

RELACIONES DE COLABORACIÓN CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

María Jesús García Morales

En el 2001 la colaboración se mantiene dentro de la tónica general de los últimos años: se trata de relaciones que se formalizan casi exclusivamente a escala vertical (entre el Estado y las CCAA); y, la técnica por excelencia para articular dicha colaboración siguen siendo una vez más los convenios entre ambas instancias.

Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas

Datos generales

El panorama de la actividad convencional entre el Estado y las CCAA aparece marcado en el 2001 por la continuidad de los rasgos que vienen caracterizando año tras año este tipo de relaciones.

En primer lugar, se constata de nuevo la importancia cuantitativa de este instrumento. En el 2001 se han publicado oficialmente 675 convenios. Esta cifra representa un aumento en más de 150 convenios frente al volumen total del año 2000 donde aparecieron publicados 518. Este incremento supera, además, el número máximo de convenios que hasta el momento se había producido en el Estado autonómico (566 en 1988). Ello significa que se ha experimentado un crecimiento del 23% frente al año anterior y de un 16% respecto a la cifra máxima registrada hasta la fecha. Los datos correspondientes al 2001 rompen también la tendencia de los últimos dos años, donde las cifras sobre el número total de convenios habían sufrido sucesivamente ligeros descensos. Asimismo, el incremento del año 2001 representa la superación del «volumen normal» de convenios que desde hace algún tiempo giraba —con algunas oscilaciones— alrededor de los 500 por año. Si ello es una simple variación anual o el inicio de una tendencia al alza y de un nuevo volumen de convenios que se mueve por encima de los 600, es un dato que sólo podrá confirmarse en años posteriores. Tal como insistía el Profesor ALBERTÍ en anteriores *Informes*, procede recordar que el número de convenios correspondientes al 2001 que se ha mencionado, se refiere a los convenios publicados en el BOE durante el año en cuestión, no a aquellos efectivamente suscritos en ese periodo. Ello significa que gran parte de los convenios que han recibido publicidad durante los cuatro primeros meses del 2001 son, en realidad, convenios suscritos en el año anterior. El manejo de esta magnitud —la publicación oficial— es el único criterio que proporciona la necesaria fiabilidad. Más allá de ello, se trata del mismo parámetro utilizado en las crónicas precedentes, así que las comparaciones con años anteriores sobre el volumen de con-

venios son plenamente válidas, ya que se apoyan en datos obtenidos siguiendo un mismo criterio.

En segundo término, la colaboración convencional entre el Estado y las CCAA sigue respondiendo de forma clara a proyectos generales de dimensión multilateral, pero que se concretan bilateralmente. En efecto, la actividad convencional se articula de nuevo en torno a convenios-modelos (de suscripción múltiple o generalizada) que se plasman en convenios firmados de forma bilateral entre el poder central y las diversas CCAA. Así, en el 2001 sobre un total de 675 convenios, más del 90% (más de 600 convenios) respondían a unos 65 convenios-modelo acordados sobre diversos sectores que fueron suscritos bilateralmente con casi todas o varias CCAA. Esta preferencia por formalizar las relaciones convencionales de un modo bilateral se ha convertido en uno de los rasgos del Estado autonómico en el panorama comparado. En efecto, en otros países de nuestro entorno la bilateralidad se circunscribe a la resolución de problemas específicos entre el poder central y cada una de las instancias territoriales, mientras que problemas generales se resuelven a través de convenios multilaterales. La peculiaridad del caso español estriba en que la bilateralidad no sólo sirve para resolver problemas privativos de una Comunidad, sino que se utiliza como método de actuación general en las relaciones de colaboración del Estado con cada una de las CCAA, aunque se trate de desarrollar programas idénticos en todas ellas, y aunque existen fórmulas –como los convenios de Conferencia Sectorial (art. 5.5 Ley 30/1992)– que podrían servir para formalizar directamente tales acciones de una forma multilateral. En el año 2001 debe destacarse, sin embargo, como novedad la existencia de 3 convenios suscritos de forma multilateral (aunque no como convenios de Conferencia Sectorial). Se trata del convenio para la creación del Consorcio para la Presencia y Promoción del Alberguismo Juvenil, firmado simultáneamente por el Estado y 12 CCAA; el convenio entre el INSALUD y las CCAA de Aragón y Navarra sobre ordenación de la asistencia hospitalaria de carácter urgente; y un convenio para realizar un proyecto de obtención de variedades de fresa, donde constan como partes el INIA, por parte del Estado, organismos de 2 CCAA (el Instituto de Investigaciones Agrarias de la Generalidad Valenciana y la Consejería de Agricultura de la Junta de Andalucía), y también diversos actores privados. Estos 3 convenios –a los que se prestará una mayor atención más adelante– representan un dato importante, tanto por el propio hecho de su suscripción multilateral (los convenios multilaterales son anecdóticos en nuestro sistema), como por su número (3 convenios en 1 año frente a 2 convenios multilaterales en los últimos 10 años: 1 en 1997 y 1 en 1998, ambos eran convenios de Conferencia Sectorial y ambos versaban sobre reconocimiento de certificados emitidos por otra instancia).

En tercer lugar, en el 2001 hay de nuevo una consolidación del porcentaje de convenios por CA. Este año la media se sitúa en 35 convenios por CA. Alrededor de esa cifra aparecen 3 grandes grupos de CCAA (*vid.* Gráfico núm. 1). Claramente, por encima de la media, se sitúan tres CCAA que aparecen de forma recurrente a la cabeza aquellas que suscriben más convenios: Cataluña (51), Madrid (49) y Galicia (47). A este primer grupo, y experimentando un importante incremento frente al año pasado, se suman Canarias (51), Andalucía (47), y Castilla y León (43). Sobre la media, con ligeras oscilaciones, aparece un

segundo grupo de CCAA entre las que se cuentan Cantabria (36), Castilla-La Mancha (36), Extremadura (34) y Asturias (31). Por su parte, bastante por debajo de la media se hallan Navarra (20), País Vasco (10), y las Ciudades Autónomas de Ceuta (19) y Melilla (18). Estas cifras muestran que, salvo algunas variaciones, sigue la tendencia de años anteriores (*vid.* Gráfico núm. 2): las CCAA más suscriptoras de convenios suelen coincidir cada año; también repiten aquellas que se sitúan en la franja media; y, asimismo, Navarra y País Vasco siguen mostrando, como es habitual, escasa inclinación por recurrir a este instrumento.

