

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

María Jesús García Morales

La actividad convencional entre el Estado y las CCAA y entre las CCAA no sólo tiene un régimen jurídico diferente, sino dinámicas muy diversas que se confirman en 2010. Si la continuidad marca en líneas generales la actividad convencional entre el Estado y las CCAA, las novedades se abren paso en la actividad cooperativa entre CCAA.

Convenios entre el Estado y las comunidades autónomas

Rasgos generales: estabilidad y continuidad en la actividad convencional vertical también en época de crisis

La característica principal de los convenios entre el Estado y las CCAA en 2010 es la continuidad tanto en las dimensiones cuantitativas, como cualitativas de este tipo de actividad. El volumen de convenios verticales publicados en el BOE durante este año se sitúa sobre los novecientos, una cantidad algo similar a la de 2009, que sigue manteniendo las dimensiones de la actividad convencional entre el Estado y las CCAA sobre el millar anualmente. Si el contenido de los convenios es eminentemente financiero, el contexto de crisis económica, con una importante contención del gasto público, ha contribuido a estabilizar con un leve decrecimiento el número de convenios que no cesaba de crecer en otras coyunturas.

La actividad convencional entre el Estado y las CCAA es sumamente plural. En 2010, hay convenios singulares, de suscripción entre el Estado y una sola comunidad, para la ejecución de un proyecto de interés común (por ejemplo, para la cesión temporal para una exposición o la organización de la misma), pero la mayoría de instrumentos convencionales responden a los conocidos como convenios-tipo, un convenio-patrón que se suscribe por todas las CCAA, o bien por una amplia mayoría de ellas. Los convenios, en cuanto instrumentos contractuales, permiten *a priori* contenidos potencialmente heterogéneos a pactar entre las partes, pero en la práctica convencional del Estado autonómico, la suscripción bilateral encubre una multilateral material, pues una clara mayoría sirve para desarrollar un mismo programa adaptando las actuaciones a llevar a cabo y los compromisos financieros de las partes a la situación de cada comunidad autónoma. Ello explica el elevado número de convenios verticales por año en España, así como su estabilidad temporal, pues al responder muchos de ellos a programas

plurianuales o de renovación anual aparecen cada año en la actividad convencional del Estado y las CCAA. Además, en la línea de años anteriores, el contenido financiero sigue siendo predominante en los convenios verticales en 2010. La vinculación del convenio al ejercicio presupuestario anual también contribuye a la repetición de muchos programas durante un periodo sostenido.

Los convenios-tipo en 2010: convenios «clásicos» y escasos nuevos convenios de suscripción generalizada

Una parte de los convenios con contenido financiero son aquellos que territorializan subvenciones, o bien desarrollan algún Plan o Programa nacional. De este modo, se ha ido formando un sustrato de convenios con un recorrido más o menos dilatado a los que suman nuevos convenios de suscripción generalizada. Así, en 2010 aparecen de nuevo los convenios que desarrollan programas sociales (actuaciones específicamente dirigidas a mujeres, acogida e inmigrantes), algunos de ellos, de mayor impacto económico y mediático (en particular, asistencia social, personas mayores y personas en situación de dependencia), así como los programas de cooperación interterritorial en materia educativa (Escuelas Viajeras, Rutas Literarias, Escuela Web 2.0, Educa 3, Plan PROA). A pesar de que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, exige especificar en el convenio el fundamento competencial de las partes, dicha exigencia no figura en muchos pactos. Por el contrario, en aquellos casos donde figura la competencia de las suscriptoras, el poder central invoca títulos suficientemente transversales y/o amplios para dar cabida a su actividad convencional (por ejemplo, el art. 149.1.30 CE en el caso de los programas de cooperación educativa). Tal y como se ha puesto de manifiesto en las crónicas de *Informes* anteriores, dichos convenios se formalizan sobre competencias compartidas e, incluso, exclusivas de las CCAA. Se trata de un recurso a la técnica convencional que, como se ha señalado en otras crónicas, puede suscitar el riesgo de invasión competencial por la vía financiera. Como se ha analizado en otros años en este mismo lugar, la jurisprudencia constitucional ha conferido una amplia legitimidad al poder de gasto del Estado aun en ámbitos de competencia exclusiva autonómica, pero siempre con la condición de que las CCAA tengan margen para concretar la afectación o destino de los créditos estatales.

