

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

María Jesús García Morales¹
Universitat Autònoma de Barcelona

2017 es un año de continuidad para los convenios en el Estado autonómico. Este ámbito es un sector con tendencias muy marcadas que en el año en curso se confirman. Durante 2017, no hay, pues, puntos de inflexión en un ámbito poco propicio a los cambios ni en su dimensión vertical (donde los convenios entre el Estado y las CCAA siguen siendo el instrumento de cooperación preferido para articular sus relaciones), ni en su dimensión horizontal (donde las relaciones entre CCAA formalizadas a través de este instrumento siguen siendo iniciativas muy puntuales).

1.– Convenios entre el Estado y las comunidades autónomas

Antes de entrar en consideraciones cualitativas, como viene siendo habitual en este Informe, procede exponer las magnitudes cuantitativas de este instrumento durante 2017. En este año, se han suscrito 538 convenios entre el Estado y las comunidades autónomas. Se trata de un importante repunte respecto al año anterior, donde el largo periodo de gobierno en funciones incidió en una menor proclividad a la hora de suscribir convenios (2016: 238 convenios suscritos).

Las cifras correspondientes a 2017 indican un volumen de convenios sobre los 500, lo cual significa un incremento no solo respecto al año inmediatamente anterior, sino que la cifra de convenios verticales vuelve a aproximarse a la cantidad de años pasados. El volumen de convenios ha iniciado un claro descenso al iniciarse la crisis económica y financiera que empezó a ser palpable en 2011. Hasta entonces la cifra de convenios era mucho más abultada (rondaba el millar anualmente). Las cifras de 2017 constatan una recuperación en el uso de este instrumento, pero lejos todavía del volumen de convenios que se formalizaban hace una década.

Sobre 538 convenios suscritos, la media de convenios por comunidad autónoma se sitúa en 28 convenios aproximadamente. A la cabeza de las CCAA suscriptoras se sitúa claramente la Comunidad de Madrid (con 102 convenios verticales), la mitad de los que ha suscrito Andalucía, la segunda comunidad autónoma más suscriptora de convenios con el Estado (53), seguida por Gali-

1. La autora quiere agradecer a la Subdirección General de Cooperación Autonómica del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales la información sobre los convenios de colaboración entre el Estado y las CCAA correspondientes a 2017.

cia (37), Canarias (35), Castilla-León (32) y Comunidad Valenciana (27). Por debajo ligeramente de la media, se sitúan, Extremadura (24), Cataluña, Castilla-La Mancha, Murcia y Melilla (23), Aragón (22), Principado de Asturias (19), Cantabria (18). Entre las comunidades autónomas que registran el volumen más bajo de convenios este año se sitúan, La Rioja y País Vasco (17), Islas Baleares (15), Ceuta (12) y Navarra (10).

La decisión de formalizar un convenio con el Estado es una decisión política. La mayor o menor proclividad de unas CCAA a firmar convenios con el Estado es un hecho en el Estado autonómico que no siempre obedece a un factor claramente identificable. Es cierto que el País Vasco y Navarra son CCAA que tradicionalmente suscriben pocos convenios con el Estado en comparación el resto. Al respecto, siempre se ha argumentado que la existencia de un sistema de financiación propio en dichos territorios les ha permitido no tener que recurrir a convenir con el poder central para obtener unos recursos financieros que el resto de comunidades obtienen por esa vía. Más allá de ello, no hay factores jurídicos constatables empíricamente de por qué razón hay CCAA más suscriptoras que otras.