Igualmente, y en cuarto término, en el año 2001 se advierten algunas notas recurrentes respecto al régimen jurídico de los convenios. Por un lado, continúa apreciándose una notable heterogeneidad a la hora de designar los múltiples pactos que formalizan el poder central y las CCAA: convenios de colaboración, acuerdos, addendas, protocolos adicionales, o protocolos generales, si bien esta última denominación sólo debiera reservarse para aquellos pactos que se limiten a prever pautas de orientación política, o bien determinen el marco general de actuación en cuestiones de interés común (art. 6.4 Ley 30/1992, tras su reforma en 1999). Por otra parte, se mantiene una estandarización del contenido de los convenios, de acuerdo con los extremos que exige especificar la mencionada ley (así, órganos suscriptores, competencia que ejerce cada parte, financiación, actuaciones pactadas, necesidad o no de crear un órgano mixto para el seguimiento del convenio, plazo de vigencia o causas de resolución). Junto a ello, se constata, de nuevo, la presencia de corporaciones locales y del sector privado como partes de un convenio junto al Estado y las diversas CCAA (en especial, en el caso de convenios en materia de servicios sociales o turismo). Asimismo, en la mayoría de los convenios figuran —casi convertidas ya en cláusulas de estilo— la previsión de un órgano de composición paritaria para su seguimiento, la mención de que la jurisdicción contencioso-administrativa será competente dirimir las eventuales controversias que puedan derivarse de la ejecución del mismo, y la aplicación supletoria de los principios de la Ley de Contratos del Estado en aquellos extremos que no se hayan pactado. Más allá de ello, la preceptiva publicación de los convenios que dispone la Ley 30/1992 se mantiene entre los dos y cuatro meses, hecha excepción de retrasos puntuales que rozan los siete meses (por ejemplo, el protocolo adicional al convenio entre la Administración del Estado y Andalucía sobre desarrollo de actuaciones conjuntas en materia de inmigración, fue firmado en octubre de 2000 y apareció publicado en mayo de 2001).

Principales actuaciones previstas

La continuidad marca también las acciones que se llevan a cabo mediante convenios entre el Estado y las CCAA en el 2001. En ese contexto, las actuaciones previstas son similares a las de años anteriores. No obstante, hay algunas novedades puntuales pero muy significativas, que muestran la gran flexibilidad de esta técnica para encarar los más diversos y nuevos problemas.

A) Durante el 2001 se registran varios convenios para instrumentar una *actuación global sobre un sector*. Habitualmente, esta técnica ha servido para articular ese tipo de actuaciones sobre ámbitos donde el Estado y todas o la mayo-

ría de las CCAA deben trabajar conjuntamente de forma muy intensa, pues todas ellas tienen títulos competenciales para intervenir. Al respecto, deben destacarse dos convenios suscritos *ex novo* para encarar dos importantes problemas: por una parte, los convenios para garantizar la ejecución de la Ley Orgánica sobre responsabilidad penal del menor; y, por otro, los convenios para hacer frente a un problema mucho más coyuntural como es la lucha contra la enfermedad de las llamadas «vacas locas».

La Ley Orgánica 5/2000, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, es una ley estatal, pero las CCAA se hallan afectadas de pleno al recaer sobre ellas la responsabilidad de hacer cumplir las medidas de los Jueces de menores. La aplicación de la ley obliga a acciones conjuntas entre el Estado y las CCAA en distintos frentes: desde la creación de infraestructuras (centros específicos para menores infractores, distintos de los penitenciarios, para el cumplimiento de las medidas impuestas), hasta la dotación de medios personales (formación de educadores y especialistas encargados de la ejecución de aquellas). Con ese fin, se ha suscrito un convenio entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y cada una de las CCAA, Ceuta y Melilla (hecha excepción de Navarra y País Vasco) para la realización de programas de ejecución de medidas para menores infractores. Se trata de un convenio de suscripción múltiple donde se detallan los programas a realizar en cada CA (proyectos sobre centros de día, ejecución de medidas en medio abierto, prestaciones en beneficio de la comunidad, o medidas alternativas al internamiento), así como la cofinanciación entre el Estado y las CCAA para ejecutar tales acciones.

Los convenios para erradicar la encefalopatía espongiforme bovina, más conocida como enfermedad de las «vacas locas» son, sin duda, el ejemplo más destacado de acción global entre el Estado y la mayoría de las CCAA. Se trata de un problema que por su dimensión supraterritorial, los múltiples sectores que afecta, y las diversas competencias que se ven implicadas, no se puede encarar por ninguna de las instancias de forma aislada. Dichos convenios desarrollan un Acuerdo que tuvo que aprobar el Consejo de Ministros el 1 de diciembre de 2000, para articular las acciones entre el Ministerio de Agricultura y las CCAA, toda vez que éste se dio cuenta que había competencias compartidas con las CCAA y la ayuda de éstas era necesaria para detectar animales enfermos, su análisis y enterramiento (Acuerdo del Consejo de Ministros, por el que se determinan los criterios para la negociación y suscripción de convenios de colaboración específicos con las CCAA, y otras medidas, para instrumentar acciones de lucha contra dicha enfermedad, BOE 2-12-2000). Esos convenios constituyen un racimo de instrumentos cooperativos que se articulan a través de 4 textos: primero, el convenio para instrumentar con carácter urgente las acciones de control contra la encefalopatía espongiforme bovina (todas las CCAA, salvo País Vasco y Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla); segundo, el convenio para la financiación del plan coordinado de actuación y lucha contra la encefalopatía espongiforme bovina y medidas colaterales (todas CCAA, salvo País Vasco, Ceuta y Melilla); tercero, el convenio en materia de gestión y control de las medidas de intervención y regulación de mercados contemplados en el Reglamento (CE) 2777/2000, y en la Orden de 28 de diciembre de 2000, para la adquisición de bovinos de más de treinta meses para su destrucción (2 CCAA); y, cuarto, el con-

venio sobre actuaciones en materia de eliminación de materiales especificados de riesgo y otros residuos animales relacionados con las encefalopatías espongiformes transmisibles a los animales. Sin duda, el instrumento más importante, dada la amplitud de los objetivos pactados, es el segundo. A través del mismo se diseña un plan de actuación integral para encarar la erradicación y las consecuencias de dicha enfermedad (eliminación de materiales de riesgo, retirada de animales, apoyo a la fabricación de determinadas harinas y retirada de otras, intervención en el mercado de carne bovino, campañas de información o fomento de la investigación de la enfermedad). Asimismo, en desarrollo del mismo, se ha suscrito otro convenio que lo complementa con nuevas medidas específicas (todas las CCAA, salvo País Vasco y las Ciudades Autónomas) y un protocolo adicional al mismo (3 CCAA). Este entramado de convenios muestra hasta qué punto la colaboración ha sido una pieza clave para articular acciones conjuntas de carácter urgente, así como la financiación para sufragarlas que rebasa los 4.000 millones de pesetas.

