones Públicas", a Leguina Villa, Jesús i Sánchez Morón, Miguel (directors), *Comentarios a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Editorial Tecnos, Madrid, 1993, pàg. 41-70.

- "La participació de les comunitats autònomes en institucions de l'Estat en els nous estatuts d'autonomia", *Revista Activitat Parlamentària. Especial Relacions Intergovernamentals*, núm. 15, 2008, pàg. 37-47.

Almeida Cerreda, Marcos, "Transparencia y buenas prácticas en la Administración pública gallega. Exégesis de la Ley 4/2006, de 30 de junio", *Revista Xurídica Galega*, núm. 49, 2005, pàg. 347-366.

Alonso Cantorné, Fèlix (director), *Jornada Tècnica sobre Registres de Convenis,* Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2008.

- *La col·laboració entre l'Estat i les Comunitats Autònomes 2009*, Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació, Generalitat de Catalunya, Consorci Universitat Internacional Menéndez Pelayo de Barcelona-Centre Ernest Lluch, Barcelona, 2010.

Araguàs Galcerà, Irene, "La regulació de l'Administració electrònica i els seus principis rectors", *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 45, 2012, pàg. 215-237.

Arbós Marín, Xavier (coordinador), *La cooperación intergubernamental en los estados compuestos*, Col·lecció Institut d'Estudis Autonòmics núm. 47, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2006.

- "Introducción", a Arbós Marín, Xavier (coordinador), Colino Cámara, César, García Morales, María Jesús i Parrado Díez, Salvador, *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. La posición de los actores*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2009, pàg. 13-40.

Argullol Morgadas, Enric, "Organización de las comunidades autónomas", *Documentación administrativa*, núm. 182, 1979, pàg. 27-66.

- *Criteris per a un desenvolupament institucional*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1999.

Armengol i Ferrer, Ferran, "Els acords d'acció exterior de la Generalitat en el nou marc estatutari", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 6, 2008, pàg. 273-320.

Barrero Rodríguez, Concepción, "Transparencia: Ámbito subjetivo", a Guichot Reina, Emilio (coordinador), *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Tecnos, Madrid, 2014, pàg. 63-96.

- "La Ley de Transparencia Pública de Andalucía: Sus aportaciones al régimen establecido en el ordenamiento del Estado", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 89, 2014, pàg. 41-74.

Bayona Rocamora, Antoni (coordinador), *Informe sobre la reforma de l'Estatut*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2003.

- "L'autogovern i l'Estatut". *Revista Activitat Parlamentària, Especial balanç VI legislatura,* núm. 6, 2003, pàg. 58-73.

Belarra Gorrochategui, Javier, "Los Consejos de Transparencia Autonómicos en España: ¿Marketing político o vectores de buen gobierno?, *Revista Internacional Transparencia e Integridad*, núm. 6, 2018, pàg. 1-13.

Beltrán García, Susana, "La cooperación transfronteriza e interterritorial: Un clásico renovado", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 4, 2007, pàg. 215-246.

Bensusan Martín, María del Pilar, "La nueva regulación de los convenios: La conversión en derecho positivo de una práctica administrativa", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 96, 2016, pàg. 13-46.

Bernadí Gil, Xavier (director), *El traspàs de serveis de l'Estat a la Generalitat: de l'Estatut de 1932 a l'Estatut* de 2006, Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació, Barcelona, 2010.

- "Panorama de la regulació de la transparència, l'accés a la informació pública i el bon govern", a Cerrillo Martínez, Agustí i Ponce Solé, Juli (coordinadors), *Transparència, accés a la informació pública i bon govern. Comentaris de la Llei 19/2014, de 9 de desembre,* UOC, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 2015, pàg. 47-84.

Berning Prieto, Antonio David, "Los documentos administrativos en soporte electrónico en la nueva regulación del procedimiento administrativo y su relación con la ciencia archivística", *Revista TRIA*, núm. 22, 2018, pàg. 71-90.

Bolleyer, Nicole, "Consociationalism and Intergovernmental Relations-Linking Internal and External Power-Sharing in the Swiss Federal Polity", *Swiss Political Science Review*, núm. 12, 2006, pàg. 1-34.