Más allá de esos convenios presentes en años anteriores, en 2010, aparecen unos pocos convenios «nuevos» de suscripción generalizada, entre los cuales cabe resaltar los Protocolos Generales y Convenios de colaboración para el desarrollo sostenible del medio rural que aparecen en el panorama de la actividad convencional como novedad destacada. En el marco de sus competencias en materia de bases y coordinación de la planificación general económica (art. 149.1.13 CE), el poder central justifica su actuación cooperativa en este ámbito, una actuación que trae causa de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural. Dicha ley prevé el Programa de Desarrollo Rural Sostenible como instrumento de planificación de objetivos e instrumentos financieros. Dicho Programa se aprobó mediante Real Decreto 752/2010, de 4 de junio, un programa que debe desarrollarse mediante Protocolos Generales y Convenios específicos. A tal efec-

to, el primer paso ha sido la suscripción de Protocolos Generales con las CCAA donde se determinan las zonas rurales para las que se van a desarrollar los planes de zona, el establecimiento de sistemas para la elaboración coordinada de los planes de zona y el marco de cooperación que permita la suscripción ulterior de convenios específicos. Resulta importante destacar que dichos Protocolos Generales no constituyen en sí mismos un compromiso de financiación. Los convenios específicos posteriores son los instrumentos donde se comprometerán los recursos de cada una de las partes. Con ello, la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural impulsa un sistema de planificación conjunta donde los Protocolos Generales y los convenios que irrumpen en la actividad convencional de 2010 forman parte de un complejo entramado cooperativo diseñado por la mencionada ley.

Los Convenios de colaboración para el desarrollo del Plan de Mejora de la Productividad y Competitividad del Comercio (2009-2012) suscritos por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo con varias CCAA para impulsar a las pequeñas y medianas empresas comerciales aparecen también en el panorama de la actividad convencional en 2010. Dichos convenios desarrollan el Plan estatal que sustituye al Plan de mejora de la Calidad en el Comercio (2005-2008) y, con ello, se da continuidad también a diversos planes en materia de comercio interior que se han ido aprobando cada cuatro años. De nuevo, el poder central utiliza su competencia sobre bases y planificación de la actividad económica como fundamento competencial de los convenios en este ámbito. A través de los mismos, se determinan los programas donde la comunidad autónoma obtendrá la cofinanciación del Ministerio. A pesar de la suscripción formalmente bilateral de estos convenios, las acciones pactadas son de alcance multilateral como lo demuestra el hecho de que el propio convenio prevea la creación de un Grupo de Trabajo de la Conferencia Sectorial –por tanto, multilateral– formado por Técnicos de la Dirección General de Política Comercial y de las Direcciones Generales competentes de todas las CCAA y ciudades autónomas, que decidirá los proyectos a cofinanciar.

En materia de empleo, en 2010 hay que destacar dos convenios-tipo, cuyo común denominador radica en la utilización compartida de dispositivos informáticos y el intercambio de información. Por un lado, deben mencionarse los Convenios de colaboración entre el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo de diferentes CCAA para la utilización conjunta de la web teletrabaj@, un portal lanzado por el Ministerio de Trabajo e Inmigración como página oficial de los servicios públicos de empleo. Dicho convenio se fundamenta en la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, a través de la cual se prevé la existencia de un Sistema Nacional de Empleo integrado por el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo de las comunidades autónomas. El funcionamiento del Sistema Nacional de Empleo precisa la integración, la compatibilidad y la coordinación de los sistemas de información, así como la existencia de un sitio común telemático, como el portal mencionado, que facilite el conocimiento de las ofertas laborales por los ciudadanos. Por la utilización compartida de esta web, el Servicio Público de Empleo Estatal abonará a las comunidades autónomas suscriptoras una cantidad global como contraprestación por los gastos que ésta va a tener con el fin de adecuar sus recursos a la uti-

lización efectiva de la web. El Ministerio de Trabajo e Inmigración también ha impulsado Convenios de colaboración con las CCAA para ejecutar, durante 2010, un programa específico de desarrollo de estrategias de gestión para mejorar la prestación de incapacidad temporal y estudio del comportamiento de los procesos de corta duración. Sin invocación de título competencial en el convenio, más allá de la competencia de las suscriptoras para gestionar los procesos de incapacidad temporal, el Ministerio abona una cantidad a la comunidad firmante del convenio y ésta se compromete a destinar los fondos percibidos a la mejora de los recursos informáticos, materiales y de información. No es la primera ocasión en el panorama convencional que se articula la cooperación entre Estado y CCAA en torno a dispositivos informáticos. Bien al contrario, y como se ha señalado en otros años, se trata de una tendencia donde el poder central articula sus competencias legislativas y coordinadoras a través del recurso a sistemas de intercambio de información o dispositivos informáticos que él mismo impulsa.

Los convenios de encomienda de gestión y los consorcios: figuras que se consolidan

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común prevé la figura de los convenios para articular encomiendas de gestión (art. 15.4). A través de dichas encomiendas, una instancia encarga a otra la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios que aquella tiene asignada. La funcionalidad de este instrumento para articular encomiendas de gestión resulta creciente en el panorama de la actividad convencional. En 2010, el caso más importante ha sido el Convenio de colaboración por el que se formaliza la encomienda de gestión de la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE) a los Servicios de Salud de varias CCAA en materia de gestión de prestaciones sanitarias. Se trata de un convenio-tipo que han suscrito una buena parte de las comunidades autónomas, a través del cual se formaliza una encomienda de gestión «hacia abajo», esto es, desde órganos del Estado hacia las CCAA, a diferencia de años anteriores, donde, como se ha dado cuenta en otras crónicas, muchas encomiendas se producían desde las comunidades autónomas hacia el poder central. A través de los convenios formalizados en 2010, MUFACE, ante la carencia de medios técnicos, encomienda a los servicios correspondientes de las comunidades autónomas el apoyo técnico en ámbitos tales como la racionalización de la asistencia sanitaria, la gestión de la prestación farmacéutica, la gestión de la prestación ortoprotésica o el apoyo técnico a la gestión de prestaciones. A cambio de ello, MUFACE abonará una cantidad a la comunidad autónoma en concepto de abono de las prestaciones realizadas. El límite de la encomienda de gestión es siempre la prohibición de ceder competencias de una instancia a otra por esta vía. Dicha prohibición se recoge en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en el propio clausulado de estos convenios que tienen una vigencia anual, aunque prorrogable cada año si media acuerdo de las partes.