B) A través de múltiples convenios se pretende, también en el año 2001, *racionalizar recursos y compensar eventuales cargas*. Entre ellos, destacan dos de los convenios multilaterales registrados este año. En unos supuestos, se trata de aunar esfuerzos para acometer un proyecto común. Este es el caso del convenio entre el INIA, el Instituto de Investigaciones Agrarias de la Generalidad Valenciana, la Junta de Andalucía y dos actores privados (una empresa del sector y la asociación española de viveristas de plantas de fresa), para llevar a cabo un proyecto sobre variedades de fresa. El objeto del mismo es ampliar un proyecto de investigación ya en marcha, dotándolo de mayores medios humanos y materiales que permitan ampliar la demanda del sector productor de esta fruta. Para ello se unen los esfuerzos de dos CCAA con personal altamente cualificado y se pactan los pagos a realizar a dichas CCAA por asumir tal proyecto.

En otros casos, la optimización de recursos, pasa por permitir que una instancia utilice instalaciones de la otra. A cambio de una compensación por los gastos que ello genere. En ese sentido, destaca el convenio entre el INSALUD y las CCAA de Navarra y Aragón, sobre ordenación de la asistencia hospitalaria de carácter urgente a la población residente de la zona de salud de Tarazona. Hasta el momento la atención hospitalaria urgente que precisa la población de dicha localidad aragonesa –muy próxima a Tudela (Navarra)– se realizaba en Zaragoza, lo cual ocasionaba largos desplazamientos con la consiguiente demora a la hora de recibir dicha asistencia. En el convenio se pacta la prestación de servicios sanitarios en casos concretos (asistencia hospitalaria de carácter urgente) a los habitantes de Tarazona en centros de Tudela, así como los criterios de financiación de los gastos ocasionados por la reordenación de la asistencia sanitaria, que serán aquellos que se pacten en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud. Este convenio representa una novedad importante básicamente por dos motivos. Por un lado, su suscripción es multilateral: constan expresamente como partes las tres instancias firmantes y la presencia del INSALUD se justifica en cuanto ostenta la competencia de la gestión de las prestaciones sanitarias en la Comunidad de Aragón. Asimismo, destaca el tipo de actuaciones pactadas. Se trata de un convenio donde se acuerda que las instancias suscriptoras puedan utilizar determinadas instalaciones e infraestructuras (en este caso sani-

tarias), algo que redundaría no sólo en la optimización de los recursos existentes, sino fundamentalmente en la mejora de la prestación sanitaria sobre los ciudadanos. Sorprende, sin embargo, que una iniciativa semejante, sea por el momento un hecho bastante aislado, aun cuando problemas similares afectan probablemente a otras múltiples poblaciones.

C) En la línea de años anteriores, múltiples convenios sirven para acordar la prestación de auxilio administrativo en sus manifestaciones básicas de intercambio de información y asistencia técnica. Así, entre los más destacados, cabe mencionar a los convenios suscritos por la Administración del Estado con varias CCAA a través de los cuales se establecen canales permanentes de comunicación informática en materia de agricultura, aquellos para el establecimiento de registros intercomunicados, o bien los que prevén procedimientos para intercambiar información catastral u otras informaciones tributarias por medio de los nuevos medios informáticos. Son convenios de suscripción múltiple que ya se han registrado en años anteriores, y cuyo común denominador es la informatización de la Administración. Se trata, en definitiva, de avanzar en el concepto de «Administración electrónica» que permita obtener datos con mayor rapidez, facilitar el acceso de los ciudadanos a información y a servicios, y, en suma, agilizar trámites. En este sentido, como novedad en el año 2001, merecen una especial mención dos convenios que, por el momento, representan dos iniciativas singulares que no se han generalizado a otras CCAA, y cuyo objeto es acelerar la implantación y el uso de las nuevas tecnologías de la comunicación en las Administraciones Públicas. Por una parte, el convenio entre el INSALUD y Murcia para la informatización de centros de salud en dicha CA, donde se pacta el intercambio de información para establecer estándares, plataformas de comunicación y aplicaciones informáticas que permitan la intercomunicación entre los centros de atención primaria, los hospitales y las dependencias de ambas administraciones. Asimismo, el convenio entre el Ministerio de Administraciones Públicas y Canarias para la implantación de un sistema de contratación electrónica en dicha CA. A través del mismo, el Ministerio se compromete a apoyar la implantación en la CA de un sistema desarrollado por la Comisión Interministerial para la Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos (se trata del llamado modelo SÍLICE, Sistema de Información para la Licitación y Contratación Electrónica).

D) Aunque menos que en años anteriores, los convenios también han servido en el 2001 para instrumentar *encomiendas de gestión*. Dicha figura, expresamente prevista en la Ley 30/1992 (art. 15), permite que se pacte entre dos Administraciones la realización de determinadas actividades por parte de una de ellas en el territorio de la otra por razones de eficacia o falta de suficientes medios técnicos. Entre los convenios que formalizan encomiendas de gestión destacan especialmente este año un par en materia de vía pecuarias y de explotación de aguas. Por un lado, se encuentra el convenio entre la Administración central y la Comunidad de Navarra, para la ejecución del proyecto de clasificación, deslinde, amojonamiento y señalización de determinadas vías pecuarias, a través del cual la CA encomienda al Ministerio de Medio Ambiente la ejecución de tales trabajos. Se trata de un convenio que concretiza actuaciones en el marco de un programa más amplio entre el Estado y las CCAA para la recuperación de vías pecuarias (en particular, cañadas reales). Por otro lado, el convenio entre el

Estado y Castilla-La Mancha se formaliza para encomendar a la CA la explotación, mantenimiento y conservación de determinadas instalaciones de potabilización y distribución de aguas. Dicho texto se suscribe de acuerdo con las previsiones de la propia Ley de Aguas, que prevé la posibilidad de encomendar la gestión de tales acciones a las CCAA mediante convenios.

