

RELACIONES DE COLABORACIÓN CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

María Jesús García Morales

Las crónicas sobre las relaciones de colaboración en este *Informe* se vienen ocupando año tras año casi exclusivamente del examen de los convenios que se publican en el BOE durante el año en curso. Sin embargo, en el 2004, esta crónica no puede iniciarse sin señalar que el acontecimiento más relevante en materia de cooperación ha sido la celebración, por primera vez en nuestro sistema, de una Conferencia de Presidentes autonómicos en octubre de ese año. La sola celebración de dicha reunión constituye un hito en el Estado de las Autonomías. Por ello, dicha Conferencia es objeto en este *Informe* de una atención especial particularmente en la Valoración General a cargo del Profesor Tornos. Sentado que la gran novedad en materia de colaboración es claramente dicho acontecimiento y que ello es objeto de un tratamiento específico en otro apartado, esta crónica se va a circunscribir nuevamente al examen de los convenios entre el Estado y las CCAA y entre las propias CCAA, en cuanto representan la técnica de colaboración más importante –en especial, entre el Estado y las CCAA–, la más consolidada y también la más transparente, ya que, a diferencia de otros instrumentos cooperativos, los convenios se publican en los medios oficiales.

Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas

Datos generales

La actividad convencional entre el Estado y las CCAA en el 2004 se caracteriza por las mismas notas que de forma recurrente aparecen cada año. Se trata, pues, de un panorama marcado por la más absoluta continuidad y donde las novedades son algo extraordinariamente excepcional.

En primer lugar, hay continuidad respecto a la importancia cuantitativa de los convenios. En el 2004 se han publicado en el BOE 573 convenios entre el Estado y las CCAA. Ciertamente, esta cifra representa un claro retroceso respecto al volumen de los tres últimos años donde el número de convenios llegó a situarse alrededor, e incluso por encima, de los 700. Sin embargo, interpretar los datos del 2004 a la luz sólo de las cifras correspondientes a esos últimos tres años podría llevar a conclusiones erróneas. En realidad, el volumen de más de 500 convenios anuales es una cifra importantísima que, salvo dicho paréntesis, se sitúa en la misma línea del año 2000 (518 convenios) y en la de los años anteriores (desde 1998 el número de convenios giraba sobre los 500). Hecha esta precisión, las causas de que la cifra de convenios se sitúe este año en los términos vistos puede obe-

decer al hecho de que haya convenios anteriores que no han tenido continuidad y que, además, no haya prácticamente nuevos programas.

También hay continuidad, tal como viene siendo habitual, en los grupos de CCAA que mayor o menor proclividad muestran para recurrir a la técnica convencional. Sobre una media de 30 convenios por Comunidad, en el 2004 todas las CCAA han reducido de forma notable el número de convenios formalizados respecto al año anterior (salvo Murcia y Ceuta que se mantienen en los términos del 2003) (*vid.* Gráficos núms. 1 y 2). A la cabeza se sitúan Galicia (44), Principado de Asturias (43) y Cataluña (37), tres CCAA que en los últimos años aparecen siempre entre aquellas que más recurren a la formalización de convenios. Sobre la media, en el 2004 se registra siempre un amplio grupo de CCAA, tales como Castilla y León (34), Comunidad Valenciana (34), La Rioja (34), Madrid (34), Andalucía (32), Aragón (31) o Islas Baleares (29). Asimismo, en la misma línea de todos los años, por debajo de la media aparecen Ceuta (23) y Melilla (20). Y claramente a la cola se sitúan Navarra (8) y País Vasco (3), dos CCAA que, tal como se ha puesto siempre de manifiesto en este *Informe*, hacen un uso extremadamente aislado de ese instrumento desde los inicios del Estado autonómico.

De nuevo, se confirma que la gran mayoría de los convenios entre el Estado y las CCAA son convenios-tipo (o de suscripción múltiple o generalizada). Al respecto, los datos en el 2004 vuelven a ser meridianos: sobre 573 convenios registrados, más del 82% de los convenios (esto es, más de 470 convenios) responden a unos 69 convenios-tipo formalizados de forma bilateral entre el Estado y la mayoría de las CCAA. Los convenios-tipos son sólo un patrón que tiene vocación de implicar en un programa o en un proyecto general a todas las CCAA o, por lo menos, a la mayoría de ellas. Se trata, pues, de una colaboración materialmente multilateral, pero que se formaliza de un modo bilateral para ajustar las actuaciones a realizar y la financiación a aportar en cada territorio. Durante este año, la casi totalidad de estos convenios-tipo tienen ya una larga trayectoria, incluso en algunos casos se trata de programas que vienen funcionando desde hace más de veinte años. Esta forma de proceder se ha convertido en una de las características más destacadas de nuestras relaciones convencionales. La peculiaridad en nuestro sistema radica en que la bilateralidad no sólo sirve para resolver problemas privativos de una Comunidad, sino que se ha convertido en un método de actuación general en las relaciones de colaboración entre el Estado con cada una de las CCAA, aunque se trate de desarrollar programas idénticos en todas ellas. La suscripción de convenios de forma multilateral, esto es, firmados por el Estado y varias CCAA simultáneamente en un único documento, podría ser muy útil, pues hay múltiples proyectos que podrían ser asumidos de forma conjunta; y, además en el ordenamiento español hay instrumentos jurídicos previstos expresamente para formalizar este tipo de colaboración (así, el caso de los Convenios de Conferencia Sectorial del art. 5.5 Ley 30/1992, que a todas luces han sido infrautilizados). En el 2004 aparecen dos convenios multilaterales, firmados por el Estado y varias CCAA simultáneamente, pero que no han revestido la forma de convenios de Conferencia Sectorial. Por una parte, consta el convenio entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, el Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria (INIA), el Consejo Superior de Investigaciones Científicas y dos CCAA, Murcia y la Comunidad Valenciana (una,

a través del Instituto Murciano de Investigación y Desarrollo Agrario y Alimentario, y, otra, a través del Instituto Valenciano de Investigaciones Agrarias) para llevar a cabo un proyecto sobre alternativas a un tipo de fumigante, el bromuro de metilo. Además, se ha firmado el convenio marco entre el Ministerio de Sanidad, a través del Instituto de Salud Carlos III, y tres CCAA (Galicia, Cataluña, y Aragón) para establecer un Centro Colaborador en España de un Instituto australiano dedicado a la investigación en el ámbito de la enfermería, el Instituto Joanna Briggs. Por supuesto, la suscripción de estos dos convenios multilaterales es anecdótica en cuanto a su número, si se coloca dentro del conjunto de la actividad de este año. Sin embargo, el mero hecho de su firma multilateral es relevante, y, por eso, merecerán una atención específica. Más allá de ello, la existencia de estos convenios prosigue la línea de los últimos tres años, en los que se está suscribiendo algún convenio de este tipo anualmente, aunque no siempre con continuidad (3 en el 2001, y 1 en el 2003). Esta forma de cooperación entre el Estado y las CCAA significa reconocer unos ámbitos de acción multilateral –todavía muy pocos–, que además se deciden formalizar a través de convenios que tienen ese carácter.