Con relación a los Ministerios impulsores de los convenios con las CCAA (y, por tanto, los sectores sobre los que se acuerda), en 2017, el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente es un año más el Departamento que registra más actividad convencional con las CCAA (un 16%) junto con el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte con un volumen muy similar (un 15,9%). El resto de Ministerios registran actividad convencional con las CCAA, pero mucho menos significativa como muestran los datos que se relacionan: los Ministerios de Empleo y Seguridad Social (un 10%), Hacienda y Función Pública (9,2%), Fomento y Defensa (cada uno con un 7,2%), Sanidad y Servicios Sociales (6,8%), Justicia (5,7%), Economía, Industria y Competitividad (4,8%), Interior (3,5%), Energía, Turismo y Agenda Digital (2,9%), Presidencia y Administraciones Territoriales (2%).

Las acciones concretas, esto es, el objeto de los convenios en cada uno de estos sectores, muestra muy pocas novedades en 2017. En la mayoría de los casos, los convenios constituyen la versión correspondiente a 2017 de ediciones anteriores.

Como indicado, el Ministerio de Agricultura y Pesca y Alimentación y Medio Ambiente (con un 16%) y el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (con un 15,9%) suman ellos dos solos más del 30% de la actividad convencional este año. Por ello, las concretas acciones que se pactan mediante convenios verticales en estos ámbitos son un sismógrafo de los movimientos (más bien, de la ausencia de movimientos) que se registran en este instrumento.

El Ministerio de Agricultura y Pesca y Alimentación y Medio Ambiente se ocupa de sectores altamente europeizados, lo cual tiene su reflejo en la actividad convencional que se impulsa desde este Ministerio con las Comunidades Autónomas: así, el convenio en materia de estadística e información sobre medio ambiente, agricultura, ganadería, el convenio para la encomienda de funciones del Fondo Español de Garantía Agraria (en calidad de autoridad de certificación del

Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca (FEMP) a las CCAA sobre la gestión de determinadas funciones en su condición de Organismo Intermedio Certificación, y el convenio para el desarrollo de una aplicación informática común para la gestión de las ayudas de la Política Agraria Común, el convenio para la financiación del instrumento financiero de gestión centralizada FEADER 2014-2020, o el convenio para realización de los trabajos de control asistido por teledetección de superficies en regímenes de Ayuda Única.

En el caso del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, quizá lo más novedoso sea el ingente número de convenios a través de los cuales la Agencia Nacional de la Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) formaliza encomiendas de gestión para la evaluación de la actividad investigadora con la(s) Universidad(es) sitas en una comunidad autónoma. En 2017, se renueva el convenio-tipo, ya de larga trayectoria, sobre el catálogo colectivo del patrimonio bibliográfico. Sin embargo, en el resto de casos, la mayoría de convenios en este sector sirven para pactar acciones singulares en una concreta comunidad autónoma (por ejemplo, la itinerancia de ciclos audiovisuales, la creación de la comisión interadministrativa de acontecimientos de excepcional interés público, o la celebración de jornadas, cursos, festivales u otros acontecimientos educativos y culturales).

El Ministerio de Empleo y Seguridad Social (con un 10%) y el Ministerio de Hacienda y Función Pública (con un 9,2%) llevan a cabo una actividad convencional que suma casi un 20% del total. Entre los convenios que se impulsan desde el primer Departamento son convenios-tipo relativos la protección para trabajadores con amianto, para la mejora del control de la prestación de incapacidad temporal (2017-2020) o las acciones del plan de trabajo 2017-2018 en diversos centros de referencia nacional de Formación Profesional (dentro de una misma comunidad autónoma) en diferentes áreas profesionales. Por su parte, el Ministerio de Hacienda y Función Pública es el impulsor de convenios-tipo, menores en el ámbito de hacienda (por ejemplo, el relativo a la recaudación en vía ejecutiva de ingresos de derecho público (correspondiente a 2017), y más habituales (y de larga tradición) sobre función pública, en concreto, sobre diversos aspectos de las prestaciones sanitarias de las distintas mutualidades de funcionarios del Estado.