E) A diferencia de otros años, en el 2001 son escasos los convenios que han servido para la *creación de consorcios*. Sin embargo, durante este año se ha registrado posiblemente uno de los más relevantes en nuestro sistema. Se trata del convenio para la creación del Consorcio para la Presencia y Promoción del Alberguismo Juvenil, firmado simultáneamente por el Estado y la mayoría de las CCAA (en concreto, 12 CCAA, entre las que no se encuentran Asturias, Baleares, Canarias, La Rioja, Navarra, Ceuta y Melilla). Formalmente, este texto no se ha celebrado como un convenio de Conferencia Sectorial, al amparo del artículo 5.5 de la Ley 30/1992, sino como un convenio multilateral suscrito por buena parte de las CCAA. Este consorcio tiene como función promover la movilidad de los jóvenes en el territorio estatal a través de la Red de Albergues de cada Comunidad firmante. Pero su cometido más importante es, sin duda, la promoción de la presencia del alberguismo de las CCAA en federaciones europeas e internacionales de albergues juveniles. Para ello ostenta la representación internacional del alberguismo juvenil, integrado por la Red de Albergues de cada una de las CCAA que son miembros del Consorcio en la Federación Internacional de Albergues Juveniles (IYHF), en la Federación Europea de Albergues Juveniles (EUFED), o en cualquier otra organización supranacional que pueda ocuparse de estos temas. Aunque sólo son miembros del consorcio la Administración del Estado y las CCAA firmantes, se ha previsto que aquellas CCAA que inicialmente no han suscrito el convenio puedan integrarse en el mismo con escasos trámites (hasta el momento sólo consta que haya autorizado la adhesión al mismo la CA de La Rioja mediante una Resolución de 27 de septiembre de 2001 (BOE 22-12-2001)). La creación de este órgano común representa un hito en el sistema autonómico. Este tipo órganos donde participan el Estado y la mayoría de las CCAA han sido —hasta el momento— casi inexistentes en nuestro sistema, a diferencia del panorama comparado, donde los órganos comunes constituidos con base en un convenio multilateral son muy habituales sobre todo entre entes territoriales. En el caso de este consorcio, la presencia de la Administración central se justifica en virtud de sus competencias en materia de cultura (en el texto del convenio no se alude, sin embargo, a la dimensión supranacional de los objetivos acordados). Por el momento, esta iniciativa representa un hecho aislado en el conjunto de la actividad convencional, pero brinda un buen ejemplo de las muchas posibilidades que tienen este tipo de órganos para la gestión común de un determinado ámbito.

Sectores de la actividad convencional

Respecto a los sectores de la actividad convencional en el 2001, caben destacar dos observaciones de carácter general. En primer lugar, se detecta de nuevo una acusada concentración de la actividad convencional en materia de servicios

sociales siguiéndose, así, la línea de los últimos años: en el 2001, un 38'5% de los convenios suscritos versan sobre este sector, cifra que supone un ligero retroceso frente al 46% que este ámbito llegó a representar en el 2000. En cualquier caso, más de un tercio de la actividad convencional se proyecta sobre este sector año tras año. A mayor distancia, y por este orden, aparecen agricultura (11'2%), educación (7'6%), estadística (7'3%), sanidad (5'9%), cultura (5'6%), turismo (3'5%), medio ambiente (3'4%), trabajo (3'2%), Administraciones Públicas (2'9%), comercio (2'5%), vivienda y urbanismo (1'5%) (*vid.* Gráficos núms. 3 y 4).

En segundo término, en el 2001 persiste la tendencia de articular la colaboración vertical sobre convenios-modelo que se pactan por lo común en Conferencias Sectoriales –donde se acuerdan también los criterios de financiación– y luego se concretizan a través de convenios entre el Estado y las diversas CCAA. Los datos son reveladores: la gran mayoría de convenios correspondientes al 2001 responden a unos 65 convenios-modelo firmados entre el Estado y buena parte de las CCAA de forma bilateral; y, un número considerable son, además, addendas o protocolos adicionales que prorrogan la vigencia o sirven para actualizar las acciones y las aportaciones financieras necesarias para ejecutar convenios-modelo que se están desarrollando desde hace muchos años. Ello denota la existencia de una colaboración estable en dichos ámbitos; y, por tanto, la consolidación de la actuación cooperativa como modo de trabajo para articular determinadas líneas de acción pública. De este modo, cada vez menos convenios responden a proyectos singulares. Éstos constituyen casos contados que generalmente –por lo menos durante el 2001– se han formalizado para acometer proyectos en materia de ordenación del territorio, obras públicas (tramos de infraestructura viaria, ferroviaria o de aeropuertos), o bien actividades culturales (organización de exposiciones, o celebración de conferencias).

Más allá de estas observaciones generales, el examen de los convenios por sectores durante el 2001 arroja los siguientes datos:

En materia de servicios sociales, los convenios verticales (259, el 38'5% del número total) responden a unos 16 convenios-modelo. En ellos se pactan proyectos de actuación y su consiguiente financiación en campos de acción extremadamente diversos. Así, de nuevo en el 2001 aparecen convenios ya «clásicos» (o bien, addendas o protocolos a los mismos), algunos de los cuales vienen celebrándose desde hace más de un década. Entre ellos cabe resaltar, el suscrito en materia de prestaciones básicas de servicios sociales de las Corporaciones Locales, programas experimentales para la prevención de situaciones de riesgo y tratamiento de familias en cuyo seno se producen malos tratos, proyectos de intervención social integral para la atención y prevención de la marginación del pueblo gitano, programas para el desarrollo de servicios de atención a la primera infancia, el plan especial de accesibilidad para discapacitados, programas específicamente dirigidos a mujeres, el plan gerontológico, el plan estatal del voluntariado, o bien programas para intercambios juveniles y para la promoción de los jóvenes. Una mención especial merecen los convenios en materia de inmigración. Son convenios más recientes que los anteriores, pero sobre un sector claramente emergente en los últimos tres años en el panorama de la actividad convencional entre el Estado y las CCAA. En efecto, a través de esta técnica de colaboración

ambas instancias están articulando acciones de diversa índole para la integración social de los inmigrantes. Al respecto, destaca el protocolo al convenio suscrito para el desarrollo de actuaciones conjuntas en materia de atención a inmigrantes, refugiados, solicitantes de asilo y desplazados donde se pacta la selección anual de programas y su correspondiente cofinanciación (por ejemplo, el establecimiento de observatorios permanentes de inmigración, una red de apoyo legal y social a inmigrantes, o bien acciones de empadronamiento o de mediación intercultural). Igualmente, debe mencionarse el convenio para el desarrollo de actuaciones conjuntas en materia de acogida básica a inmigrantes donde, entre otras acciones, se pactan programas con su correspondiente financiación para la mejora del alojamiento y de acceso a la vivienda, o la prestación de servicios necesarios para facilitar su inserción socio-laboral (programas formativos, servicios específicos para mujeres, guarderías).