También durante este año se aprecia que la mayoría de los convenios forman parte de un verdadero proceso de planificación. Esto significa que los convenios registrados en el 2004, al igual que en años anteriores, acostumbran a formar parte de un entramado cooperativo que suele encabezarse por un Plan Nacional que el Ministerio del ramo presenta, por lo común, a las Comunidades en la correspondiente Conferencia Sectorial entre el Estado y las CCAA. El convenio es, pues, el instrumento final que concretiza actuaciones que arrancan de decisiones cooperativas previas, en particular de Planes Nacionales (así, el Plan Nacional I+D+I, el Plan Integral de Calidad del Turismo Español, el Plan de Acción Global en materia de Juventud, o el Plan Estatal del Voluntariado). En esas decisiones cooperativas previas, los Protocolos Generales están teniendo también un papel destacado. Esta figura, prevista en la Ley 30/1992 (tras su reforma en 1999), sirve para fijar pautas de orientación política, o bien para crear un marco general y la metodología para la colaboración en un determinado sector. En realidad, son textos donde las partes manifiestan la voluntad de cooperar y la intención de concretar ese propósito en un momento ulterior a través de convenios específicos. En el 2004, se constata nuevamente la incidencia de los Protocolos Generales en la actividad convencional. Por un lado, múltiples convenios desarrollan Protocolos formalizados en años anteriores. Cabe destacar que en muchos casos dichos pactos concretizan entre el Estado y cada Comunidad un Plan Nacional. De esta forma, el Protocolo General se está convirtiendo, en muchas ocasiones, en una pieza intermedia entre el Plan Nacional y el convenio específico en el que finalmente se ajustan las actuaciones y las aportaciones de las partes. Sobre este particular, un buen ejemplo son los convenios para el año 2004 que traen causa del Protocolo General suscrito entre el Ministerio del Interior y las CCAA para el Plan Nacional sobre Drogas; o los convenios específicos entre el Ministerio de Medio Ambiente (a través de Confederaciones Hidrográficas) y CCAA que desarrollan el Protocolo General para el desarrollo de actuaciones del propio Plan Hidrológico-Forestal y de restauración de cauces y enclaves naturales. Más allá de ello, en el 2004 se registra la firma

de varios Protocolos Generales ya conocidos en años anteriores (en concreto, 8), cuyo desarrollo puede generar una cascada de convenios específicos para su ejecución (por ejemplo, el Protocolo General entre el Ministerio de Ciencia y Tecnología y las CCAA para la coordinación de actuaciones en materia de investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica para el Plan I+D+I; o el Protocolo General entre el mismo Ministerio y las CCAA para establecer el marco de cooperación y prestación de servicios en materia de sistemas de patentes e información tecnológica).

En el 2004, se confirma nuevamente la total implantación de los convenios como instrumento de actuación ordinario en la actividad intergubernamental e interadministrativa. En efecto, los convenios se han convertido en un instrumento de actuación concertada entre el Estado y las CCAA para llevar a cabo determinadas acciones en ciertos ámbitos que ambas partes parecen haber identificado como «espacios de colaboración convencional» sobre los que actúan de forma conjunta y, sobre todo, contribuyen a ello con recursos financieros. En la situación actual, el único contenido de muchísimos convenios consiste sólo en determinar la aportación de las partes correspondiente al año en curso. Y es que esta técnica de colaboración se ha convertido en nuestro sistema en un instrumento de financiación, o bien de cofinanciación, de proyectos que una de las instancias no puede o prefiere no asumir unilateralmente. Esa clara implantación como instrumento de acción en ciertos sectores está implicando también que se haya desarrollado una colaboración estable en el tiempo. Muchos convenios se están suscribiendo desde hace más de veinte años. Más allá de ello, en el 2004, de nuevo, constan numerosísimas Addendas, Protocolos Adicionales o Convenios ya sean de modificación, o bien de desarrollo de acuerdos previos. Ahora bien, aunque los convenios en muchos casos se repitan periódicamente, esa continuidad material y ese desarrollo a lo largo del tiempo, no significa que estemos ante un instrumento estático. Al contrario, cada año se añaden nuevas iniciativas y cada vez hay una variedad más amplia en los proyectos que se articulan a través de esta técnica, lo que denota su flexibilidad para encarar los problemas más diversos. El 2004 brinda buenos ejemplos, pues, como se examinará, se han formalizado relevantes convenios que, en unos casos, consolidan y, en otros, directamente abren líneas de colaboración convencional en sectores tan nuevos y con tanta proyección como Internet o la investigación con células madre.

Por lo que respecta al régimen jurídico de los convenios entre el Estado y las CCAA tampoco hay novedades. Sin embargo, ello no obsta para hacer en esta crónica algunas observaciones. Sobre este extremo, es preciso diferenciar dos cuestiones: por un lado, el balance del 2004 sobre el marco normativo del régimen de estos convenios; y, por otro, la valoración que merece este año la aplicación de dicho marco.

Respecto al primer aspecto, en el 2004 no se han producido cambios sustanciales en la normativa que regula el régimen de los convenios verticales. Básicamente, esta regulación se encuentra en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, que completó la regulación inicial. También muchas CCAA, en varios casos algunas de las que más convenios suscriben, han regulado en los últimos años algún extremo del

régimen de esta técnica, por ejemplo, en sus Leyes de Gobierno y de la Administración o, incluso, a veces, en Circulares (entre otras, Aragón, Principado de Asturias, Islas Baleares, Cantabria, Castilla y León, Extremadura, Murcia, La Rioja, Madrid, Castilla-La Mancha, o Comunidad Valenciana). Dentro del marco estatal, nada obsta para que las CCAA hayan previsto –aunque con un grado de desarrollo dispar– extremos relativos a los órganos suscriptores, requisitos del procedimiento para la celebración de un convenio vertical, o la creación de un registro de convenios en la Comunidad. En este año, no se han producido nuevas reformas al respecto en la normativa autonómica, salvo en dos casos. Por una parte, en Murcia, la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma, ha aprobado un régimen específico para los convenios tanto verticales como horizontales (arts. 5 a 9). Esta regulación es objeto de un comentario específico en la crónica sobre Murcia del Profesor Garrarena. Por ello, valga sólo apuntar, en la misma línea que allí se señala, la notable atención que la ley dedica al tema, (como muestra su propia extensión, más de cinco artículos), y donde destacan como aspectos más novedosos la previsión de un régimen específico para los convenios que implican obligaciones financieras, así como sobre el seguimiento de la ejecución de los convenios suscritos. Más allá de ello, no se han adoptado tampoco otras iniciativas destacables, ni siquiera en aquellas CCAA donde todavía no existe ninguna regulación específica sobre este instrumento de colaboración. Por ejemplo, hay CCAA suscriptoras año tras año de una ingente cantidad de convenios, como Cataluña, donde, sin embargo, la única previsión sobre la actividad convencional se contiene en un decreto de estructura orgánica –justamente, aprobado en el 2004– que prevé un informe preceptivo de todos los proyectos de convenios por parte de la Dirección General de Relaciones Institucionales y la creación de un registro de convenios de colaboración y cooperación (Decreto 2/2004, de 7 de enero, de estructuración del Departamento de Relaciones Institucionales y de Participación, arts. 12.b) y 13 b)).