También la mencionada Ley 30/1992 hace referencia a los consorcios, en cuanto una de las formas que –junto con la sociedad mercantil– puede adoptar la organización común para la gestión de un convenio (art. 6.5). El número de con-

venios que en 2010 crean consorcios resulta también destacable. Se trata de convenios para la creación de consorcios entre el Estado y la comunidad suscriptora especialmente en materia de investigación (Convenio entre el Ministerio de Ciencia e Innovación y la Comunidad de Castilla y León, para el equipamiento y explotación del Consorcio «Centro Nacional de Investigación sobre la Evolución Humana»), cultura (Convenio de colaboración entre el Ministerio de Educación y Cultura y el Ministerio de Economía con la Comunidad Valenciana, la Diputación Provincial de Alicante y los Ayuntamientos de Elche y Orihuela, para la creación del Consorcio para la conmemoración del «Año Hernandiano. Orihuela 2010») y en materia de turismo (Convenio entre el Instituto de Turismo de España y la Comunidad Autónoma de Andalucía, para prestar apoyo económico a las actividades del Consorcio «Desarrollo y Turismo de la Costa del Sol Occidental», y Convenio entre el Instituto de Turismo de España y las Islas Baleares, para prestar apoyo económico a las actividades del «Consorcio Urbanístico de la Platja de Palma»). A diferencia de otros años, donde constan convenios multilaterales que crean consorcios también de ese cariz, en 2010 se trata de convenios bilaterales entre el Estado y la comunidad suscriptora.

Los convenios en desarrollo y aplicación de los nuevos Estatutos: una nueva bilateralidad en la actividad convencional

Año tras año, se ha indicado que la actividad convencional entre el Estado y las CCAA es mayoritariamente multilateral en su contenido, pese a la suscripción bilateral de muchos convenios, pues los convenios-tipo conducen a que un mismo programa se desarrolle en la mayoría e, incluso, en algunos casos, en todas las CCAA. Sin embargo, en ese panorama de multilateralidad material mayoritaria, este año aparecen en la actividad convencional vertical numerosos convenios que traen causa de las previsiones estatutarias de los nuevos Estatutos y, que, en cuanto tales, son de suscripción, por el momento, entre el Estado y la Comunidad cuyo Estatuto las ha previsto. En efecto, los nuevos Estatutos que se han aprobado desde 2006 han recurrido a los instrumentos de cooperación, ya sea para articular la participación de la Comunidad en competencias estatales, o bien para asegurar un ejercicio cooperativo en ámbitos donde ambas instancias ostentan competencias. En particular, el Estatuto catalán ha previsto múltiples previsiones en ese sentido que se han concretado a través de unos convenios con el Estado que aparecen en la actividad convencional del 2010.

Por un lado, se ha firmado el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Industria y el Departamento de Innovación, Universidades y Empresa de la Generalitat de Cataluña, para el desarrollo y aplicación del art. 125.3 EAC. Dicho precepto establece que «las cámaras de comercio, industria y navegación, previo acuerdo con el Estado», pueden desarrollar funciones de comercio exterior y destinar recursos camerales a estas funciones». Dicha previsión había sido impugnada por condicionar competencias estatales, pero el TC ha confirmado su constitucionalidad (STC 31/2010, de 28 de junio), pues ni cabe excluir competencias autonómicas en este ámbito y el tenor del Estatuto habla expresamente del «previo acuerdo de la Generalitat con el Estado». Justamente, con el objeti-

vo de fijar el marco de concertación entre las partes, el 28 de diciembre de 2009, se firmó el mencionado convenio. En el mismo, se detallan el ámbito de dicha cooperación y se crea una Comisión Mixta de composición paritaria para concretar medios y procedimientos para la realización de las acciones previstas.

El Convenio de colaboración entre la Administración General del Estado y la Administración de la Generalitat de Cataluña en materia de asuntos religiosos, firmado el 22 de septiembre de 2010, se inscribe en el marco de los arts. 161.2 a) y 161.3 EAC, según los cuales la Generalitat participa en la gestión del Registro de entidades religiosas y, asimismo, colabora en los órganos de ámbito estatal que tienen atribuidas funciones en materia de entidades religiosas. Dichas previsiones, cuya constitucionalidad ha confirmado la jurisprudencia constitucional (STC 31/2010, de 28 de junio) se desarrollan a través del mencionado convenio, en virtud del cual se articula la participación del Departamento de la Vicepresidencia de la Generalitat en la gestión del Registro Estatal de entidades religiosas y en la Comisión Asesora. El Estatuto catalán de 2006 prevé dicha participación «en los términos que determine la ley». En tanto dicha ley no ha sido todavía aprobada, el convenio resulta un instrumento provisional para hacer efectiva dicha participación.