En el campo de agricultura (75 convenios, el 11'2%), los convenios correspondientes al 2001 responden también a convenios-modelo o de suscripción múltiple que articulan programas de dimensión multilateral. Entre ellos destacan los convenios para la realización de actividades de investigación y de desarrollo en materia agraria y alimentaria, o para la cofinanciación de los trabajos para seleccionar superficies que se benefician de regímenes de ayuda comunitaria a los cultivos herbáceos. Asimismo, durante el 2001 cabe resaltar el convenio para realizar el mencionado proyecto sobre variedades de fresa entre el INIA, la Junta de Andalucía, el Instituto de Investigaciones Agrarias de la Generalidad Valenciana y diversos actores privados. Sin embargo, sin lugar a dudas, los convenios más revelantes sobre este sector en el año 2001 han sido los suscritos para luchar contra la enfermedad de las «vacas locas». El conjunto de instrumentos convencionales que se han formalizado para encarar este tema (5 convenios-modelo con sus correspondientes protocolos y addendas suscritos bilateralmente que suman un número total 61 convenios sobre el tema), así como la envergadura de las acciones pactadas, hacen que estos convenios, tal como se ha señalado antes, sean una de las principales novedades del año.

En el sector de educación (51 convenios, el 7'6%), destacan los múltiples convenios que se han suscrito entre el Consejo Superior de Deportes y varias CCAA para gastos de gestión y de equipamientos e infraestructuras en los llamados Centros de Tecnificación Deportiva, a través de los cuales la Administración central subvenciona a las CCAA para desarrollar centros de formación de deportistas de alta competición. Asimismo, cabe mencionar el Protocolo General entre la Administración central y diversas CCAA para la coordinación de actuaciones en materia de investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica. A través del mismo, las partes fijan un marco general de acciones de fomento de la investigación, especificando una serie de objetivos (propiciar la internacionalización de grupos españoles, incrementar los recursos en investigación y propiciar la transferencia tecnológica al sector empresarial). Para ello, se pacta el intercambio de información y la definición de las áreas prioritarias de actuación conjunta, aunque todas estas acciones deberán detallarse a través de convenios específicos.

El sector de estadística (49 convenios, el 7'3%) agrupa este año a un buen número de proyectos de índole muy diversa. Se trata de un ámbito de colabora-

ción habitual entre el poder central y las CCAA (incluso Navarra y País Vasco participan tradicionalmente en los convenios en este sector). En el 2001, tales convenios versan básicamente sobre la recogida de datos para la elaboración de ciertas estadísticas (por ejemplo, sobre bibliotecas), encuestas sobre determinados sectores (comercio, transporte, turismo), o censos (censos de población y vivienda).

En materia de sanidad (40 convenios, el 5'9%), el panorama de la actividad convencional se caracteriza por la continuidad de un programa ya clásico como es el de farmacovigilancia que se desarrolla a través de convenios específicos entre el Estado y la mayoría de las CCAA desde 1988. Otros programas de larga trayectoria (como por ejemplo, los convenios sobre hemodonación) apenas tienen presencia en el 2001. Por el contrario, siguen suscribiéndose varios convenios para la prestación de servicios sanitarios por las CCAA a los afiliados de algunas mutualidades estatales (en particular, diversos colectivos de funcionarios), así como a pacientes de otras CCAA (por ejemplo, el ya mencionado convenio multilateral entre el INSALUD, Navarra y Aragón para prestaciones sanitarias de carácter urgente).

En el ámbito de cultura (38 convenios, el 5'6%) algunos convenios continúan desarrollando programas habituales (así, el relativo a patrimonio bibliográfico), aunque un número notable son convenios (o addendas) para la realización de proyectos singulares (exposiciones, ciclos de conferencias, o acontecimientos como el Fórum Universal de las Culturas Barcelona 2004). En otros ámbitos, como en materia de turismo (24 convenios, 3'5%), vuelven a aparecer de nuevo los convenios dentro del marco de los Planes de Excelencia y de Dinamización Turística, donde participan, junto al Estado y a las correspondientes CCAA, entes locales y el sector privado. En este sentido, y de forma singular, destaca el convenio –ya comentado– que han firmado la Administración central y 12 CCAA para la creación del Consorcio para la Presencia y Promoción del Alberguismo Juvenil. Por su parte, en materia de medio ambiente (23 convenios, el 3'4%), cabe mencionar sobre todo la continuidad del Plan Nacional de Recuperación de Suelos y la realización de algunos proyectos singulares de recuperación medioambiental. Asimismo, en materia de trabajo (22 convenios, el 3'2%), la mayoría de los convenios completan relaciones interadministrativas (básicamente, procesos de tras-pasos) en materia de inspección de trabajo y seguridad social, y gestión de la formación profesional ocupacional. En el sector relativo a Administraciones Públicas (20 convenios, el 2'9%), siguen destacando los programas de formación de funcionarios (convenios sobre el III Acuerdo de Formación Continuada), así como aquellos dedicados a la implantación de las nuevas tecnologías en las Administraciones (convenios sobre intercambio de información para finalidades no tributarias o para la creación de un canal permanente de comunicaciones en materia agrícola). Otro ámbito mucho más residual es comercio (17 convenios, el 2'5%), donde vuelve a aparecer el convenio-modelo suscrito por casi todas CCAA sobre el plan de modernización del comercio interior. Asimismo, con una importancia también marginal en el 2001, y a diferencia de la notoriedad que tuvo en años anteriores, aparece el sector de vivienda (13 convenios, el 1'9%), donde la actividad convencional prácticamente se reduce a la addenda a los convenios para la realización del programa sobre bolsa de vivienda joven.