El Ministerio de Fomento (con un 7,2%) recurre a los convenios con las CCAA tradicionalmente sobre todo para llevar a cabo acciones singulares (por ejemplo, remodelaciones urbanísticas, actuaciones de rehabilitación y regeneración urbana). Más allá de tales acciones puntuales, el programa más importante con vocación de implicar a una mayoría de las CCAA que se impulsa desde este Ministerio (y que vuelve a aparecer en 2007) es el que sirve para articular con cada una de las CCAA el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, rehabilitación y regeneración urbana. En 2007, desde este Ministerio se han impulsado también múltiples convenios para la organización de eventos educativos (por ejemplo, un máster en gestión portuaria y logística). Por su parte, el Ministerio de Defensa (con un 7,2%) confirma en 2017 que se trata de un Departamento con una notable actividad convencional que se concentra sobre todo con la Comunidad de Madrid. El contenido de estos convenios es sobre

todo articular acciones formativas (continuidad de cátedras sobre estudios relacionados con la seguridad, organización de másteres, enseñanzas de posgrado, organización de prácticas externas para estudiantes universitarios en centros pertenecientes al Ministerio de Defensa).

El Ministerio de Sanidad y Servicios Sociales (con un 6,8%) se sitúa de nuevo en 2017 muy lejos de la intensa actividad convencional que mantuvo antes de la crisis. Durante este año las acciones se articulan a través de convenios principalmente en el área sanitaria. Se trata de programas muy conocidos como el de farmacovigilancia (que data de los inicios del Estado autonómico) o el relativo a bienes decomisados por el tráfico de drogas (también con larga trayectoria). En 2017, en este campo, se articulan también acciones formativas de contenido diverso (organización de másteres o cooperación educativa mediante la realización de prácticas externas).

En el resto de Ministerios, la actividad convencional tiene unas dimensiones más pequeñas. En orden decreciente, en el Ministerio de Justicia (cuyos convenios con las CCAA representan un 5,7%) las acciones que se articulan a través de esta vía son fundamentalmente actuaciones de contenido formativo (tales como la realización de prácticas externas en juzgados y tribunales, la participación de médicos forenses en actividades formativas *online* organizadas por el Centro de Estudios Jurídicos, la formación de Fiscales, Secretarios Judiciales, Médicos Forenses y Abogados del Estado, o la realización de prácticas externas en juzgados y tribunales). Más allá de estos casos, un convenio-tipo en este sector es el que ha servido para formalizar convenios con buena parte de las CCAA para llevar a cabo el Programa de Reforma de la Administración de Justicia (un programa que trae causa de un Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueban los criterios de reparto y de distribución de un crédito estatal para dicho programa al amparo del art. 86.2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria).

Entre los convenios impulsados por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad (con un 4,8%) destacan sobre todo aquellos que sirven para articular, de nuevo, acciones formativas en el ámbito científico –en este Departamento se gestiona investigación–, entre ellos convenios para la financiación o participación en consorcios (por ejemplo, la financiación del consorcio del Centro Nacional sobre la Evolución Humana (CENIEH) y la modificación de sus estatutos, o la participación de España en el Consorcio de Infraestructuras de Investigación Europeas EU-Openscreen-ERIC, dedicada a la investigación en biología química) y sobre todo convenios para la articulación de proyectos de investigación cofinanciados por el FEDER (Programa Operativo 2014-2020).

Los convenios que impulsa el Ministerio del Interior (con un 3,5% de la actividad convencional) son variados, si bien en 2017 destacan por su número aquellos cuyo objeto es la cooperación en acciones de formación (por ejemplo, para la realización de prácticas académicas externas en dependencias de la Guardia Civil, o prácticas académicas en centros penitenciarios). En el caso del Ministerio de Energía y Turismo (con 2,9%), entre otras acciones, se registra la prórroga del convenio para la extensión del acceso a la banda ancha ultrarrápida de los centros docentes públicos no universitarios (prórroga a 30.03.2019). Por

su parte, el Ministerio de Presidencia (y ahora también de Administraciones Territoriales) (con un 2%) despliega una actividad convencional reducida, ya que no es un Departamento que por su área temática sea propicio a los convenios verticales. A diferencia otros Ministerios, la actividad convencional no responde aquí a convenio-tipo, sino a convenios cuyo objeto son actuaciones singulares a realizar en la Comunidad suscriptora (desarrollo de programas de cooperación educativa, celebración de un festival, coedición de una revista).