En materia de inspección laboral, se han formalizado dos convenios entre el Ministerio de Trabajo e Inmigración y la Generalitat de Cataluña con un importante eco mediático. El nuevo Estatuto catalán, en el marco de la competencia del Estado sobre legislación laboral (art. 149.1.7 CE), ha previsto que corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva sobre la función pública inspectora, así como el establecimiento de mecanismos de cooperación para asegurar el ejercicio eficaz de la función inspectora en el ámbito social (art. 170.2 EAC). En desarrollo de dicha previsión, se aprobó el Acuerdo de traspaso de funciones y servicios a la Generalitat en materia de Función Pública Inspectora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social formalizado, un traspaso impulsado desde la Comisión Bilateral Generalitat-Estado y acordado por la Comisión Mixta de Transferencias. El Real Decreto 206/2010, de 26 de febrero, mediante el cual el Consejo de Ministros aprobó el traspaso prevé la suscripción de un convenio entre ambas Administraciones como instrumento de cooperación institucional. Dicho convenio en materia de organización y funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en Cataluña fue firmado el 5 de marzo de 2010, una semana después de la aprobación del traspaso. Entre otros extremos, el Convenio ha previsto la creación del Consorcio de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en Cataluña, que deberá constituirse a más tardar el 1 de mayo de 2010.

El Consorcio «Inspección de Trabajo y Seguridad Social en Cataluña» se ha creado a través de un nuevo y ulterior Convenio entre el Ministerio de Trabajo e Inmigración y la Generalitat firmado el 30 de abril de ese mismo año. En el Convenio se regula la constitución y el régimen jurídico de dicho Consorcio. El Consorcio se erige como organismo instrumental y mecanismo de cooperación bilateral. Su composición será paritaria, si bien la Presidencia recaerá sobre el titular de la Consejería de Trabajo de la Generalitat. Entre sus funciones se cuentan: la prestación a la ciudadanía de un servicio de información, atención y registro común, a través de una oficina única, el establecimiento de planes y programas de actuación

inspectora, la aprobación del plan integrado de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y Cataluña. El régimen jurídico del Consorcio está previsto en sus Estatutos, así como en la Ley 42/1996, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. El personal al servicio del Consorcio puede ser estatal y autonómico, cada uno de los cuales se rigen por la normativa reguladora de sus cuerpos de referencia. Asimismo, el Convenio regula el régimen de financiación del Consorcio.

Estrechamente vinculado al desarrollo del Estatuto catalán, en 2010 se publica el Convenio de colaboración entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la Agencia Tributaria de Cataluña para la implantación de la ventanilla única tributaria y la realización de determinados trámites en materia tributaria. Dicho convenio, firmado el 17 de diciembre de 2009, viene a desarrollar las previsiones del art. 204 EAC, según las cuales las dos administraciones deben articular los mecanismos necesarios para la presentación y recepción en sus respectivas oficinas, de declaraciones y demás documentos con trascendencia tributaria que deban surtir efectos en la otra Administración. Se trata, pues, de un convenio que sirve para articular la ventanilla única tributaria como instrumento de cooperación entre ambas instancias que simplifique trámites para los ciudadanos y sirva para reconocer efectos a la documentación de una instancia por parte de la otra. Entre otros extremos, en el convenio se detallan las actuaciones y procedimientos incluidos en la ventanilla única (actuaciones y procedimientos vinculados a la campaña de IRPF y del Impuesto sobre el Patrimonio).

En desarrollo y aplicación del nuevo Estatuto catalán, se ha suscrito también el Convenio de colaboración entre la Administración General del Estado y la Generalitat de Cataluña para determinadas inversiones en materia de Infraestructuras de Telecomunicaciones. Dicho texto, firmado el 28 de diciembre de 2009, se ha suscrito en aplicación de la Disposición adicional tercera del Estatuto catalán. Conforme a la misma «La inversión del Estado en Cataluña en infraestructuras, excluido el Fondo de Compensación Interterritorial, se equiparará a la participación relativa del producto interior bruto de Cataluña con relación al producto interior bruto del Estado para un período de siete años». El TC ha negado que dicha previsión constituya un privilegio económico y ha salvado su constitucionalidad al entender que no vincula al Estado en la definición de su política de inversiones, ni menoscaba la plena libertad de las Cortes Generales para decidir sobre la existencia y cuantía de dichas inversiones (STC 31/2010, de 28 de junio). Con base en esa previsión, y en seno de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado se adoptó un acuerdo conforme al cual se prevé una dotación económica destinada a inversiones reales por un importe total de 14.744.000 euros destinados al plan de actuación para la televisión digital terrestre, así como la adquisición de equipos. Dicho acuerdo es un compromiso político para el Estado. A través del convenio, las partes se vinculan jurídicamente en los compromisos pactados: para el Estado, la realización de la aportación financiera comprometida; y, para la Generalitat, recibir los fondos y justificar el destino de las aportaciones realizadas.