Bonet Rull, Laia, "La Llei 13/2008, de la presidència de la Generalitat i del Govern", *Revista Activitat Parlamentària*, núm. 17, 2009, pàg. 21-26.

Bustillo Bolado, Roberto Orlando, "Los convenios", a Gamero Casado, Eduardo (director), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico del Sector Público,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pàg. 1061-1065.

Calafell Ferrá, Vicente Juan, "La compulsión o coerción estatal (Estudio del artículo 155 de la Constitución Española)", *Revista de Derecho Político*, núm. 48-49, 2000, pàg. 99-146.

- "Algunas consideraciones en torno al convenio de creación del Instituto Ramón Llull entre Cataluña y las Illes Balears", *Revista Jurídica de les Illes Balears*, núm. 1, 2003, pàg. 181-198.

- *Los convenios entre Comunidades Autónomas,* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

- "Islas Baleares", *Revista Jurídica de Castilla y León, Monográfico: Las Relaciones de Colaboración en los nuevos Estatutos de Autonomía*, [coordinadora: García Morales, María Jesús], núm. 19, 2009, pàg. 115-151.

- "El control parlamentario multinivel de los convenios entre Comunidades Autónomas", a Serra Busquets, Sebastià i Ripoll Gil, Elisabeth (coordinadors), *El parlamentarisme en perspectiva històrica. Parlaments multinivell,* volum 1, Parlament de les Illes Balears i Institut d'Estudis Autonòmics, Palma, 2019, pàg. 343-359.

Capdevila Ponce, Gemma i Solernou Viñolas, Àgata, "El sistema de garanties previst en la Llei de transparència, accés a la informació pública i bon govern", *Revista Activitat Parlamentària*, núm. 28, 2015, pàg. 86-97.

Castellà Andreu, Josep Maria "Canadá: un laboratorio del federalismo". En Solozábal Echavarría, Juan José (editor), *La reforma federal. España y sus siete espejos*. Biblioteca Nueva, SL, Madrid, 2014, pàg. 269-281.

Castrillo Vivancos, Daniel, *La actuación de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado en el procedimiento del artículo 33.2 de la LOTC: un cauce apto para la cooperación intergubernamental*. TFG. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona, 2016. https://ddd.uab.cat/pub/tfg/2016/158379/TFG_dcastrillovivancos.pdf

Cerrillo Martínez, Agustí, "La administración electrónica en el derecho autonómico comparado", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 86, 2010, pàg. 15-60.

- "Los principios de los datos abiertos en la legislación española", *IDP, Revista de Internet, Derecho y Política,* núm. 19, 2014, pàg. 62-77.

- "La transparència pública", a Cerrillo Martínez, Agustí i Ponce Solé, Juli (coordinadors), *Transparència, accés a la informació pública i bon govern. Comentaris de la Llei 19/2014, de 9 de desembre,* UOC, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 2015, pàg. 85-115.

Cienfuegos Mateo, Manuel, "El impacto de la Comunidad Europea en las competencias de las Comunidades Autónomas", a *Estatuto y Unión Europea*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2006, pàg. 76-78.

Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), *Reforma de las Administraciones Públicas*, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Ministerio de la Presidencia, Gobierno de España, Madrid, 2013, https://datos.gob.es/es/catalogo/e05024601-informes-cora (consulta de 17.4.2022).

Contreras Ortiz, Manuel María, "Artículo 48. Anulabilidad" a Recuerda Girela, Miguel Ángel (director), *Régimen jurídico del sector público y procedimiento administrativo común*, Aranzadi, 2016, pàg. 412-419.

Corretja Torrens, Mercè i Pérez Velasco, Maria del Mar, "Cataluña", *Revista Jurídica de Castilla y León, Monográfico: Las Relaciones de Colaboración en los nuevos Estatutos de Autonomía*, [coordinadora: García Morales, María Jesús], núm. 19, 2009, pàg. 67-113.

Courchene, Thomas J., "Variations on the federalism theme", *Policy Options*, September 1, 2006, pàg. 46-54. Disponible a https://policyoptions.irpp.org/wp-content/uploads/sites/2/assets/po/the-fiscal-imbalance/courchene.pdf (consulta de 4.3.2023)

Cruz Villalón, Pedro, "Experiencia y jurisprudencia de la coerción estatal (artículo 155 CE)", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 120, pàg. 15-41.