Vistas las dimensiones cuantitativas (en número, media por comunidad autónoma, sectores y objetos de la actividad convencional vertical), procede realizar una valoración cualitativa de lo que representan los convenios entre el Estado y las CCAA en 2017.

Desde un punto de vista formal, un año más, los convenios verticales en España se suscriben bilateralmente entre el Estado (un Ministerio) y una comunidad autónoma. En muchos casos, los convenios formalmente suscritos de manera bilateral obedecen a un convenio-tipo llamado a ser un convenio de suscripción generalizada con todas o la mayoría de las CCAA. Esta particularidad del Estado autonómico vuelve a estar presente en la actividad convencional de 2017 confirmando así que se trata de una peculiaridad completamente asentada sobre la forma de convenir entre el Estado y las CCAA en España. No obstante, junto a la presencia de convenios-tipo (o de suscripción generalizada), en 2017, se constata un elevado número donde se pactan acciones singulares con una comunidad autónoma.

Desde el punto de vista material, la actividad convencional en 2017 demuestra el impulso que supone el proceso de integración europea también en un sector en principio doméstico como son los convenios entre el Estado y las CCAA. Como indicado, el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente es el principal impulsor y suscriptor de convenios con las CCAA en 2017 (y en los últimos años). A pesar de la transversalidad del proceso de integración, que permea en casi todos los sectores, los ámbitos de trabajo de este Departamento son sectores claramente europeizados. Cualquiera de ellos, pero especialmente, la política agraria, tienen su reflejo en la actividad convencional como buena muestra ofrece el elenco de convenios antes mencionados.

En 2017, se constata que el contenido de los convenios ha perdido importancia política. Hubo un tiempo, antes de la crisis económica y financiera, donde los convenios verticales tenían una función constitucional, ya que el propio Tribunal Constitucional había reconocido que podían ser un instrumento para la distribuir subvenciones del Estado a las CCAA (la conocida doctrina constitucional sobre el *spending power*). La crisis ha hecho que el dinero que se articula a través de convenios sea cada vez una cantidad menor y sobre todo ha borrado casi del mapa de la actividad convencional vertical a los convenios entre el Estado y las CCAA que servían para distribuir créditos estatales entre las CCAA. En 2017, los únicos convenios que sirven a estos fines son los suscritos entre el Ministerio de Justicia y varias CCAA sobre el Programa de Reforma de la Administración de Justicia a través de los cuales se concreta la distribución de fondos aprobada por la Conferencia Sectorial de Justicia (y formalizada mediante el ya citado Acuerdo del Consejo de Ministros). En materia de convenios

verticales, han desaparecido del mapa de la actividad convencional vertical las acciones que hasta tiempos recientes han servido en materia de servicios sociales o educación para articular *spending power* estatal.

Estrechamente vinculando al contenido de los convenios aparece el papel que el Estado central desempeña a través de la actividad convencional. En el Estado autonómico, los convenios son un instrumento de política autonómica. Durante largo tiempo (hasta la crisis), el poder central hacía política autonómica a través de los convenios y a través del liderazgo que le permitía ser quien repartía el dinero entre las CCAA mediante la técnica convencional. Desde la crisis económica, no hay tanto dinero a repartir territorialmente (y menos por la vía de los convenios verticales), pero el Estado central ha reinventado su liderazgo a través de la informática, en concreto, mediante los múltiples convenios que implementan en la comunidad autónoma una aplicación informática desarrollada por el Estado. En 2017, se detecta de nuevo esa tendencia. Además, este año resultan particularmente numerosos los convenios sobre cooperación educativa o formativa. Prácticamente, todos los Ministerios (que actúan como impulsores de convenios con las CCAA) han formalizado convenios cuyo contenido principal son acciones formativas o educativas.