Todos estos convenios *ex Estatuto* formalizan una clara bilateralidad y, por el momento, no consta su generalización a otras CCAA cuyo Estatuto prevé disposiciones similares. Habrá que esperar a disponer de un desarrollo de los nuevos Estatutos más amplio para confirmar si aparece nueva bilateralidad o, por el

contrario, se asiste a una generalización de la misma, pues la bilateralidad que se generaliza no es bilateralidad, sino multilateralidad.

Novedades en el régimen jurídico de los convenios verticales derivadas también de los nuevos Estatutos

Los nuevos Estatutos no han regulado el régimen de los convenios verticales, pero sí remiten a leyes aprobadas por los Parlamentos autonómicos para su desarrollo, tal como prevén los nuevos Estatutos catalán y aragonés.

En cumplimiento del mandato estatutario, en Cataluña, se ha aprobado la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas catalanas, cuyo Título IX, sobre a las «Relaciones interadministrativas», dedica el Capítulo II a los Convenios de colaboración (arts. 108-112). Dicha regulación no se circunscribe sólo a los convenios entre el Estado y la Generalitat, sino a todo tipo de convenio entre administraciones públicas catalanas. La nueva ley regula el concepto de convenio y su delimitación respecto a otras figuras: los convenios son un pacto del que derivan obligaciones jurídicas, mientras que los protocolos carecen de eficacia obligatoria directa. La Ley catalana recoge también dos de las notas que caracterizan los convenios: voluntariedad e igualdad de las partes. Respecto al derecho supletorio, se establece que será la legislación de contratos del sector público, pero sin que sean aplicables las prerrogativas que dicha legislación atribuye a los órganos de contratación. Asimismo, se regulan de forma detalla extremos relacionados con la forma (escrita) que deben revestir los convenios y protocolos, así como aspectos de su contenido mínimo. Respecto a la formación de la voluntad negocial, la ley catalana especifica la documentación que debe acompañar a un convenio, tales como antecedentes, memoria justificativa, memoria económica, informe jurídico, si procede, informe de la intervención y, también informe del Registro de Convenios. En realidad, muchos de estos trámites ya estaban regulados en la norma reglamentaria que regulaba dicho registro, de modo que buena parte de las obligaciones en este punto obtienen con esta ley un respaldo en una norma de mayor rango. La nueva ley catalana aborda también la eficacia de los convenios. Dichos instrumentos despliegan su eficacia *inter partes* desde su firma, pero si hay afectación a terceros su eficacia sólo tendrá lugar tras su publicación en los boletines oficiales.

En Aragón, el Consejo de Gobierno aprobó el 7 de septiembre de 2010 el proyecto de ley de Convenios de la Comunidad Autónoma que entró poco después en el Parlamento autonómico. Una vez culminada su aprobación, dicho proyecto está llamado a convertirse en la primera Ley de Convenios del Estado autonómico, lo cual da una visibilidad en el ordenamiento jurídico sin precedentes a esta técnica de cooperación. Ciertamente, los convenios han sido regulados en la Ley estatal 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Común, así como en múltiples leyes autonómicas relativas al Gobierno y la Administración de la Comunidad, pero su regulación aparece siempre dentro de cuerpos normativos muy amplios y cuyo título no siempre parece sugerir que dentro se encuentra el régimen de los convenios verticales. El ámbito de aplicación de la futura ley se prevé para los convenios que ce-

lebre, en nombre la Comunidad, el Gobierno de Aragón, su Administración y sector público con el Estado, las CCAA, los entes públicos de otros Estados u organismos internacionales en el ámbito de la Unión Europea y de la acción exterior, las universidades públicas y las corporaciones de derecho público. A diferencia de la Ley catalana, que opta por una regulación general de los convenios sin diferenciar el tipo de parte que los suscribe, la futura ley aragonesa dispone una regulación específica para cada uno de los convenios que son objeto de la misma. De esta manera, respecto a los convenios con el Estado, se aborda su tipología, así como su objeto en función de su alcance multilateral o bilateral. Como se ha indicado, dicha iniciativa es por ahora un proyecto de ley, de modo que habrá que esperar a que finalice su tramitación, para hacer una valoración de la misma ya como derecho vigente.