Curto-Rodríguez, Ricardo, "¿Qué información relacionada con la publicidad activa contienen los portales de datos abiertos autonómicos españoles? Un análisis detallado tras cuatro años de su eclosión", *Revista Española de la Transparencia (#RET),* núm. 9, 2019, pàg. 177-198.

Dardanelli, Paolo, "Democràcia federal a Suïssa", a Burgess, Michael i Gagnon, Alain-G. (editors), *Democràcies federals*, Col·lecció Institut d'Estudis Autonòmics núm. 87, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2013, pàg. 209-233.

De la Nuez, Elisa i Tarín Quirós, Carlota (coordinadores), *Transparencia y Buen Gobierno. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, La Ley Wolters Kluwer, Madrid, 2014.

De Pedro Bonet, Xavier, "Aragón", *Revista Jurídica de Castilla y León, Monográfico: Las Relaciones de Colaboración en los nuevos Estatutos de Autonomía*, [coordinadora: García Morales, María Jesús], núm. 19, 2009, pàg. 211-245.

Desrosiers, Nathalie, "Intergovernmental Co-operation in Canada: The Council of the Federation and Intergovernmental Conferences", a Arbós Marín, Xavier (coordinador), *La cooperación intergubernamental en los Estados compuestos*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2006, pàg. 37-59.

Digón Martín, Raül, Torras Sagristà, Eva, Monterde Vives, Gisela i Reverter Pellicer, Marta, "Dues dècades de negociacions a la Comissió Bilateral Generalitat-Estat per resoldre controvèrsies competencials per la via de l'article 33.2 de la LOTC. Anàlisi, balanç i perspectives de futur", *Revista catalana de dret públic*, núm. 63, 137-165.

Dörr, Oliver i Schmalenbach, Kirsten (editors), *Vienna Convention on the Law of Treaties, A commentary*, Springer-Verlag, Berlin Heidelberg, 2012.

Duque Villanueva, Juan Carlos, "Las Conferencias Sectoriales", *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 79, 2007, pàg. 113-153.

Fleiner, Thomas, "The current situation of federalism in Switzerland", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals,* núm. 9, 2009, pàg. 51-90.

Galán Vioque, Roberto, "Anulabilidad e irregularidades no invalidantes", a Gamero Casado, Eduardo (director), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico del Sector Público,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pàg. 2025-2059.

Gamero Casado, Eduardo, "Interoperabilidad y administración electrónica: conéctense, por favor", *Revista de Administración Pública*, núm. 179, 2009, pàg. 296, 291-332.

- *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico del Sector Público,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.

García Couso, Susana, *La participación de las Cortes Generales en los Convenios y Acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas,* Cuadernos del Senado, Serie Minor 5, Madrid, 2004.

García Morales, María Jesús, "Els convenis entre Catalunya i altres comunitats autònomes: règim jurídic i realitat en les relacions de col·laboració de la Generalitat amb altres comunitats", *Revista Catalana de Dret Públic, Autonomies*, núm. 17, Barcelona, 1993, pàg. 97-117.

- *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos. Estudio comparativo de Alemania, Suiza, Austria y Bélgica,* McGraw Hill, Madrid, 1998.

- "Relaciones de colaboración con las Comunidades Autónomas", *Informe Comunidades Autónomas 2005*. Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2006, pàg. 74-75, 89-90.

- "Las relaciones de colaboración con las Comunidades Autónomas", *Informe Comunidades Autónomas 2006*. Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2007, pàg. 70-110.

- "Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico: estado de la cuestión y problemas pendientes", a García Morales, María Jesús, Montilla Martos, José Antonio, i Arbós Marín, Xavier, *Las Relaciones Intergubernamentales en el Estado Autonómico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pàg. 9-71

- "La Conferencia de Gobiernos Cantonales en Suiza: Regulación y balance de funcionamiento", *Revista Vasca de Administración Pública,* núm. 72, 2005, pàg. 37-59.