La importancia política de los convenios entre el Estado y las CCAA se refleja también en su tratamiento normativo. Como se indicó, en años anteriores, en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, los convenios verticales no tienen un tratamiento autónomo (como el que disponían en su predecesora, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), sino que ahora pasan a regularse dentro del gran cajón de los “convenios” del sector público.

A esa pérdida de importancia política (y de protagonismo legal) se suma la relevancia que ha adquirido *ex lege* una visión economicista de los convenios (a pesar de que cada vez se articula menos dinero a través de los convenios verticales), como refleja el creciente papel del Ministerio de Hacienda y Función Pública en la actividad convencional que incluye, desde la Ley 40/2015, entre los trámites preceptivos para su suscripción, una autorización a cargo de del “Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas” para su suscripción, modificación, prórroga y extinción. En desarrollo de esa previsión, la Orden PRA/1267/2017, de 21 de diciembre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 2017, por el que se aprueban las instrucciones para la tramitación de convenios, asigna dicha autorización al Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Se trata de una novedad normativa, ya que dicha competencia se ha venido ostentando por el Ministerio de Administraciones Públicas en materia de convenios entre el Estado y las CCAA. El trámite de autorización de los convenios verticales ha permitido a este último Departamento sistematizar la información sobre estos convenios y, además, hacer públicos los convenios autorizados y finalmente suscritos, dando así transparencia a este importante sector de la acción pública (concertada) en el Estado autonómico. Por tanto, esta novedad no debe pasar desapercibida, ya que supone no sólo una nueva forma de tramitar

los convenios, sino que puede suponer una nueva forma de gestionar la información sobre este instrumento. Por lo demás, con relación al desarrollo de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, durante el año 2017, no consta (de momento) la creación del Registro Electrónico de Convenios y Órganos de cooperación que prevé dicha norma.

Más allá de valoraciones sobre la actividad convencional vertical en el conjunto de las CCAA, debe hacerse referencia en 2017 al impacto de la aplicación en Cataluña del art. 155 CE. Dado que el Gobierno catalán ha sido cesado en aplicación de las medidas aprobadas por el Senado, el 27 de octubre de 2017, y dado que las competencias del Gobierno catalán será ejercidas por el Gobierno del Estado mientras estén en vigor dichas medidas, los trámites relativos a la aprobación de los convenios entre el Estado y Cataluña que correspondían al Gobierno catalán (de acuerdo con la Ley catalana 13/2008, del 5 de noviembre, de la Presidencia de la Generalitat y del Gobierno) se realizarán por el Gobierno central durante la vigencia de las medidas aprobadas en esta excepcional situación de aplicación del art. 155 CE.

2.– Convenios entre las Comunidades Autónomas

La actividad convencional entre CCAA es muy poco significativa en 2017. Esa escasa relevancia de los convenios horizontales forma parte de la idiosincrasia cooperativa española. De este modo, 2017 no supone una excepción a una de las constantes más asentadas en la praxis convencional en el Estado autonómico, como es la escasa proclividad de las CCAA a suscribir convenios entre ellas.

Desde un punto de vista cuantitativo, durante el año 2017 se han comunicado al Senado cuatro convenios:

- El convenio de colaboración entre el Departamento de Salud del Gobierno vasco y el Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud para el uso del conjunto mínimo básico de datos de atención especializada, para su utilización en la línea de investigación de las variaciones en la práctica médica y resultados de salud.

- El convenio de colaboración entre el Gobierno vasco y el Euskarabidea/Instituto Navarro del Vascoence de la Comunidad Foral de Navarra para impulsar la colaboración en aspectos concretos del euskera.