Un tema distinto es el relativo a la aplicación del marco normativo vigente. Sobre este particular en la crónica del año anterior se hicieron una serie de reflexiones con motivo del décimo aniversario de la entrada en vigor de la Ley 30/1992 que resultan igualmente válidas para el 2004. Respecto a la aplicación de la actual regulación, en este año es preciso llamar la atención sobre una serie de extremos. En primer término, en esta crónica se viene insistiendo en la necesidad de unificar la terminología para designar pactos que contienen pautas de orientación política y marcos generales de colaboración. La Ley 30/1992, tras su reforma en 1999, dispone que tales acuerdos deben designarse como Protocolos Generales (art. 6.4). Sin embargo, tales compromisos aparecen con nombres muy diversos (Convenio de colaboración-Protocolo General–, Protocolo General-Acuuerdo marco, o directamente se habla de Convenio marco en lugar de Protocolo General). Esta cuestión es de la mayor transcendencia, ya que afecta directamente a la naturaleza del pacto. El término de Protocolo General se debería reservar para acuerdos de naturaleza más bien política a concretar a través de convenios posteriores donde sí se especifican propiamente los compromisos efectivos –y no ya el deseo genérico de colaborar– de las partes firmantes. Por ello, sería conveniente designar a la figura con el nombre que expresamente le reserva la ley. En

estas crónicas también se insiste de forma recurrente en la necesidad de publicar los convenios en el BOE en el tiempo más breve posible. La Ley 30/1992 obliga a la publicación de los mismos (art. 8.2). No hay una regla en cuanto al plazo de tiempo que debe mediar entre la firma y la publicación. Sin embargo, ésta debería producirse en un tiempo razonable y así evitar episodios donde la demora es excesiva, hasta el punto de que pierde sentido la propia finalidad de la publicidad (por ejemplo, el convenio entre el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y Aragón para el desarrollo de las actuaciones «Internet en la Escuela» fue firmado el 30 de julio de 2003 y publicado en el BOE 15 meses después).

Los convenios deben tener también un contenido mínimo (art. 6 Ley 30/1992). Hay extremos que deben figurar preceptivamente, como, por ejemplo, la competencia que ejerce cada parte (art. 6.2 b) Ley 30/1992). Se trata de un aspecto importante, pero que no siempre consta en muchos de los convenios suscritos. En otros casos, hay cuestiones que sin prescripción legal se han convertido en auténticas cláusulas de estilo. En el 2004, como en todos los años anteriores, aparece siempre una cláusula donde se acuerda que el convenio en cuestión queda fuera del ámbito de aplicación de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (Real Decreto Legislativo 2/2000, de 15 de junio), sin perjuicio de los principios y criterios contenidos en ella para resolver las lagunas que pudieran producirse. Esta cláusula se repite sistemáticamente, casi por inercia, en casi todos los convenios desde hace muchísimo tiempo. Sin embargo, cabe plantear si es adecuado prever para las relaciones intergubernamentales entre dos instancias –el Estado y las CCAA– que actúan en pie de igualdad, la aplicación supletoria de una norma que regula el régimen de contratación de la Administración Pública normalmente con particulares (entre otros, contratos de obras, gestión de servicios públicos, suministros), y donde aquella suele reservarse poderes y prerrogativas especiales. Esta situación es insólita en el panorama comparado. En los países de nuestro entorno con un nivel de descentralización similar al del Estado autonómico (Alemania, Austria, Suiza o, incluso, Bélgica), rige sin problemas la aplicación supletoria a los convenios intergubernamentales de reglas del Derecho internacional (en concreto, los principios de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados). Aunque esta solución puede provocar reticencias en nuestro sistema, siempre con las modulaciones necesarias, no parece que haya duda de que, en la mayoría de los casos, podría resultar más adecuado, en atención a la naturaleza de los sujetos intervinientes y al contenido y régimen jurídico de los convenios, aplicar los principios de dicha norma a los convenios intergubernamentales en supuestos de laguna. Ciertamente, hay aspectos muy técnicos como, por ejemplo, las causas de extinción de un convenio o el procedimiento de adhesión al mismo, donde es muy difícil extraer algún principio de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y, por supuesto, de los principios generales que rigen la contratación privada.

Principales actuaciones previstas

La actividad convencional en el 2004 se inscribe en la más absoluta continuidad de planes y programas anteriores. Por ello, las actuaciones pactadas son en la gran mayoría de los casos idénticas a las de otros años, hecha excepción de algunas poquísimas novedades.

a) Por primera vez, en el 2004, aparece un tipo de convenios para la *creación de una estructura administrativa en forma de red*, esto es, una estructura multicéntrica organizada en diversas unidades o nodos para realizar un proyecto común y coordinar actuaciones entre el Estado y las CCAA en esa materia. Se trata de dos relevantes convenios *ex novo* en el ámbito de la sanidad y de la investigación científica: por una parte, los convenios entre el Ministerio de Sanidad (a través uno de sus organismos, el Instituto de Salud Carlos III) y diversas CCAA para la creación de una Unidad de Medicina Tropical en la CA suscriptora como parte integrante de la Red Española de Unidades de Medicina Tropical (REUMT); y, por otro, diversos convenios entre el Ministerio de Sanidad (en unos casos, a través del Centro Nacional de Trasplantes y Medicina Regenerativa, y, en otros, a través del Instituto de Salud Carlos III) y algunas CCAA para la constitución de un Centro de Investigación en Medicina Regenerativa en la Comunidad firmante que funcione como un Nodo del Centro Nacional de Trasplantes y Medicina Regenerativa.

Las enfermedades tropicales han experimentado un importante desarrollo en España a causa de la creciente movilidad internacional (incremento de los viajes de ocio al extranjero, adopción de niños de países exóticos, inmigración). Desde hacía tiempo, en especial en los últimos cuatro años, los profesionales sanitarios habían pedido al Ministerio de Sanidad y a las CCAA una mayor planificación para encarar estas patologías. En el 2001 se creó el Centro Nacional de Medicina Tropical, como centro del Instituto de Salud Carlos III (Orden de 27 de diciembre de 2001), para potenciar la investigación, la docencia y la asistencia en medicina tropical y otras patologías emergentes asociadas a la movilidad internacional a través de la creación de una Red Nacional de Unidades de Medicina Tropical. Para constituir dicha Red se han suscrito varios convenios, por el momento, con cinco CCAA (Cataluña, Islas Baleares, Canarias, Comunidad Valenciana y Andalucía), por medio de los cuales se pretende reforzar el nexo de unión entre estructuras clínicas –ya existentes o por constituir– en diferentes CCAA. El Instituto de Salud Carlos III se compromete a ceder una serie de equipos y a prestar formación, y las CCAA firmantes a configurar una Unidad de Medicina Tropical, Unidad que se integrará en la mencionada Red. En este caso, el recurso a la técnica convencional para la creación de esa estructura multicéntrica permite respetar las competencias de cada parte en este ámbito, y, además, incrementar la eficacia de la Administración sanitaria en ese punto, pues se aprovecha todo el potencial material y humano que posee por separado cada instancia para mejorar la capacidad preventiva, asistencial y de investigación en estas «enfermedades importadas».