- "Los nuevos Estatutos de Autonomía y las relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿una nueva etapa?", *Revista Jurídica de Castilla y León, Monográfico: Las Relaciones de Colaboración en los nuevos Estatutos de Autonomía*, [coordinadora: García Morales, María Jesús], núm. 19, 2009, pàg. 357-426.

- "Instrumentos y vías de institucionalización de las relaciones intergubernamentales", a Arbós Marín, Xavier (coordinador), Colino Cámara, César, García Morales, María Jesús i Parrado Díez, Salvador, *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. La posición de los actores*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2009, pàg. 41-134.

- "Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre Comunidades Autónomas", *Informe Comunidades Autónomas 2011*. Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2012, pàg. 149-166.

- "Las relaciones intergubernamentales en España y la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto catalán: ¿y ahora qué?", a López Basaguren, Alberto i Escajedo San Epifanio, Leire (coordinadors), *Los caminos del federalismo y los horizontes del Estado autonómico*, Instituto Vasco de Administración Pública, Vitoria-Gasteiz, 2014, Vol. 2, pàg. 813-840.

- *Transparencia y rendición de cuentas de las relaciones de cooperación intergubernamental en el Estado autonómico*, Institut d'Estudis de l'Autogovern, Barcelona, 2017.

- "Estado autonómico y ¿cultura federal?", *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 17, 2019, pàg. 34-37.

- "Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre Comunidades Autónomas", *Informe Comunidades Autónomas 2021*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2022, pàg. 397-408.

González García, Ignacio, *Parlamento y convenios de cooperación*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011.

Gracia Retortillo, Ricard i Vilalta Reixach, Marc, "Las relaciones interadministrativas de las administraciones públicas en Cataluña", a Tornos Mas, Joaquín (coordinador), *Comentarios a la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Catalunya*, Iustel, Madrid, 2012, pàg. 663-718.

Grau Creus, Mireia i Méndez Lago, Mónica, "El sistema político de Canadá", a Chávarri Sidera i Delgado Sotillos, Irene (coordinadores), *Sistemas políticos contemporáneos*, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), Madrid, 2011, pàg. 553-602.

- Grau Creus, Mireia, Garcia Muniesa, Jordi i Errasti, Ander, "Autogovern en temps de Covid-19: els impactes de la pandèmia en el marc institucional de l'autogovern", a Ridao Martín, Joan (director), *Col·laboració i conflicte entre l'Estat i les comunitats autònomes en temps de pandèmia,* Institut d'Estudis de l'Autogovern, Barcelona, 2022*,* pàg. 101-124.

Guichot Reina, Emilio (coordinador), *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Tecnos, Madrid, 2014.

- "Publicidad activa", a Guichot Reina, Emilio (coordinador), *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Tecnos, Madrid, 2014, pàg. 143-198.

- "El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno", a Guichot Reina, Emilio (coordinador), *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Tecnos, Madrid, 2014, pàg. 331-352.

Hernández Lafuente, Adolfo i González García, M. Ángeles, "Los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992: negociación, contenido y desarrollo", *Documentación Administrativa*, núm. 232-233, 1992-1993, pàg. 135-184.

Jaria Manzano, Jordi, "El federalismo suizo. Una respuesta a una sociedad plural", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 61, 2001, pàg. 89-136.

Kanojia, Tripta i Simeon, Rachel, "Accountability and Transparency: Challenges to Executive Dominance in Intergovernmental Relations", Conference Paper, Ottawa: Forum of Federations, 2005, pàg. 125-146. Disponible a http://www.forumfed.org/libdocs/IntConfFed07/Volume_5/IntConfFed07-Vol5-KanojiaSimeon.pdf (consulta de 18.4.2022).

Koller, Heinrich i Biagnni, Giovanni, "La nueva Constitución federal suiza. Una visión general de las novedades y los aspectos más destacados", *Teoría y realidad constitucional*, núm. 10-11, 2002-2003, pàg. 611-634.

Laforest, Guy i Brun, Henri, "Federalisme i sobirania al Canadà: la decisió de la Cour Suprême sobre la qüestió del Quebec", *Les Noves perspectives de l'autonomia: seminari, Barcelona, 28 de gener de 1999*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2001, pàg. 15-33.