Convenios entre Comunidades Autónomas

En el 2001 no ha llegado a celebrarse ningún convenio horizontal de acuerdo con las previsiones del artículo 145.2 CE. Sin embargo, sí hubo un intento de tramitar un convenio de este tipo cuando se envió al Senado, a efectos de su comunicación, un Protocolo de intenciones entre la Junta de Extremadura y la Junta de Andalucía, de 9 de julio de 2001, para la recepción de las emisiones de la televisión de la Comunidad Autónoma andaluza en Extremadura (BOCG I, 258, 12 de septiembre de 2001). En realidad, dicho Protocolo no preveía más que cláusulas de colaboración muy amplias a concretar ulteriormente a través de convenios específicos. Por ello, en realidad, no era necesaria ni siquiera la correspondiente comunicación de las Cortes Generales que prevé el artículo 145.2 CE para los convenios entre CCAA para la gestión de servicios propios. Aunque al parecer en otras CCAA existen protocolos similares (que ni se han comunicado al Parlamento), esa iniciativa originó una agria polémica en el Senado más por razones políticas que jurídicas. El grupo parlamentario mayoritario en la Cámara, haciendo uso de las posibilidades reglamentariamente previstas, logró que el texto se calificara –en lugar de como un convenio para gestión servicios propios– como un acuerdo de cooperación (BOCG I, 273, de 25 de septiembre de 2001 y BOCG I, 278, de 2 de octubre de 2001). Jurídicamente, ello significaba que el protocolo necesitaba una autorización de las Cortes Generales para su válida suscripción. En la práctica ello suponía dinamitar dicho protocolo, y, por tanto, el final de su tramitación parlamentaria.

Más allá de este episodio, durante el 2001 también se han desarrollado relaciones de colaboración entre las CCAA de carácter informal o no formalizadas a través de los procedimientos al uso. Se trata de un tipo de relaciones de colaboración muy difícil de valorar, ya que su propia existencia no suele trascender más allá del ámbito interno de las Administraciones implicadas. Así, por ejemplo, en este año consta la firma de varios Protocolos de intenciones. Entre ellos, cabe mencionar el suscrito entre la Generalidad de Cataluña y Extremadura para dar a conocer aquella Comunidad en Extremadura, así como el Protocolo de intenciones, firmado el 18 de enero del 2001, entre el Gobierno de las Islas Baleares y la Generalidad de Cataluña sobre la creación del Consorcio del *Institut Ramon Llull* para la proyección exterior de la lengua y la cultura catalana. En el curso del 2001 no consta que se haya procedido a la comunicación de semejantes acuerdos al Parlamento central. Más allá de ello, el recurso a este tipo de pactos –con denominaciones diversas, pero que evitan el nombre de convenios– plantea hasta qué punto dichas figuras no constituyen, en muchas ocasiones, una vía para escapar de los requisitos hoy por hoy constitucional y estatutariamente necesarios para suscribir un convenio entre CCAA.

CUADRO DE CONVENIOS ENTRE EL ESTADO Y LAS CCAA

	And	Arag	Ast	Bal	Can	Cant	C-LM	CyL	Cat	CVal	Extr	Gal	L-R	Mad	Mur	Nav	PV	Ceu	Mel	TOTAL
Adm. Públicas*	1	1		1	3	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1		1	1	20
Agricultura**	6	4	5	4	4	6	5	5	5	3	4	6	3	7	3	4		1		75
Comercio	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1			1	1	17
Cultura***	4	3	1	1	8	2	2	2	3		1	5	1	2	1	1	1			38
Educación****	3	2	2	2	3	3	2	6	4	3	3	3	2	6	5	1	1			51
Estadística	3	3	1	7	3	1	1	1	5	3	1	3	2	4	1	7	3			49
Industria	2							1	1	2					1	1				8
Medio ambiente		1		1	1		2	4	2		1	6	1		2	1				23
Sanidad	5	1		1	2	3	1	1	3	2	4	3	2	2	1	2	4	1	2	40
Seguridad pub.	1							1												2
Serv. Sociales	17	13	17	17	15	14	16	12	18	14	14	16	14	15	18	1	1	14	13	259
Trabajo	1	2			5	1	1	1		4		1	6							22
Turismo	2	2	3	1	2		2	3	3	1	3				2					24
Vivienda y urb.					3	2	1	1	3	1				1		1				13
Otras mat.*****	1	1	1	3	1	2	1	3	2	2	1	3	2	4	2			1	1	31
TOTAL CCAA	47	34	31	39	51	36	36	43	51	38	34	47	30	49	38	20	10	19	18	672

NOTA: no incluye los 3 convenios de suscripción multilateral correspondientes al 2001

* Incluye función pública e implantación de las nuevas tecnologías de la información en las Administraciones Públicas