Los convenios para la constitución de un Centro de Investigación en Medicina Regenerativa en la Comunidad suscriptora que funcione como un Nodo del Centro Nacional de Trasplantes y Medicina Regenerativa son otro buen ejemplo de convenios que sirven para crear una red de unidades en este caso en un campo tan novedoso como el de la investigación con células madre. La creación del Centro Nacional de Trasplantes y Medicina Regenerativa ha sido posible gracias a un cambio legislativo que permite a los investigadores utilizar en determinados casos embriones congelados. Dado que diversas CCAA disponían de bancos de embriones, el interés en formalizar una colaboración sobre ese sector era obvio. Por el momento, esta acción cooperativa se ha articulado con tres CCAA (Cata-

luña, Andalucía y Comunidad Valenciana), justamente las Comunidades que se hallan a la vanguardia en la investigación sobre biomedicina en el Estado español. En los tres casos, el convenio ha sido la técnica elegida para articular esa colaboración, pero el proceso negociador ha sido distinto con cada una de ellas. El Centro de Investigación en Medicina Regenerativa de Barcelona (CIMRB) se gestó con la suscripción inicialmente de un convenio marco entre el Centro Nacional de Trasplantes y Medicina Regenerativa y Cataluña en marzo de 2004, donde las partes acordaron de forma genérica el interés en impulsar la constitución de dicho organismo. Ese compromiso se concretó poco después con la firma de un convenio en julio de este mismo año entre el Ministerio de Sanidad y dicha Comunidad, por el que se creaba el Centro de Investigación como Nodo del Centro Nacional de Trasplantes y Medicina Regenerativa. Allí se especificaban los compromisos de las partes, en particular, las aportaciones financieras para la constitución y funcionamiento de dicho centro. El mismo día en que se suscribía este convenio con Cataluña, se firmaba otro convenio entre el Ministerio de Sanidad y Andalucía para la puesta en funcionamiento del Banco Nacional de Líneas Celulares, ubicado en Granada, y llamado a convertirse también en nodo del conjunto de la investigación a desarrollar en esta materia en el Estado español. En los dos convenios suscritos con Cataluña y Andalucía, el Instituto de Salud Carlos III y las CCAA firmantes se han comprometido a aportar una financiación cada uno de ellos de 9 millones de euros hasta el 2008. Buena prueba de la importancia que se ha querido dar a estos convenios es que la firma de ambos textos ha sido presidida por la Ministra de Sanidad y por los Presidentes de las Comunidades suscriptoras. También gran parte de la prensa española se ha hecho eco del anuncio de la creación de estos Centros de Investigación (y raramente la suscripción de un convenio entre el Estado y una CA es objeto de un seguimiento informativo tan amplio). Por su parte, el proceso negociador con la Comunidad Valenciana se ha dilatado algo más que en los casos anteriores. Si bien en marzo del 2003 se firmó un convenio marco entre el Centro Nacional de Trasplantes y Medicina Regenerativa y la Comunidad Valenciana para la investigación en Medicina Regenerativa y creación del Centro de Valencia como Nodo del Centro Nacional de Trasplantes y Medicina Regenerativa, la suscripción final del convenio que debía constituir dicho centro no se ha autorizado hasta el 30 de diciembre del 2004 (fecha en que se ha producido su aprobación por el Consejo de Ministros). El objetivo de este convenio es la realización de proyectos de investigación en este campo y la puesta en funcionamiento del nodo del Banco Nacional de Líneas Celulares en esta Comunidad. Al igual que en los convenios con Cataluña y Andalucía, el Instituto de Salud Carlos III destinará 9 millones de euros hasta el 2008 y la Generalidad Valenciana la misma cantidad (Información del Ministerio de Sanidad en nota de prensa, <http://www.msc.es>). Estos convenios con Cataluña, Andalucía y la Comunidad Valenciana son de suma importancia por un doble motivo. Por una parte, el propio sector sobre el que se proyecta la actividad convencional –la investigación con células madre– abre un nuevo campo cooperativo entre el Estado y las CCAA de indudable futuro. Más allá de ello, cabe destacar la importante y novedosa función que desempeña el convenio para establecer el inicio de redes de investigación en España en el ámbito de la Medicina Regenerativa, integrando equipos y centros de investigación que reúnan los mayores requisitos de calidad y rigor científicos.

b) La gran mayoría de convenios en el 2004 sirve para el *desarrollo de planes o programas generales*. Por lo común, se trata de ámbitos donde el Estado y las CCAA deben trabajar conjuntamente de forma muy intensa, ya que las dos instancias tienen competencias para intervenir. Ello es especialmente patente en sectores transversales donde están implicados múltiples títulos competenciales.

Uno de estos ámbitos es Internet y la implantación de la Sociedad de la información. En la crónica del año pasado ya se daba cuenta de la importancia que estaba asumiendo la colaboración en este sector. Si en el 2003 aparecían por primera vez convenios-tipo relacionados con la implantación de las nuevas tecnologías de la comunicación, en el 2004 se asiste a una clara consolidación de dichos programas. Ciertamente, estos convenios no son una novedad este año, pero están tomando una envergadura que debe ser destacada. Se trata de tres convenios suscritos por varias CCAA para implantar el uso de Internet, que desarrollan los Programas «Internet en la Escuela», «Internet para todos» y «Ciudades Digitales». Tal como se señalaba en la crónica del pasado año, estos tres Programas se enmarcan dentro del Plan Info XXI, un plan de fomento de las nuevas tecnologías aprobado por el Gobierno español, hoy sustituido por el Plan España.es. Dichos programas traen causa –son el equivalente a escala estatal– de la iniciativa *e-Europe*, un plan global de la Unión Europea para promover la utilización de la Red desde diversos frentes. Junto a ellos, este año aparece también un convenio singular, pero que merece ser comentado. Se trata del convenio marco entre el Ministerio de Ciencia y Tecnología, la Generalidad de Cataluña y la Fundación para la *Universitat Oberta de Catalunya* para el impulso de las actividades del *Internet Interdisciplinary Institute* (IN3).

Este último convenio no es un convenio-tipo, sino, como se ha señalado un convenio formalizado para realizar un proyecto específico exclusivamente entre dichas partes. El objetivo del mismo es fomentar y consolidar las actividades de investigación que viene realizando el *Internet Interdisciplinary Institute*, un Instituto de ámbito internacional, creado por la *Universitat Oberta de Catalunya*, que funciona como un centro especializado dedicado a la investigación multidisciplinar de los efectos de las nuevas tecnologías, en especial Internet, sobre la sociedad. Este convenio presenta algunas peculiaridades. En cuanto a las partes suscriptoras, destaca la presencia, junto al Ministerio y la CA, de una Fundación (la *Fundació per la Universitat Oberta de Catalunya*), cuya participación se justifica en cuanto dicha Universidad es una institución pionera en la investigación de las nuevas tecnologías y el Instituto dependiente de la misma puede proporcionar la necesaria perspectiva interdisciplinar que precisa este campo. En cuanto a su naturaleza, es importante destacar que se trata de un convenio marco, esto es, un acuerdo a través del cual las partes sólo pretenden fijar un esquema de colaboración que deberá concretarse en un futuro a través de convenios específicos trienales, donde deberán establecerse los compromisos detallados de las partes, así como el plan de trabajo de dicho Instituto. Este texto puede ser, pues, el germen de una colaboración convencional posterior.