- Laforest, Guy i Montigny, Éric, "Le fédéralisme exécutif: problèmes et actualités", a Pelletier, Réjean i Tremblay, Manon (directors), *Le parlementarisme canadien, 5e édition revue et mise à jour*. Québec: Presses de l'Université Laval, 2013, pàg. 128-160.

Leguina Villa, Jesús i Sánchez Morón, Miguel (directors), *Comentarios a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Tecnos, Madrid, 1993.

Mader, Luzius, "Las relaciones intergubernamentales en Suiza", a López Basaguren, Alberto i Escajedo San Epifanio, Leire (coordinadors), *Los caminos del federalismo y los horizontes del Estado autonómico*, Instituto Vasco de Administración Pública, Vitoria-Gasteiz, 2014, Vol. 2, pàg. 787-803.

Martín Alonso, Gerard i Mora Balcells, Helena, *Informe 107/2011. Anàlisi des del punt de vista essencialment competencial dels Convenis subscrits entre l'Administració de la Generalitat i l'Administració General de l'Estat publicats al BOE durant l'any 2010*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2012.

Mauri Majós, Joan, "El principio de la transparencia en la legislación de régimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas catalanas", Tornos Mas, Joaquín (coordinador), *Comentarios a la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas catalanas*, Iustel, Madrid, 2012, pàg. 305-331.

Mitjans Perelló, Esther, "El Estado Autonómico", a Aparicio Pérez, Miguel Ángel (coordinador), *Temas de Derecho Constitucional*, Cedecs, Barcelona, 1998, pàg. 249-272.

- Mitjans Perelló, Esther i Chacón Piqueras, Carmen, "Canadá. Diversidad y federalismo en Canadá", a Aparicio Pérez, Miguel Ángel (director), *La descentralización y el federalismo: nuevos modelos de autonomía política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)*, Cedecs, Barcelona, 1999, pàg. 99-114.

- "De la patriación al referéndum: el desacuerdo constitucional", a Mitjans Perelló, Esther i Castellà Andreu, Josep Maria (coordinadors), *Canadá. Introducción al sistema político y jurídico*, Universitat de Barcelona, 2001, pàg. 57-76.

- "La protección de datos en las relaciones de la ciudadanía con la Administración", a María Rosa Llácer Matacás (coordinadora), *Protección de datos personales en la sociedad de la información y la vigilancia*, Wolters Kluwer, Madrid, 2011, pàg. 375-377.

Montilla Martos, José Antonio, "Las leyes del Estado con incidencia autonómica", *Informe Comunidades Autónomas 2012*. Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2013, pàg. 167-173.

Montoro Chiner, María Jesús, “La Ley 26/2010. Su calidad, aptitud y efectividad”, a Tornos Mas, Joaquín (coordinador), *Comentarios a la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña*, Iustel, Madrid, 2012, pàg. 89-103.

Noël, Alain, "Fédéralisme d'ouverture et pouvoir de dépenser au Canada", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 8, 2008, pàg. 10-36.

Nogueira López, Alba, "Paisaje jurídico después de la pandemia: colaboración y/o conflicto entre el Estado y las comunidades autónomas", a Ridao Martín, Joan (director), *Col·laboració i conflicte entre l'Estat i les comunitats autònomes en temps de pandèmia,* Institut d'Estudis de l'Autogovern, Barcelona, 2022, pàg. 11-35.

OCDE, *España: de la Reforma de la Administración a la Mejora Continua. Informe de la OCDE sobre la gobernanza pública en España*, INAP, OCDE, Madrid, 2014, pàg. 181-182, 186.

Oliván del Cacho, Javier, "Crónica sobre la potestad de organización de las administraciones de las comunidades autónomas", *Revista de Administración Pública*, núm. 120, 1989, pàg. 415-430.

Papadopoulos, Yannis, "Problems of Democratic Accountability in Network and Multi-level Governance", a Conzelmann, Thomas, Randall Smith (editors) *Multilevel Governance in the European Union: Taking Stock and Looking Ahead*, Nomos, Baden-Baden, 2008, pàg. 31-52.

Papaux, Alexandre, "Droit des langues en Suisse: la cohabitation des langues officielles dans l'administration fédérale et cantonale", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 69, 2004, pàg. 347-380.