** Incluye pesca y ganadería

*** Incluye patrimonio histórico-artístico

**** Incluye deportes e investigación

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

GRÁFICO 1. NÚMERO DE CONVENIOS POR COMUNIDAD AUTÓNOMA 2001

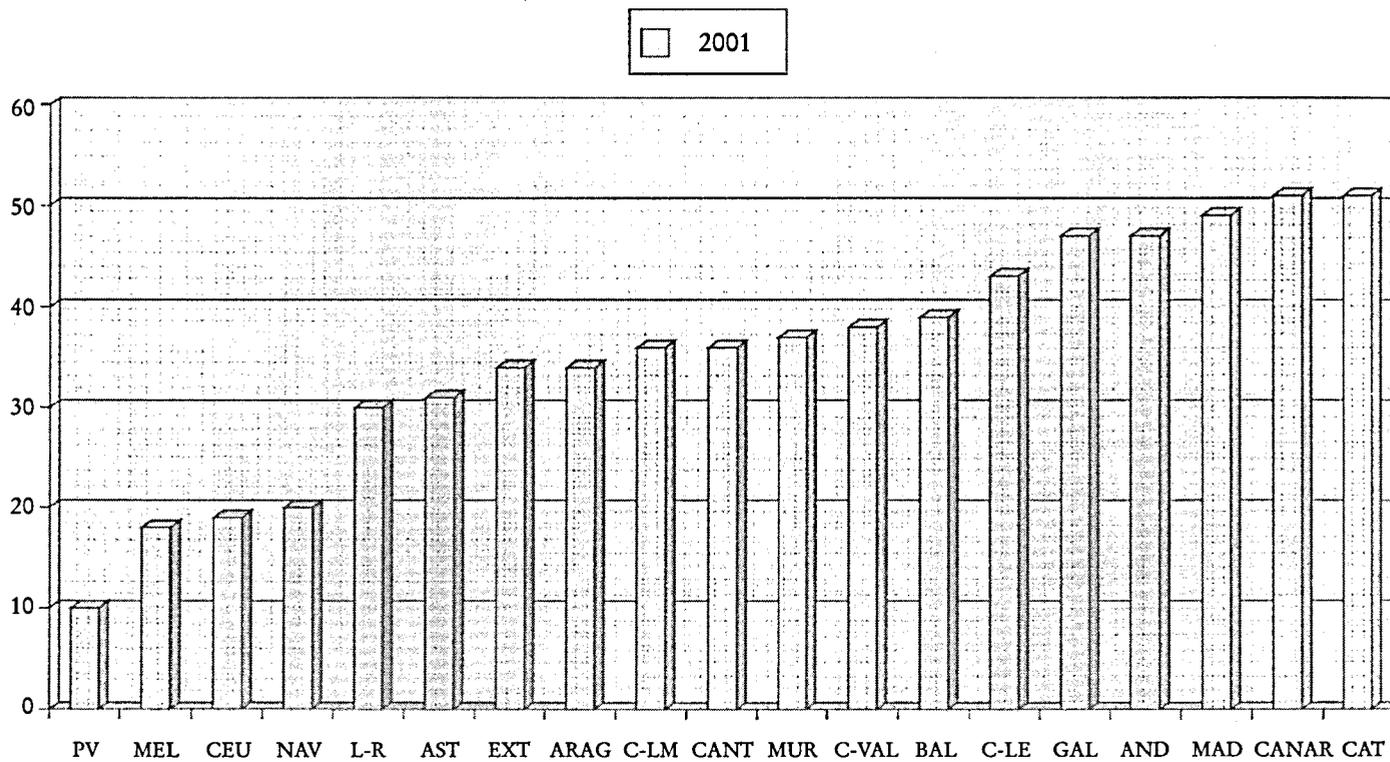
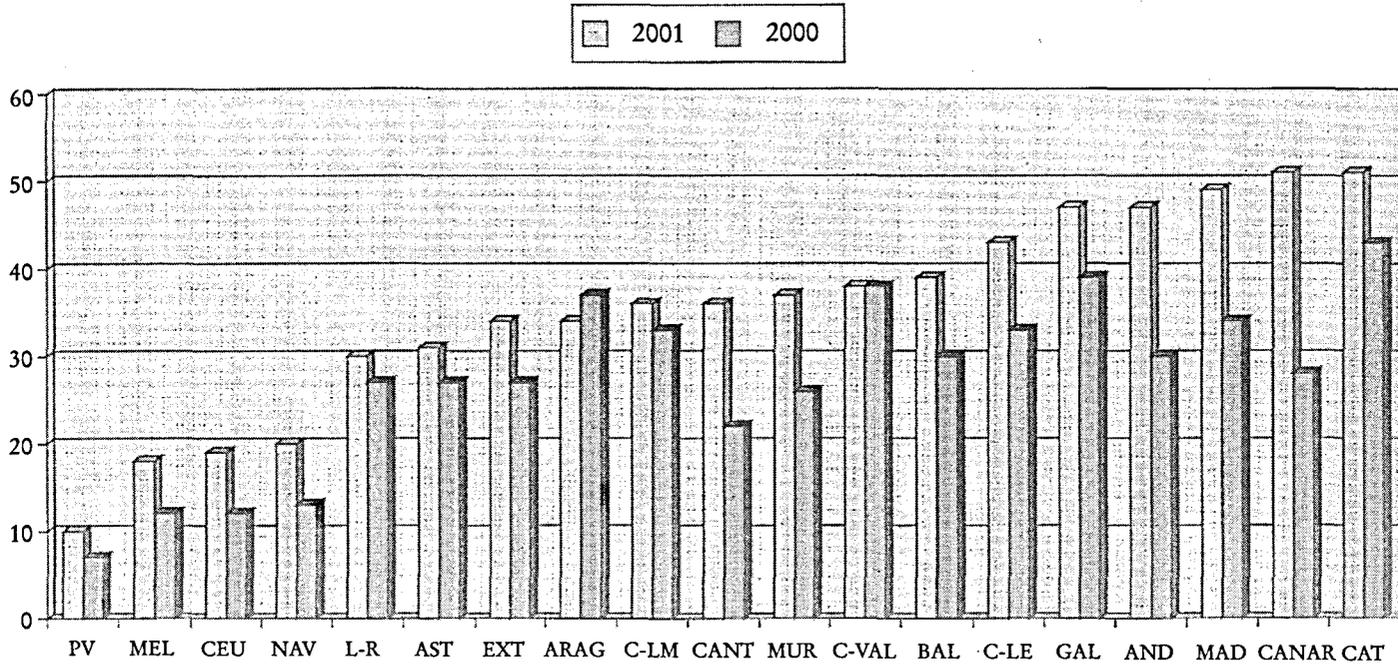


GRÁFICO 2. NÚMERO DE CONVENIOS POR CCAA 2000 Y 2001



NOTA: Los datos correspondientes al año 2000 proceden de E. ALBERTÍ, «Relaciones de colaboración con las Comunidades Autónomas», J. TORNOS (Dir.), *Informe Comunidades Autónomas 2000*, Barcelona, 2001, pág. 68.