Los tres grandes Programas para la implantación de Internet («Internet en la Escuela», «Internet para todos» y «Ciudades digitales») fueron objeto de un comentario específico en la crónica del año pasado, de modo que aquí sólo se exa-

minará de forma muy breve su desarrollo en el 2004, con especial atención al Programa de «Ciudades Digitales». En el 2004 la iniciativa «Internet en la Escuela» se ha concretado mediante convenios específicos firmados por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y diversas CCAA (en concreto, este año, por 10 CCAA). Se trata de un convenio-tipo o de suscripción múltiple donde se detallan dos grandes bloques de acciones a realizar (por un lado, acciones para generar recursos multimedia interactivos que sean accesibles por Internet para la Educación Primaria, Secundaria Obligatoria, Formación Profesional, Bachillerato y lenguas extranjeras; y, por otro, acciones de formación del profesorado en las nuevas tecnologías y el uso pedagógico de las mismas). Se prevé una cofinanciación entre el Estado y la CA para ejecutar tales acciones. Asimismo, la iniciativa «Internet para todos» para la educación de los ciudadanos en las nuevas tecnologías, premisa clave para el acceso y el uso masivo de Internet, se ha desarrollado a través de la técnica convencional. Se trata de una iniciativa que, por el momento, sólo se ha formalizado entre el Ministerio de Ciencia y Tecnología y la Región de Murcia, pero que puede generalizarse a otras CCAA (ya en el 2003 fue suscrita también sólo por Murcia y, por tanto, esta misma CA repite en el 2004). Se trata de un convenio para la coordinación de actuaciones que faciliten el acceso de los ciudadanos a la Sociedad de la información, donde se pactan acciones de cariz diverso (materiales formativos, difusión de acciones de alfabetización, o un módulo de 15 horas subvencionado por el Ministerio para que el ciudadano no experimentado se familiarice con Internet).

El Programa «Ciudades Digitales» es, sin duda, el más importante en la colaboración para el fomento e implantación de las nuevas tecnologías. Este programa –inscrito también dentro del Programa España.es (y anteriormente el Plan Info XXI), así como del *e-Europe*– pretende promover y afianzar la Sociedad de la información en un entorno local, basándose en redes de telecomunicaciones de alta velocidad. A fin de mostrar los beneficios que pueden conseguirse con Internet, el programa persigue desarrollar una serie de experiencias piloto, cuyos resultados se puedan extrapolar a otros municipios. El objetivo es llevar a cabo un proyecto de implantación de una Ciudad Digital en cada Comunidad y en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Las ciudades son seleccionadas en la actualidad por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (antes por el Ministerio de Ciencia y Tecnología), con un informe de la CA. Este programa se ha presentado a todas las CCAA y a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. El instrumento para desarrollarlo es un convenio entre el Ministerio y la CA en cuestión. Se trata de un convenio-tipo, donde las actuaciones a desarrollar se ajustan con cada una de las CCAA firmantes. Se trata de convenios donde se pacta una auténtica acción global sobre este sector, pues las áreas de actuación abarcan casi todos los temas relacionados con la Sociedad de la información (en particular, los relacionados con teledministración, comercio electrónico, teletrabajo, teleformación, telemedicina, o aplicaciones telemáticas para colectivos especiales, como la tercera edad). Correlativamente, si se trata de una acción integral, los tipos de acciones son también de cariz muy diverso (mejoras en las redes de telecomunicaciones, adquisición de equipos y programas, sensibilización e incentivación para conectar a la población, promoción de iniciativas sobre el comercio electrónico y el teletrabajo, o proyección del propio programa). En el último

trimestre de 2003 aparecieron los primeros convenios de este tipo suscritos por cinco CCAA (Madrid, Comunidad Valenciana, Ceuta, Castilla y León, Murcia). En el 2004 se han publicado 9 convenios más que se han formalizado entre el Estado y una CA para la realización del proyecto de Ciudad Digital (en Cantabria, en Astillero y actuaciones complementarias en el municipio de Torrelavega y en la comarca de Liébana; en Melilla, en la Ciudad de Melilla; en Canarias, en la Isla de La Palma; en Cataluña, en la Comarca de l'Alt Urgell (Seu d'Urgell) y actuaciones complementarias en Ribes de Freser (Vall de Ribes), en la Comarca del Pla de l'Estany y en los municipios de Callús y Amposta; en La Rioja, en la Comarca de La Rioja Baja; en el Principado de Asturias, en Avilés y actuaciones complementarias en el Concejo de Carreño (Candás); en Islas Baleares, en Calvià y actuaciones complementarias en Formentera y la Mancomunidad del Nord; en Castilla-La Mancha, en los municipios de Cuenca, Alcázar de San Juan, Miguelurra y Tomelloso; y, en Aragón, en Teruel). Estos convenios no sólo son importantes por el tipo de acción integral que representan, sino también por los ingentes compromisos financieros previstos para su desarrollo. El presupuesto total para los proyectos en marcha asciende a la nada despreciable cantidad total de 111.286.000 euros. La sola financiación asociada al programa Ciudad Digital en cada CA también es altamente significativa de su envergadura: por ejemplo, la cantidad más baja que se prevé son 3.000.000 euros (caso de la Ciudad Autónoma de Melilla) y la más elevada asciende a más de 13.000.000 euros (en Castilla-La Mancha). El Ministerio de Industria, Turismo y Comercio aporta al Programa un total más de 50.000.000 euros. En el caso de que los proyectos se realicen en zonas consideradas por la Unión Europea como Objetivo 1 (las más desfavorecidas), las aportaciones del Ministerio tienen un retorno del 50% de fondos FEDER dentro del Programa Operativo de la Sociedad de la información 2000-2006. Las CCAA (junto a entes locales) contribuyen con una aportación igual o superior a la del Ministerio. Además, también participan entidades privadas (tales como operadores de telecomunicaciones, o entidades financieras). Ciertamente, la aparición de este programa se produjo ya, como se ha visto, el año pasado, pero la mayor parte de convenios con transferencias de fondos para estas actuaciones se han registrado en el 2004. Por ello, y por la relevancia de este tipo de acción, constituyen uno de los convenios más destacados en este año.

c) Los convenios también han servido en el 2004 para *racionalizar recursos y compensar cargas*. Se trata de una función habitual de muchos convenios. Entre ellos, destacan los dos convenios multilaterales que constan en este año para acometer un proyecto común y financiarlo.

Por una parte, aparece el convenio entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, el Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria (INIA), el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, y dos CCAA, Murcia y la Comunidad Valencia (una, a través del Instituto Murciano de Investigación y Desarrollo Agrario y Alimentario-IMIDA, y, otra, mediante el Instituto Valenciano de Investigaciones Agrarias-IVIDA), suscrito para realizar un proyecto sobre búsqueda de alternativas al bromuro de metilo, una sustancia que se utiliza como fumigante y que agota la capa de ozono. El objeto de este convenio es ampliar un proyecto de investigación en marcha donde ya participaban el Estado y las dos CCAA implicadas (un proyecto entre el CSIC, el IMIDA y el

IVIDA formalizado también mediante un convenio cuya duración se estableció desde el año 1997 hasta el 2002). Se trata, pues, de dar continuidad a un proyecto previo, uniendo esfuerzos con personal cualificado de las dos CCAA participantes y cofinanciando los gastos derivados de dicho proyecto. Ello significa que esa cooperación ha sido positiva, pues vuelve a renovarse para fines semejantes. Además, estos proyectos en materia de investigación agraria –proyectos sumamente técnicos– se están revelando como un ámbito propicio para la escasa colaboración multilateral que hay en nuestro sistema y que podría generalizarse en casos similares (de hecho, además, de la renovación de este proyecto sobre el bromuro, en el 2001 ya se registró un convenio multilateral entre el INIA, la Comunidad Valenciana y Andalucía, a través de sus Institutos equivalentes, pero en ese caso para un proyecto de investigación sobre variedades frutales).