Convenios entre Comunidades Autónomas

El crecimiento de los convenios horizontales comunicados a las Cortes Generales

En 2010, se han comunicado al Parlamento central y, en concreto, al Senado a los efectos del art. 145.2 CE, once convenios entre comunidades autónomas. Como se indicará más adelante, propiamente se trata de diez convenios horizontales. En cualquier caso, se trata de una cifra récord, pues hasta el momento, sólo y de forma excepcional en 2008, se habían comunicado diez pactos interautonómicos. El incremento de la comunicación denota la pérdida de un temor que en otros tiempos existía a remitir un convenio al Senado, porque se corría el riesgo de ser recalificado como acuerdo de cooperación –que necesita autorización de las Cortes Generales–, e incluso se podía desencadenar un episodio conflictivo en las Cámaras, tal como sucedió con la tramitación del Protocolo en materia de televisión entre Andalucía y Extremadura en 2000. Afortunadamente, ese tiempo parece haberse superado y los convenios se remiten al Senado con fluidez, lo que denota también una mayor normalidad institucional en este campo. Los convenios remitidos han sido los siguientes:

Convenio de cooperación entre la Comunidad de Madrid y la Comunidad Autónoma de La Rioja, para el establecimiento de un programa de actuación conjunta en materia de sangre de cordón umbilical.

Convenio de colaboración entre la Administración de la Generalitat de Cataluña, a través del Departamento de la Presidencia, y la Secretaría General de Coordinación de la Presidencia del Gobierno Vasco para la cesión de la aplicación denominada «Pla de Govern (PdG)».

Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas para la coordinación de sus redes de centros de acogida a la mujer víctima de violencia de género.

Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas para el reconocimiento recíproco de los certificados de formación de los aplicadores de tatuajes, piercings y micropigmentaciones.

Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas para la definición

de estrategias comunes orientadas a impulsar actuaciones conjuntas en materia turística.

Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas para el intercambio de información sobre las licencias de funcionamiento a los fabricantes de productos sanitarios a medida.

Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas para la ejecución que les corresponde de las medidas de internamiento y medio abierto previstas en el art. 7.1 de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.

Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas en materia de prevención y extinción de incendios forestales.

Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas en materia de juventud para la coordinación de sus actividades e instalaciones juveniles.

Convenio de colaboración entre el Gobierno de la Generalitat de Cataluña y el Gobierno de Aragón para la difusión de las emisiones de los canales de televisión de titularidad pública en los territorios respectivos, y

Protocolo de colaboración con el Ministerio de Fomento, la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Administración de la Comunidad Foral de Navarra para la codirección del estudio informativo del proyecto de corredor ferroviario de altas prestaciones Cantábrico-Mediterráneo en el tramo «Pamplona-Conexión «Y» Vasca».

Dos casos curiosos: ¿repetición de convenios ya tramitados? y remisión a las Cortes Generales de un protocolo general con el Estado

En este elenco de convenios comunicados a las Cortes Generales, dos de ellos representan dos casos curiosos. Por un lado, el Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas para la coordinación de sus redes de centros de acogida a la mujer víctima de violencia de género fue tramitado en 2009. El nuevo texto remitido en 2010 no es un caso de falta de coordinación en la remisión de un convenio horizontal al Senado en el que dos CCAA envían en momentos distintos a la Cámara el mismo pacto, como ha sucedido en alguna ocasión. Ciertamente, se trata del mismo convenio comunicado en 2009 pero con la inclusión de dos nuevas CCAA, La Rioja y Comunidad Valenciana, que se suman a las partes inicialmente suscriptoras (Andalucía, Cataluña, La Rioja, Aragón, Islas Baleares y Castilla y León). Por ello, en atención a esas dos adhesiones, la Mesa decidió tramitarlo como nuevo convenio en 2010.

Asimismo, se ha remitido a la Cámara el Protocolo de colaboración con el Ministerio de Fomento, la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Administración de la Comunidad Foral de Navarra para el corredor ferroviario de altas prestaciones Cantábrico-Mediterráneo en el tramo «Pamplona-Conexión «Y» Vasca». Dicha comunicación presenta una particularidad, pues las partes firmantes del pacto no son sólo dos CCAA, sino el Ministerio de Fo-

mento y las CCAA de Navarra y País Vasco. La primera cuestión es, pues, si dicho pacto es un convenio vertical, horizontal o tiene una naturaleza mixta. Finalmente, la opción del Senado ha sido entender que se trata de un Protocolo General entre Estado y CCAA, por tanto, un pacto vertical, a los efectos de lo previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Los protocolos generales son una figura que aparece prevista en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, para aquellos pactos que se limiten a «establecer pautas de orientación política», o bien «el marco general y la metodología para el desarrollo de la colaboración» (art. 6.4). De hecho, el texto remitido al Parlamento aparece calificado como «Protocolo General» y en el mismo se indica, siguiendo la terminología de la Ley 30/1992, que «El presente Protocolo establece el marco general, las pautas y la metodología que regulan las relaciones recíprocas entre el Ministerio de Fomento, la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Administración de la Comunidad Foral de Navarra para la codirección del «Estudio informativo del proyecto de corredor ferroviario de altas prestaciones Cantábrico-Mediterráneo»».

La actividad convencional horizontal real y los Registros de Convenios en las CCAA

Sin embargo, los convenios comunicados al Parlamento central son sólo una parte de la actividad cooperativa horizontal que despliegan las CCAA. Tal como se ha puesto de manifiesto en años anteriores, los Registros de Convenios de las CCAA públicos y con acceso telemático dan buena cuenta de los productos de una cooperación interautonómica cada vez más importante.