París Domènech, Neus, "Les relacions institucionals de la Generalitat en la Sentència sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya", *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006*, [coordinadors: Barceló, Mercè, Bernadí, Xavier i Vintró, Joan], 2010, pàg. 392-403.

Pazos Morán, María, "De las 'estadísticas de género' a la inclusión de la perspectiva de género en el sistema estadístico: mandatos de la Ley de Igualdad", *Revista de Estadística y Sociedad*, núm. 23, 2007, pàg. 8-9.

Pelletier, Benoît, “Las relaciones intergubernamentales en Canadá: una perspectiva horizontal”, a López Basaguren, Alberto i Escajedo San Epifanio, Leire (coordinadors), *Los caminos del federalismo y los horizontes del Estado autonómico*, Instituto Vasco de Administración Pública, Vitoria-Gasteiz, 2014, Vol. 2, pàg. 737-763.

- "La modification et la réforme de la Constitution canadienne", *Revue générale de droit*, vol. 47, núm. 2, 2017, pàg. 459-517.

Pérez de los Cobos Hernández, Elisa, "El nuevo marco legal de los convenios a la luz de la reforma de la Administración Pública", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 98, 2017, pàg. 43-79.

Pérez Medina, José María, "Dinámica de las conferencias sectoriales. Entre la intergubernamentalidad y la cooperación administrativa", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals-Journal of Self-Government*, núm. 31, 2020, pàg. 17-64.

- "El sistema autonómico y la crisis sanitaria causada por la Covid-19", a Blanco, Agustín, Chueca, Antonio, López-Ruiz, José Antonio i Mora, Sebastián (coordinadors i editors), *Informe España 2021*, Cátedra José María Martín Patino de la Cultura del Encuentro, Universidad Pontificia Comillas, Madrid, 2021, pàg. 452-457.

Pérez Velasco, Maria del Mar, "Comentari de la Sentència del Tribunal Constitucional que resol el recurs d'inconstitucionalitat presentat pel PP contra l'Estatut d'autonomia de Catalunya: Comissió Bilateral Generalitat-Estat (article 183 EAC)", *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006*, [coordinadors: Barceló, Mercè, Bernadí, Xavier i Vintró, Joan], 2010, pàg. 385-391.

Pfisterer, Thomas, "Intergovernmental Relations in Switzerland: An Unfamiliar Term for a Necessary Concept", Poirier, Johanne, Saunders, Cheryl i Kincaid, John (editors), *Intergovernmental Relations in Federal Systems. Comparative Structures and Dynamics*. Ontario: Oxford University Press, Forum of Federations International Association of Centers for Federal Studies (IACFS), 2015, pàg. 379-409.

Piñar Mañas, José Luis, "Administración electrónica y protección de datos personales", *Dereito, Monográfico: Estudios sobre la modernización administrativa*, núm. extra 1, 2011, pàg. 145-175.

Pla Boix, Anna Maria, "La protecció del plurilingüisme a nivell estatal: Espanya i el model helvètic en l'escenari del dret comparat", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 10, 2010, pàg. 162-206.

Poirier, Johanne, "Une source paradoxale du droit constitutionnel canadien: les ententes intergouvernementales", *Revue québécoise de droit constitutionnel, 2009,* pàg. 4-5.

- "Les relations intergouvernementales dans les systèmes fédéraux: omniprésentes, idiosyncrasiques, opaques et essentielles (Intergovernmental Relations in Federal Systems: Ubiquitous, Idiosyncratic, Opaque, and Essential)" a Mathieu, Félix, Guénette, David i Gagnon, Alain-G. (directors), *Cinquante déclinaisons de fédéralisme: théorie, enjeux et études de cas*, Presses de l'Université du Québec, Québec, 2020, pàg. 81-97.

Ramió Matas, Carles, "Models interpretatius del procés de canvi de les organitzacions públiques i la seva possible aplicació a les administracions autonòmiques. El cas de l'Administració de la Generalitat de Catalunya", *Revista Catalana de Dret Públic, Autonomies*, núm. 18, 1994, pàg. 221-259.

– *La Administración pública del futuro (Horizonte 2050). Instituciones, política, mercado y sociedad de la innovación*, Tecnos, Madrid, 2017.