La racionalización de recursos es también uno de los objetivos del otro convenio multilateral formalizado en el 2004. Se trata del convenio marco entre el Instituto de Salud Carlos III y tres CCAA (Galicia, Cataluña y Aragón) para el mantenimiento de un Centro Colaborador Español del Instituto australiano Joanna Briggs. Este Instituto es una de las instituciones más importantes en el ámbito de la investigación en temas de enfermería (en concreto, en términos técnicos, sobre investigación relativa a cuidados de salud y de la práctica clínica basada en la evidencia). Ser centro colaborador del Instituto Joanna Briggs comporta numerosas ventajas, tales como el reconocimiento de ser miembro colaborador, tener acceso a los recursos y publicaciones de dicho Instituto y mantenerse a la cabeza en materia de investigación en enfermería. En concreto, el Centro Colaborador Español sería el tercero creado en Europa y una puerta a todos los países de habla hispana. Las razones que han impulsado la suscripción multilateral de este convenio son diversas. Tal como se señalaba, uno de los motivos principales es compensar las cargas que genera el funcionamiento del Centro Colaborador Español (así, el Instituto de Salud Carlos III aporta un 42%, cada CA participante con un 19%). Más allá de ello, el convenio se ha firmado con carácter multilateral entre el Estado y las CCAA a fin de que dicho Centro Colaborador tuviera una representación verdaderamente estatal. Por ello, la firma del convenio se abrió a todas aquellas CCAA que pudieran estar interesadas. Inicialmente, el texto ha sido suscrito por las tres CCAA mencionadas, pero se permite la adhesión de nuevas partes. De hecho, se prevé la incorporación del Principado de Asturias, País Vasco, Andalucía, Comunidad Valenciana y Murcia, ya que el convenio tiene una vigencia anual y cada renovación puede aprovecharse para incorporar a nuevas CCAA interesadas en participar en este proyecto (Información facilitada por el Instituto de Salud Carlos III). Más allá de la propia suscripción multilateral de este convenio –un dato ya de por sí importante en nuestro sistema–, hay que destacar las ventajas que aporta una iniciativa como ésta no sólo para compartir costes, sino muy especialmente para integrar a las CCAA en ese proyecto y, con ello, darles una representación y una participación en la creación un Centro Colaborador Español de un Instituto internacional.

d) Dentro del volumen de convenios registrados en el 2004, aquellos que sirven para formalizar *encomiendas de gestión* siguen siendo bastante excepcionales. Habitualmente, en esta crónica se presta una atención específica a dicho tipo de convenios, ya que se trata de una figura expresamente prevista en la Ley

30/1992 (art. 15.4). Tales convenios se formalizan entre el Estado y las CCAA para pactar que una instancia realice actividades de carácter material, técnico o de servicios que, en realidad, corresponderían a la otra, por razones de eficacia o cuando se carezcan de los medios técnicos necesarios para su desempeño. La parte que encomienda determinadas actividades acepta que quien asume la encomienda de gestión realice las acciones pactadas, pero, en ningún caso, se produce la cesión de titularidad de la competencia.

En el 2004, el Estado (a través de la Confederación Hidrográfica del Norte) y la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias han suscrito dos convenios de encomienda de gestión para la explotación integral, mantenimiento y conservación de las obras e infraestructuras del sistema general de determinadas cuencas y tramos fluviales. Se trata de dos textos donde se pactan las mismas acciones, pero en ámbitos geográficos diversos (en un caso, la cuenca de los ríos Nalón y Caudal, y, en otro, la ría de Avilés). A través de estos convenios, la Comunidad suscriptora acepta la encomienda de gestión y, por tanto, se compromete a realizar las actividades referidas. El año 2004 vuelve a mostrar la implantación de estos convenios en materia de explotación de obras hidráulicas, un sector donde de forma recurrente la técnica convencional sirve para formalizar encomiendas de gestión. La propia Ley de Aguas prevé que en estos casos la encomienda de gestión pueda realizarse a través de una relación jurídica de carácter bilateral (art. 124).

e) A diferencia de otros años, son muy pocos los convenios que se han formalizado para la *creación de consorcios*. En el 2004, este instrumento ha servido: por una parte, para dar continuidad a un régimen consorcional ya existente, el Consorcio del Plan de Rehabilitación y Equipamiento de Teatros de Madrid; y, por otro lado, para constituir un nuevo órgano común, el Consorcio del Centro Nacional de Investigación sobre la Evolución Humana.

En el primer caso, se trata de un convenio suscrito a tres bandas entre el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, la Comunidad Autónoma de Madrid y, además, el Ayuntamiento de Madrid a través del cual se prorroga (por tres años más) un convenio formalizado en 1994 entre las mismas partes para la creación del Consorcio del Plan de Rehabilitación y Equipamiento de Teatros de Madrid. Dicha prórroga representa dar continuidad a un régimen consorcial que funciona desde hace diez años, lo que denota que la valoración que se ha hecho de esa cooperación es positiva, toda vez que se desea proseguir con la misma. El recurso a la técnica convencional en este caso confirma también una tendencia que se observa año tras año y es que la constitución de consorcios a través de convenios entre el Estado y las CCAA aparece ligada habitualmente a acciones de carácter cultural, y en particular, a actuaciones relacionadas con el sector teatral.

Propiamente, el único convenio que en el 2004 crea un consorcio *ex novo* es el suscrito entre el Ministerio de Ciencia y Tecnología y la Junta de Castilla y León sobre constitución del Consorcio para la Construcción, Equipamiento y Explotación del Centro Nacional de Investigación sobre la Evolución Humana. Este nuevo consorcio orienta su actividad a la investigación en materia de paleontología humana, un sector de importancia creciente en nuestro país a la vista de los hallazgos encontrados y su potencial (claramente, el caso de la Sierra de Atapuerca). De nuevo, un convenio bilateral entre el Estado y una CA se ha con-

vertido en la base jurídica para la creación de este régimen consorcial. Dicho convenio trae causa de un Protocolo General previo entre las mismas partes donde éstas habían manifestado la intención de crear dicho consorcio, lo que muestra como una decisión cooperativa previa ha generado más colaboración. En el convenio se pacta la cofinanciación de este nuevo Centro por parte de las dos Administraciones implicadas (en una distribución plurianual hasta el 2007). Tal como es habitual en nuestro sistema, igual que en otros casos, los Estatutos del Consorcio –pieza clave de su régimen jurídico– figuran en un Anexo al convenio, donde se detallan sus órganos de gobierno y de administración, su régimen de funcionamiento, económico y de personal, el procedimiento de modificación de los Estatutos, o bien la propia disolución del Consorcio.

En la línea de años anteriores, cabe destacar una vez más el hecho de que los convenios verticales se estén implantando como una vía para la constitución de consorcios. Anualmente, el recurso a la técnica convencional como instrumento para constituir estas organizaciones comunes cuantitativamente no es muy importante. Sin embargo, cada año se registra algún convenio de este estilo. Por ello, en nuestro sistema, hay ya un importante número de regímenes consorciales en virtud de convenios entre el Estado y las CCAA, hasta el punto de que se está creando un tercer nivel administrativo formado por ese conjunto de consorcios, de órganos comunes, creados al menos por dos Administraciones. Los ámbitos donde la técnica convencional se utiliza para constituir consorcios también se consolidan. El sector cultural es ya un clásico, pero el 2004 –en la línea del año pasado– confirma que también la investigación científica y técnica aparece como un ámbito propicio para articular regímenes consorciales por vía convencional.