Como buena muestra de ello, y gracias a la labor y a la información del Registro público de Convenios de la Generalitat de Cataluña, es posible valorar de una forma más precisa las dimensiones y la calidad de la actividad convencional entre CCAA. Respecto al año 2010, en dicho Registro constan inscritos todos los convenios multilaterales ya tramitados en las Cortes Generales, y sobre los que volveremos a continuación, y pactos entre el Gobierno y la Administración de la Generalitat suscritos bilateralmente con varias CCAA. Entre ellos, destacan tres pactos firmados con Islas Baleares, lo que confirma la existencia de una línea de cooperación estable entre ambas CCAA en diversos ámbitos relacionados con la lengua, la televisión y la cultura. Dichos pactos son: la Adenda al Convenio de colaboración entre el Gobierno de las Islas Baleares y el Gobierno de la Generalitat de Cataluña para la recepción recíproca de canales de televisión en los respectivos territorios y para la cooperación en materia audiovisual; el Convenio Marco entre el Consorcio de Comercio, Artesanía y Moda de Cataluña y el Instituto de Innovación Empresarial de las Islas Baleares para el desarrollo del proyecto conjunto «Gastroteca.cat» en las Islas Baleares y Cataluña; y el Convenio entre el Consorcio de Promoción Comercial de Cataluña (COPCA), el Centro de Innovación y Desarrollo Empresarial (CIDEM) y el Instituto de Innovación de las Islas Baleares. Asimismo, pactos bilaterales se registran con Aragón, Galicia, País Vasco y Cantabria, comunidades con las que en años anteriores, también se han mantenido líneas de cooperación: así, el Protocolo entre los Departamentos de Educación de la Generalitat y del Gobierno de Aragón, el Convenio entre

la Agencia Gallega de las Industrias Culturales y el Instituto Catalán de las Industrias Culturales para colaborar en la promoción y la difusión del sector musical catalán y gallego; el Convenio con el País Vasco ya referenciado sobre la cesión de la aplicación «Pla de Govern», así como un Convenio entre la Sociedad Regional de Cantabria y la Agencia de Ayudas Universitarias y de Investigación de la Generalitat (Fuente: *Registro de Convenios de la Generalitat de Cataluña. Dirección General de Relaciones Institucionales y con el Parlamento*).

La generalización de Registros de Convenios en las Comunidades Autónomas puede contribuir sin duda a conocer de forma más precisa las dimensiones de la actividad convencional desde dentro de cada Comunidad. En 2010, tres CCAA se han dotado de un nuevo Registro de Convenios: por un lado, Castilla y León a través del Decreto 30/2010, de 19 de agosto, por el que se regula el Registro General de Convenios de la Administración de la Comunidad; en segundo lugar, Navarra mediante el Decreto foral 43/2010, de 9 de agosto, por el que se regula el Registro de Convenios y Acuerdos de la Administración de la Comunidad Foral; y, en tercer término, Canarias a través del Decreto 160/2010, de 14 de septiembre, del Presidente, de organización y funcionamiento del Registro de convenios de colaboración con el Estado y las Comunidades Autónomas. Dichos Registros, aunque con ámbitos diversos, alcanzan todos ellos a la actividad convencional que entabla la Comunidad con el Estado y las CCAA. Este último punto es especialmente importante, ya que la actividad convencional en su dimensión horizontal ha sido un sector muchas veces opaco. Además de contribuir a sistematizar la actividad convencional, la mayor parte de estos Registros son públicos y su acceso telemático (así, en Castilla y León y Navarra) permiten un acceso universal a la actividad convencional y aportan transparencia a la misma. Respecto a las nuevas tecnologías y los Registros de Convenios, debe destacarse el uso de las mismas no sólo para la difusión pública de información, sino también para agilizar y simplificar la tramitación de los convenios dentro de un Gobierno y Administración autonómicos a través de plataformas informáticas internas. En esta línea se inscribe el nuevo Registro General de Convenios de la Administración de Castilla y León.

El motor de los convenios entre CCAA: de los Encuentros entre CCAA a la Conferencia de Gobiernos autonómicos

En 2010, en ese crecimiento «oficial» de la actividad convencional horizontal mucho tienen que ver los Estatutos de autonomía de segunda generación. En realidad, en el plano jurídico, los nuevos textos han sido bastante continuistas en líneas generales con relación al régimen de los convenios, de modo que no han flexibilizado todo lo que podían hacerlo el proceso de suscripción de un pacto entre CCAA. Sin embargo, los nuevos Estatutos sí han impulsado un clima de cooperación en el plano político que ha resultado el presupuesto básico para su desarrollo. La pieza básica han sido los llamados Encuentros entre Comunidades Autónomas para el desarrollo de sus Estatutos de Autonomía. Dichos Encuentros se iniciaron en 2008 entre las CCAA con nuevos Estatutos, pero el número Comunidades se ha ido paulatinamente incrementando hasta lograr reunir a un

total de dieciséis CCAA (sólo falta el Principado de Asturias y las Ciudades Autónomas) en el VIII Encuentro celebrado el 16 y 27 de septiembre de 2010, en Santiago de Compostela.