- El convenio interadministrativo de cooperación transfronteriza por el que se crea el Consorcio de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP) donde son parte el País Vasco, Aragón, Cataluña, Navarra, el Organismo Andorrano de Cooperación transfronteriza del Principado de Andorra, el Consejo Regional de la Nouvelle Aquitaine y del Consejo Regional Occitanie (estos dos últimos de la República francesa).

- El convenio de colaboración entre el Departamento de Cultura y Política Lingüística del Gobierno vasco y el Euskarabidea-Instituto Navarro del Euskera del Departamento de Relaciones Ciudadanas e Institucionales del Gobierno de Navarra y la Oficina del Euskera de Iparralde, para la promoción del euskera.

En realidad, de estos cuatro convenios, sólo los dos primeros han sido tramitados como convenios entre CCAA. Los dos últimos han sido comunicados a la Cámara alta, allí en esos dos casos se tomó conocimiento, pero se entendió que propiamente la naturaleza de estos pactos era la de un acuerdo de cooperación transfronteriza al amparo del Reglamento (CE) nº 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación europea de cooperación territorial (AECT) y no la de convenios entre CCAA a los efectos del art. 145 CE.

Los datos que nos arrojan los dos convenios entre CCAA tramitados en el Senado como convenios horizontales no sólo confirman las exiguas dimensiones de la cooperación formalizada según el art. 145 CE, sino las características de la misma.

En cuanto a la calidad formal de estos instrumentos de nuevo se observa que se trata de convenios bilaterales entre CCAA. En un caso, se trata de un convenio entre CCAA vecinas (País vasco y Navarra) y, en otro, el convenio se formaliza entre CCAA no colindantes (País vasco y Aragón). Los convenios entre CCAA no son habituales, como indicado, pero, cuando se firman raramente las partes son más de dos CCAA. No hay multilateralidad en la actividad convencional entre CCAA, lo cual denota que las CCAA no han identificado la existencia de ámbitos de cooperación entre ellas (todas o una mayoría). La ausencia de conferencias intergubernamentales entre CCAA favorece ese problema, ya que dichos órganos de cooperación sirven para identificar esos espacios e incentivan (en los países donde existen) la cooperación en el nivel horizontal.

En cuanto a la calidad material, el contenido de los dos convenios comunicados y tramitados confirma la existencia de dos ámbitos donde las CCAA han parecido encontrar un ámbito de cooperación: por un lado, la lengua, y, por otro, la sanidad. Los hechos diferenciales, en particular, la lengua propia de determinadas CCAA, se han revelado ya en otras ocasiones como un campo propicio para la cooperación horizontal (durante 2017, la lengua vasca, en el convenio entre Navarra y el País Vasco). Asimismo, sanidad es otro de los campos donde las CCAA suelen formalizar su cooperación mediante un convenio. Interesante resulta este año la línea de cooperación que se abre entre dos CCAA no limítrofes para el intercambio de información (entre el País Vasco y Aragón) en proyectos relacionados con la investigación en materia sanitaria. La finalidad de tales proyectos es conocer las características demográficas y clínicas de las personas ingresadas y los resultados de la hospitalización para obtener información relevante para la planificación y evaluación sanitaria.

A pesar de las reducidas dimensiones que tiene la actividad convencional formalizada como convenio entre CCAA en 2017, no debe pasar por alto que las relaciones entre CCAA existen pero no suelen articularse mediante convenios horizontales. En estos casos, el instrumento preferido por las CCAA es la firma de protocolos entre ellas, que no deben ser comunicados al Parlamento central. Por tanto, seguramente en 2017 la cooperación convencional entre CCAA habrá sido mayor que la cooperación oficial tramitada en el Senado, pero resulta imposible cuáles son sus dimensiones reales, de modo que una zona importante de esta actividad sigue en la opacidad... en la era de la transparencia.