Sectores de la actividad convencional

El hecho de que la mayoría de los convenios respondan a convenios-tipo previos significa también que esta técnica de colaboración se ha convertido en un instrumento para desarrollar y financiar auténticos programas en determinados sectores de la acción pública donde pueden participar todas o la mayoría de las CCAA. Siguiendo la línea de otros años, sólo una pequeña parte de los convenios en el 2004 se ha celebrado para encarar problemas particulares de una Comunidad (por ejemplo, convenios para un plan de atención psicosocial integral a las víctimas del atentado terrorista del pasado 11 de marzo, o sobre ayudas para los daños ocasionados por lluvias y temporales). Además, la actividad convencional se halla muy sectorializada, esto es, responde a planes y programas conjuntos que se proyectan en ámbitos muy concretos. Los datos que arroja el 2004 confirman claramente este extremo. Hay cuatro sectores (servicios sociales, educación, sanidad y agricultura) que concentran ellos solos casi el 70% de la actividad convencional entre el Estado y las CCAA. Justamente, se trata de los mismos ámbitos donde también en el pasado año se suscribían un mayor número de convenios (*vid.* Gráficos núms. 3 y 4).

De nuevo, el sector de servicios sociales acapara más de un tercio de todos los convenios verticales formalizados (227, casi el 40% sobre el número total). La actividad convencional en este sector trae causa de una docena de convenios-tipo

que desarrollan planes generales en dicho campo. Se trata de programas «clásicos», algunos con mayor trayectoria temporal que otros. No hay, pues, ninguna novedad en dicho ámbito. Estos programas pueden tener un carácter transversal, como, por ejemplo, el relativo al desarrollo de prestaciones básicas de servicios sociales de las Corporaciones Locales (el de mayor significación financiera en este campo). Sin embargo, en la mayoría de los casos se trata de programas sectoriales que intervienen en diferentes frentes de la acción social: actuaciones específicamente dirigidas a mujeres, voluntariado, protección de la familia, juventud, inmigración, o bien colectivos desfavorecidos (prevención de la marginación del pueblo gitano, protección de la tercera edad, protección de la infancia, menores en situación de dificultad social, o atención a personas con discapacidad). El *modus operandi* cooperativo en el ámbito de los servicios sociales es el exponente más claro de la actividad convencional en nuestro país. La articulación de todos estos programas se ha realizado siempre a través de un convenio-tipo del que han surgido convenios bilaterales entre el Estado y cada CA. Pero la formalización de estos convenios en su momento no ha agotado ese proceso cooperativo, ya que Protocolos adicionales, Addendas y convenios de modificación o de desarrollo correspondientes al 2004 –cuyo único contenido es, a veces, la aportación de las partes– se encargan de dar continuidad a ese programa.

En el ámbito de educación (69 convenios, un 12%), segundo gran sector de la actividad convencional este año, tampoco hay grandes novedades. El convenio-tipo sobre el programa «Internet en la Escuela» para promover la utilización de las nuevas tecnologías en todos los ámbitos educativos, así como el suscrito para llevar a cabo la iniciativa «Internet para todos», han sido ya comentados. Dentro de este campo, se incluyen habitualmente también los sectores de investigación y deportes. En el primero de ellos, representan una importantísima novedad los convenios formalizados para el desarrollo de acciones investigadoras en materia de Medicina Regenerativa, objeto de una atención específica en esta crónica. Asimismo, este año destaca el convenio bilateral (Estado-Castilla y León) para el Consorcio del Centro Nacional de Investigación sobre la Evolución Humana, también ya examinado, por la propia relevancia de este centro, así como por la utilización de la técnica convencional en un ámbito relativamente nuevo, como investigación, para crear regímenes consorciales. Por lo demás, el grueso de la cooperación se centra, un año más, en los múltiples convenios que ha suscrito el Consejo Superior de Deportes y distintas CCAA para sufragar los gastos de gestión, equipamiento e infraestructura en centros deportivos especializados y de alto rendimiento ubicados en las CCAA suscriptoras.

El sector de sanidad (61 convenios, un 10'6%) sigue siendo un campo propicio para la colaboración convencional. La actividad cooperativa en este ámbito responde también a varios convenios-tipos, sobre todo aquellos donde participan mutualidades de funcionarios (en particular, MUFACE) y varias CCAA, y también los suscritos por el Instituto de Salud Carlos III y algunas CCAA. En el primer caso, se trata de addendas y prórrogas para el 2004 donde dichas mutualidades conciertan con las CCAA firmantes programas de larga implantación (por ejemplo, para la prestación de funciones de asesoramiento e informe, o en materia de prestaciones sanitarias en zonas rurales). El Instituto de Salud Carlos III, dependiente del Ministerio de Sanidad, figura también como parte en varios convenios verticales,

entre los que destacan un programa general de promoción del uso racional de los medicamentos (novedad en el 2003) y los convenios, ya comentados, que han aparecido por primera vez este año, para la creación de Unidades de Medicina Tropical, ubicadas en una CA, como parte integrante de la Red Española de Unidades de Medicina Tropical. Más allá de ello, hay que señalar que, en el 2004, han desaparecido los convenios en materia de farmacovigilancia (por lo menos, de momento), un programa clásico, que venía funcionando desde hacía más de veinte años.

Pasando al ámbito de agricultura (incluye ganadería y pesca), el recurso a la colaboración convencional ha experimentado un notable retroceso, pues casi se registran la mitad de convenios que en el 2003 en dicho ámbito (37 convenios, un 6'45%). En efecto, en este año, no han tenido continuidad programas sobre todo en materia de ganadería que habían propiciado una ingente colaboración convencional (convenios para erradicar la epidemia de las llamadas «vacas locas», o para la enfermedad de Aujeszky). En el 2004, los convenios en el sector agrícola, se circunscriben a programas ya clásicos, con una vigencia anual relativos a la cofinanciación de acciones sumamente técnicas, tales como trabajos de control asistido por teledetección de superficies de determinados regímenes comunitarios de ayudas en los sectores de los cultivos herbáceos, o para la creación de un sistema de información geográfica de identificación de parcelas agrícolas. En este año, también se da continuidad a diversos convenios para el tratamiento de datos derivados de la gestión de ayudas financiadas con fondos estructurales de la Unión. Asimismo, durante el 2004, aparecen convenios para realizar proyectos de investigación en materia agraria, ya conocidos en otros años, entre los que destaca el relativo a usos alternativos al bromuro de metilo, que ha sido formalizado entre el INIA y algunas CCAA, bilateralmente, y, también de una forma multilateral (con la Comunidad Valenciana y Murcia), en los términos que ya se han comentado.

En el ámbito de estadística (30 convenios, un 5'2%), los convenios siguen teniendo un papel, pero lejos del desempeñado hace sólo cuatro años, donde serían para articular múltiples proyectos (por ejemplo, estadísticas de bibliotecas, encuestas en el sector transporte, encuestas en el sector comercial, encuestas en el sector turístico, o censos de población y viviendas). En el 2004, en la línea de los dos últimos años, sólo aparecen tres acciones en esta materia. Por una parte, de nuevo, se ha formalizado la addenda a un convenio también ya largamente conocido, como es el suscrito entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y diversas CCAA en materia de estadística e información agraria, pesquera y alimentaria. Más allá de ello, constan dos iniciativas relacionadas con las nuevas tecnologías: la encuesta sobre equipamiento y uso de TICS en los hogares, y la encuesta sobre el uso de tecnologías de la información y de la comunicación y del comercio electrónico en las empresas en el ámbito territorial de la CA. Se trata de dos convenios-tipo susceptibles, por tanto, de ser suscritos por varias o todas las CCAA, a través de los cuales se articulan dos proyectos incluidos en el Plan Estadístico Nacional 2001-2004, un ejemplo más de cómo la colaboración convencional en nuestro sistema arranca de planes y programas generales.