GRÁFICO 3. NÚMERO DE CONVENIOS POR MATERIAS 2001

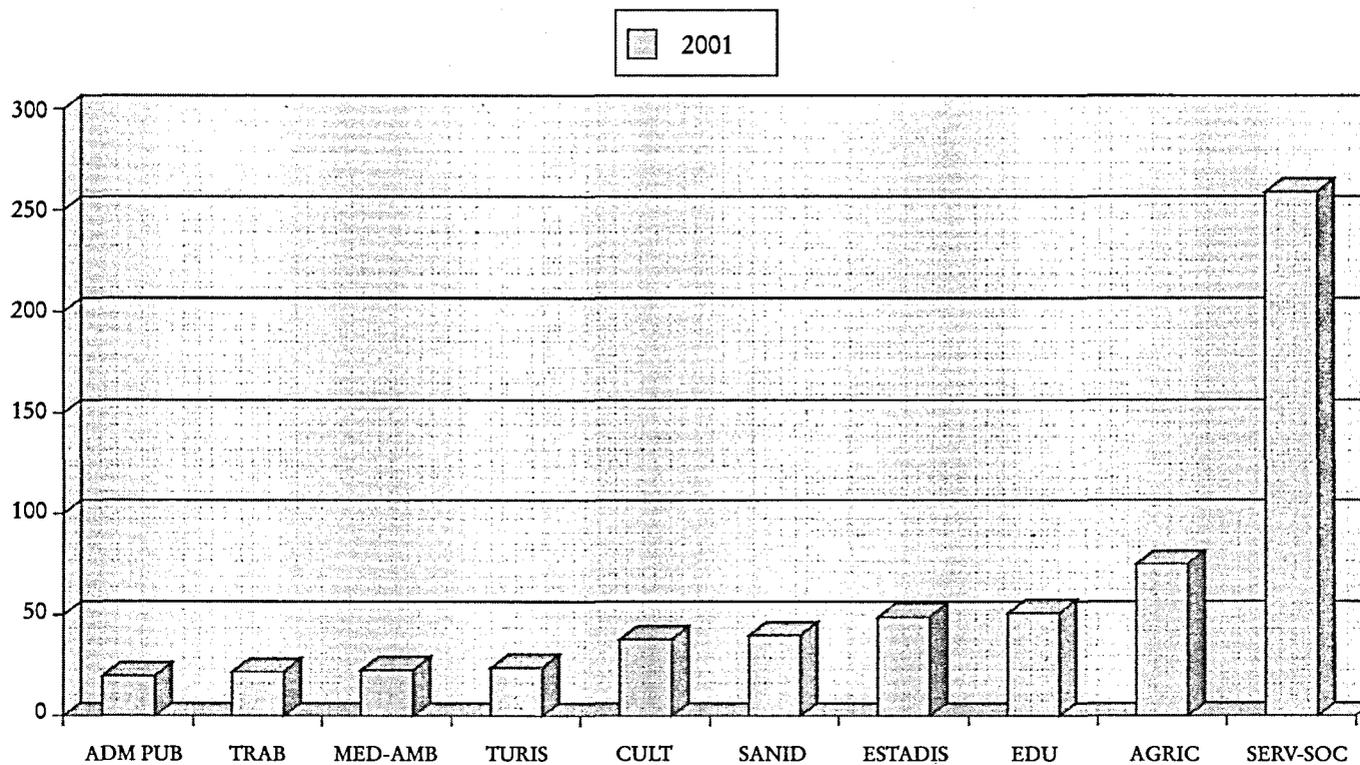
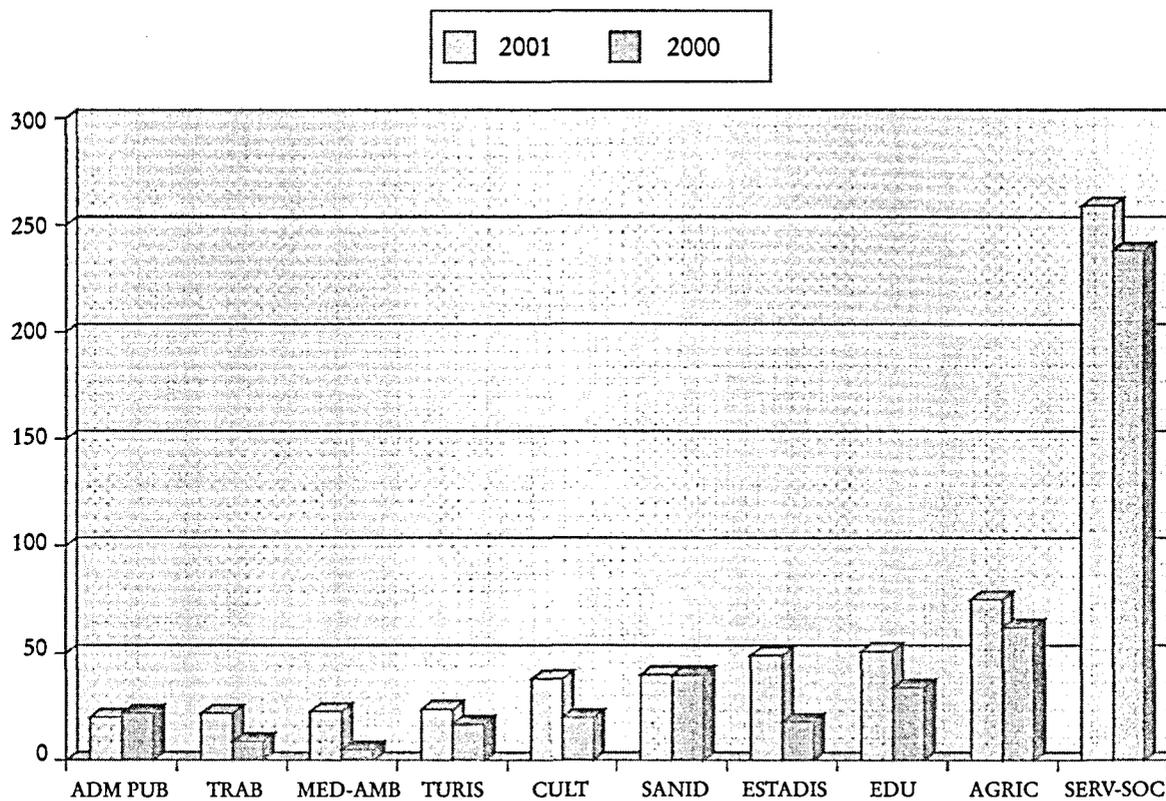


GRÁFICO 4. CONVENIOS POR MATERIAS 2000 Y 2001



NOTA: Los datos correspondientes al año 2000 proceden de E. ALBERTI, «Relaciones de colaboración con las Comunidades Autónomas», J. TORNOS (Dir.), *Informe Comunidades Autónomas 2000*, Barcelona, 2001, pág. 69.