Los Encuentros entre CCAA son el foro del que han surgido más de la mitad de los convenios comunicados y tramitados ante el Senado (siete sobre los once convenios remitidos al Senado). Así, el Convenio entre Comunidades Autónomas para la coordinación de sus redes de centros de acogida a la mujer víctima de violencia de género surgió del III Encuentro, celebrado en Valladolid, el 23 de febrero de 2009; el Convenio entre Comunidades Autónomas para el reconocimiento recíproco de los certificados de formación de los aplicadores de tatuajes, piercings y micropigmentaciones, se pactó en el IV Encuentro, celebrado en Valencia, el 29 de junio de 2009; el Convenio para el intercambio de información sobre las licencias de funcionamiento a los fabricantes de productos sanitarios a medida, trae causa del V Encuentro, celebrado en Barcelona, el 16 de noviembre de 2009; y los Convenios en materia de prevención y extinción de incendios forestales, sobre la coordinación de actividades en materia de juventud, así como sobre responsabilidad penal de los menores, surgen del VI Encuentro, celebrado en Baleares, el 8 de marzo de 2010.

En 2010, se han producido también dos Encuentros más. En el VII Encuentro, celebrado en La Rioja, el 5 de julio de 2010, se han gestado tres pactos interautonómicos que seguramente tendrán su reflejo en el Boletín Oficial de las Cortes Generales durante 2011. Se trata del Protocolo general entre Comunidades Autónomas para la definición de estrategias comunes orientadas a impulsar actuaciones conjuntas en materia de calidad de los servicios públicos y tecnologías de la información; el Protocolo general entre Comunidades Autónomas para la definición de estrategias comunes orientadas a impulsar actuaciones conjuntas en materia de agricultura y ganadería; y un proyecto de Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas en materia de protección civil y gestión de emergencias. En el VIII Encuentro, y último celebrado en 2010, que tuvo lugar en Santiago de Compostela, el 26 y 27 de septiembre de 2010, los Encuentros se han transformado en la Conferencia de Gobiernos autonómicos. Es de esperar que este nuevo foro siga siendo motor de la cooperación convencional entre CCAA.

Es importante destacar que en los Encuentros entre CCAA no se suscriben convenios, sino que se pactan borradores que, tras el Encuentro, deben seguir su tramitación en las respectivas CCAA suscriptoras. Asimismo, debe remarcarse que los Encuentros no sólo han incrementado el número de convenios interautonómicos, sino que han cambiado radicalmente la calidad de la cooperación convencional horizontal. Los convenios que surgen de esos Encuentros son multilaterales. Hasta la aparición de este foro, los convenios multilaterales entre CCAA eran una rareza. Los pocos convenios existentes solían ser entre CCAA vecinas, justamente porque no existían foros de encuentro entre CCAA. La creación e implantación de los Encuentros no sólo ha propiciado más cooperación entre CCAA, sino una colaboración que cada vez ha implicado a más CCAA, pues el número de participantes en los Encuentros se ha ido paulatinamente incrementando hasta lograr reunir a la casi totalidad de CCAA en el VIII Encuentro cele-

brado a finales de 2010. Con ello, se visualiza un espacio para la cooperación interautonómica antes inexistente. Dicho espacio se ha desarrollado gracias a un clima de cooperación donde de forma recurrente el estímulo para realizar acciones conjunta radica en el desarrollo de un autonomismo cooperativo útil en beneficio del ciudadano.

La cooperación entre CCAA con referencias a la cooperación transfronteriza y a las Regiones Europeas

Los Encuentros han propiciado la aparición de una cooperación multilateral entre CCAA, pero la colaboración bilateral entre CCAA, especialmente entre comunidades limítrofes resulta fundamental sobre todo en el contexto de la Unión Europea. Aunque no hallan sido pactos entre CCAA comunicados al Senado, es preciso destacar no sólo cómo la cooperación horizontal puede mejorar el autogobierno y la eficacia en la prestación de servicios a los ciudadanos dentro del Estado autonómico, sino también su incipiente grado de europeización. La actividad convencional comunicada al Senado raramente procede de iniciativas europeas, o bien está relacionada con ellas. Sin embargo, en los dos últimos años se han registrado Protocolos de colaboración entre la Junta de Castilla y León y Extremadura, así como de la primera con Galicia que contienen referencias expresas a la cooperación transfronteriza con regiones de Portugal. En este último caso, en septiembre de 2010 se oficializó la creación de la Macrorregión «Regiones del Sudoeste Europeo (RESEO)» formada por Castilla y León, Galicia y el Norte de Portugal del Suroeste de Europa, la primera Macrorregión que se constituye en la Península. Se trata de un instrumento de cooperación con un doble perfil, interautonómica y transfronteriza, que constituye una apuesta por la creación de espacios competitivos que superan las fronteras.