– "La legitimidad social de la Administración reside en la transparencia, en la rendición de cuentas y en la evaluación", *Revista Española de Transparencia (#RET)*, núm. 5, 2017, pàg. 22-23.

– "Principios de actuación de las administraciones públicas: análisis desde la Ciencia Política y de la Administración", a Gamero Casado, Eduardo (director), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pàg. 375-421.

Ramos Gallarín, Juan A. i Alda Fernández, Mercedes, "Las relaciones de cooperación entre comunidades autónomas: un balance centrado en el período 2004-2020", a Colino Cámara, César (coordinador), *Retos de la gobernanza multinivel y la coordinación del Estado autonómico: de la pandemia al futuro*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, 2021, pàg. 133-150.

Rappard, William E., "De la centralisation en Suisse", *Revue française de science politique*, núm. 1-2, 1951, pàg. 133-155.

Requejo Coll, Ferran (director), Grau Creus, Mireia, Martín Alonso, Gerard, Mora Balcells, Helena i Sanjaume-Calvet, Marc, *Informe 2/2019. Autogovern i relacions intergovernamentals en les democràcies actuals. El cas de Catalunya*, Institut d'Estudis de l'Autogovern, Barcelona, 2019.

Ridao Martín, Joan, "La transparència i el dret d'accés a la informació pública en la llei catalana 19/2014. Reflexions entorn al seu abast i al marc competencial en què s'insereix", *InDret, Revista para el Análisis del Derecho*, núm. 4, 2015, pàg. 1-37.

– *Curs de dret públic de Catalunya*, Marcial Pons, 3a. edició, Madrid, 2018.

– "La aplicación del artículo 155 de la Constitución a Cataluña. Un examen de su dudosa constitucionalidad", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 111, 2018, pàg. 169-203.

– Ridao Martín, Joan (director), Martín Alonso, Gerard i Mora Balcells, Helena, *Informe 1/2021. Les relacions intergovernamentals en l'Estat autonòmic durant la crisi sanitària de la Covid-19*, Institut d'Estudis de l'Autogovern, Barcelona, 2021.

– Ridao Martín, Joan (coordinador), *Col·laboració i conflicte entre l'Estat i les comunitats autònomes en temps de pandèmia*, Institut d'Estudis de l'Autogovern, Barcelona, 2022.

Ridaura Martínez, M. Josefa, "Las comisiones bilaterales de cooperación en el sistema autonómico español", *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol,* núm. 60-61, 2007, pàg. 65-84.

- *Relaciones Intergubernamentales: Estado-Comunidades Autónomas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.

- "Comunidad Valenciana", *Revista Jurídica de Castilla y León, Monográfico: Las Relaciones de Colaboración en los nuevos Estatutos de Autonomía*, [coordinadora: García Morales, María Jesús], núm. 19, 2009, pàg. 23-65.

- "Las relaciones horizontales de colaboración entre Comunidades Autónomas: marco jurídico, funcionamiento y rendimiento", *Revista de Derecho Político*, núm. 88, 2013, pàg. 217-243.

- "Solidaridad y lealtad como ejes axiales de articulación de las relaciones de colaboración horizontales", a Pérez Miras, Antonio, Teruel Lozano, Germán M., Raffiotta, Edoardo C., i Iadicicco, Maria Pia, (directors), *Setenta años de Constitución Italiana y cuarenta años de Constitución Española*,Vol. 4, Sistema de fuentes, Justicia constitucional y Organización territorial, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2020, pàg. 309-332.

Rodríguez Sánchez, Carlos-María, "La Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha: Antecedentes y sujetos obligados del artículo 4", *Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha (Gabilex),* núm. 8, 2016, pàg. 10-45.

Roig Molés, Eduard, "La regulació de les relacions de la Generalitat amb l'Estat en el nou Estatut d'Autonomia de Catalunya", *Revista Activitat Parlamentària. Especial Relacions Intergovernamentals*, núm. 15, 2008, pàg. 63-77.

Rubio Llorente, Francisco i Álvarez Junco, José (editors), *Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, Consejo de Estado, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

Samarra Gallego, Elisabet, "La Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña y la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña", Troncoso Reigada, Antonio (director), *Transparencia pública y Comunidades Autónomas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pàg. 160-206.

Sánchez Ferriz, Remedios, "Formas y niveles territoriales de la iniciativa popular y el referéndum en el ordenamiento suizo", *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 28, 2017, pàg. 15-46.

Sánchez Sáez, Antonio José, "Las relaciones interadministrativas", a Gosálbez Pequeño, Humberto (director), *El nuevo régimen jurídico del sector público*, Wolters Kluwer, Madrid, 2016, pàg. 375-438.

Saunders, Cheryl, "Accountability and Access in Intergovernmental Affairs: A Legal Perspective", *Papers on Federalism*, 1985, pàg. 1-29.

Schmitt, Nicolas, "Intergovernmental Cooperation in Switzerland: The Conference of Cantonal Governments", a Arbós Marín, Xavier (Coordinador), *La cooperación intergubernamental en los estados compuestos*, Col·lecció Institut d'Estudis Autonòmics núm. 47, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2006, pàg. 61-96.

- "Switzerland in 2018 – The Rebirth of Federalism?", *50 Shades of Federalism, 2018*. Disponible a http://50shadesoffederalism.com/case-studies/switzerland-2017-re-birth-federalism/. Aquest article també està disponible en català a https://presidencia.gencat.cat/ca/detalls/Article/suissa-2018 (consulta de 18.4.2022).

Schnabel, Johanna, "Intergovernmental Councils and the Stability of Federal Systems", *50 Shades of Federalism*, 2019. Disponible a http://50shadesoffederalism.com/theory/intergovernmental-councils-and-the-stability-of-federal-systems/. Aquest article també disponible en català a https://presidencia.gencat.cat/ca/detalls/Article/consells-intergovernamentals (consulta de 4.3.2023).

Sendín García, Miguel Ángel, "El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno", *Revista Jurídica de Castilla y León*, *Monográfico: Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Análisis de la cuestión tras la Ley 19/2013*, [coordinadora: Moretón Toquero, Arancha], núm. 33, 2014, pàg. 1-25.

Simeon, Richard i Turgeon, Luc, "Federalism, Nationalism and Regionalism in Canada", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals,* núm. 3, 2006, pàg. 11-41.

Tajadura Tejada, Javier, "Los convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas: Marco normativo y propuestas de reforma", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals,* núm. 11, 2010, pàg. 206-254.

Tornos Mas, Joaquín, *Los Estatutos de Autonomía de Cataluña*, Iustel, Madrid, 2007.

- "Presentación", a Tornos Mas, Joaquín (coordinador), *Comentarios a la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Catalunya*, Iustel, Madrid, 2012, pàg. 29-43.

Vázquez de Parga y Gutiérrez del Arroyo, Margarita, "Producción y gestión de documentos electrónicos de archivo. Estado de la cuestión en España", *Boletín ANABAD*, núm. 4, 2006, pàg. 95-131.

Vega Labella, José Ignacio, "Relaciones interadministrativas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público", *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 34, 2016, pàg. 285-323.

Velasco Rico, Clara Isabel, "Análisis en clave competencial del Proyecto de Ley estatal sobre Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 17, 2013, pàg. 279-328.

– "El dret d'accés a la informació pública: reconeixement, límits i procediment d'exercici", a Cerrillo, Agustí i Ponce, Juli (coordinadors), *Transparència, accés a la informació pública i bon govern. Comentaris de la Llei 19/2014, de 9 de desembre*, UOC, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 2015, pàg. 117-157.

Vilalta Reixach, Marc, "El sistema de garanties de la transparència i el bon govern", a Cerrillo Martínez, Agustí i Ponce Solé, Juli (coordinadors), *Transparència, accés a la informació pública i bon govern. Comentaris de la Llei 19/2014, de 9 de desembre,* Editorial UOC, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 2015, pàg. 235-267.

Viver Pi-Sunyer, Carles, "El Estatuto de Cataluña en el marco de la Constitución", en Pau i Vall, Francesc (coordinador) *Las reformas estatutarias y la articulación territorial del Estado, XIV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Tecnos, Madrid, 2008, pàg. 31-48.

– "L'impacte de la crisi econòmica global en el sistema de descentralització política a Espanya", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 13, 2011, pàg. 146-185.