Un sector donde también viene siendo habitual el recurso a los convenios verticales es medio ambiente (28 convenios, un 4'8%). En este ámbito tampoco se

registran novedades. La gran mayoría de los convenios dan continuidad a un plan general previo. En unos casos, dichos convenios responden a un convenio-tipo. Se trata del caso del convenio marco entre el Ministerio de Medio Ambiente y diversas CCAA sobre actuaciones derivadas del Plan Nacional de Recuperación de Suelos Contaminados 1995-2005, para la ejecución conjunta de actuaciones de protección y regeneración del entorno natural cofinanciadas con fondos FEDER, o sobre actuaciones del Plan Forestal español. En otros casos, los convenios en este sector no obedecen a un convenio-patrón, sino que sirven para ejecutar acciones singulares en una Comunidad, aunque siempre dentro de una decisión cooperativa previa. En este supuesto, se inscriben los numerosos convenios bilaterales entre el Ministerio de Medio Ambiente (a través de la Confederación Hidrográfica del Norte) y la Comunidad del Principado de Asturias. Ambas partes suscribieron en el 2003 un Protocolo General en orden al desarrollo de actuaciones del Plan Hidrológico-Forestal y de Restauración de Cauces y Enclaves Naturales en Asturias. En el 2004, el desarrollo de ese Protocolo se ha concretado en una docena de convenios específicos entre las mismas partes para recuperar zonas de singular valor ecológico relacionadas con el medio ambiente fluvial. A la vista de la actividad convencional en medio ambiente, no es exagerado afirmar que la colaboración entre el Estado y las CCAA es una pieza clave en las políticas medioambientales, y, claramente, en materia hidrológica.

Una relevancia mucho menor revisten ya otros sectores. Así, en el 2004, los convenios en el ámbito de las Administraciones Públicas (19 convenios, un 3'3%) se ciñen casi exclusivamente a aquellos que desarrollan anualmente planes de formación continua acogidos al III Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas. Una importancia también residual tienen en este año los convenios en el sector comercio (16 convenios, un 2'8%), donde este instrumento sirve para desarrollar el Plan Marco de Modernización del Comercio Interior, un programa ya conocido en años anteriores, donde participan la mayoría de las CCAA, y que persigue, entre otros objetivos, incrementar la competencia entre los mercados minoristas, o mejorar la distribución espacial de la oferta comercial. Al mismo nivel, se sitúa el sector de turismo (16 convenios, un 2'8%), donde este año el recurso a la técnica convencional experimenta un notable retroceso respecto a ocasiones anteriores. En este campo, tampoco hay novedades. Los convenios sirven para concretizar acciones –y su financiación– que se inscriben dentro de dos conocidos planes: por un lado, el Plan de Dinamización Turística, que se dirige a potenciar destinos turísticos emergentes; o bien el Plan de Excelencia Turística, que persigue la recuperación de destinos consolidados. Dichos planes se desarrollan cada año a través de convenios firmados a tres bandas entre el Estado, las CCAA, municipios e, incluso, a veces, actores privados. El sector de la cultura se mantiene estable en el 2004 respecto al año anterior (13 convenios, 2'3%). Tal y como viene siendo habitual, el recurso a la técnica convencional en este ámbito no sirve normalmente para desarrollar convenios-tipo, sino acciones singulares (por ejemplo, el ya comentado convenio para el Consorcio del Plan de Rehabilitación y Equipamiento de Teatros de Madrid). Una excepción es el convenio entre el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y diversas CCAA para la explotación conjunta de una aplicación informática de gestión museográfica llamada DOMUS. Se trata de uno de los pocos convenios que, en este año,

presentan como contenido principal el auxilio, pues sirve para facilitar la catalogación, y, con ello, un mayor y mejor intercambio de información entre museos e instituciones culturales. La vivienda (12 convenios, un 2%) fue uno de los sectores más prolíficos para la suscripción de convenios, pero desde hace varios años su importancia se ha visto muy reducida, hasta el punto de que este instrumento sólo se ha utilizado en el 2004 para dar continuidad a un programa clásico, «Bolsa de Vivienda Joven en Alquiler», o bien para llevar a cabo acciones con carácter singular, como cofinanciar promociones de vivienda pública en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. En el sector trabajo (9 convenios, un 1'57%), se han suscrito convenios (con Murcia y La Rioja) para acabar de articular los trasposos de funciones y servicios realizados a esas dos CCAA sobre todo en materia de gestión de empleo y prestaciones de desempleo. Más allá de ello, hay sectores todavía mucho más residuales que los anteriores, pero que es preciso sacar a colación dada la relevancia de las acciones pactadas. Así, en el campo de tecnología los convenios están teniendo, como se ha comentado, un papel clave con el ambicioso Programa «Ciudades Digitales». También un buen número de convenios se han registrado en materia de patrimonio histórico, donde se han acordado importantes actuaciones de rehabilitación (por ejemplo, en restos arqueológicos, archivos históricos, o castillos), así como, por supuesto, la financiación de las mismas.

Convenios entre Comunidades Autónomas

En la tónica del año anterior, tampoco en el 2004 se ha celebrado ningún convenio entre CCAA a los efectos del artículo 145.2 CE. Ello confirma la escasa predisposición de las CCAA a formalizar en nuestro sistema la colaboración entre ellas a través de esta técnica. Sobre las causas de esa situación lo único que puede decirse es que obedecen a factores de índole bien diversa (dinámicas administrativas, cultura política, o excesiva rigidez procedimental de este instrumento). Nuevamente, pues, la crónica del 2004 vuelve a ser una crónica sobre oportunidades perdidas, ya que los convenios horizontales, como se ha puesto de manifiesto de forma recurrente, pueden ser una técnica útil para potenciar las propias competencias autonómicas e incrementar la eficacia de la acción pública.

Ahora bien, el hecho de que este año no haya convenios entre CCAA, no significa que la cooperación horizontal no exista. Al contrario, durante el 2004, consta la suscripción de varios Protocolos de colaboración. El seguimiento de este tipo de acuerdos no siempre es fácil, ya que normalmente no son objeto de publicación en los medios oficiales, pero en algunos casos sí son noticia en los medios de comunicación. Al respecto, la prensa se ha hecho eco de estas vías cooperativas de una forma destacada, por lo menos, en cuatro casos.

Por una parte, dos de estos Protocolos están directamente relacionados con la Copa América, un acontecimiento deportivo muy importante a celebrar en Valencia en el 2007 que promete una gran repercusión social, económica y mediática. A tal efecto, la Comunidad Valenciana y Galicia, firmaron el 4 de febrero de 2004, un Protocolo de colaboración con motivo de la celebración de la Vuelta al Mundo de Vela y de la Copa América. A través del mismo, ambas CCAA pretenden sumar esfuerzos para consolidarse como grandes referencias en el turismo

náutico, aprovechando dos acontecimientos que pueden suponer un empuje extraordinario, la salida de Galicia de la Vuelta al Mundo de Vela –*Volvo Ocean Race*– en el 2005 y la celebración de la Copa América en Valencia en el 2007 (Fuente: *Las Provincias. Digital*, <http://canales.lasprovincias.es>). Más allá de este texto, el 15 de junio de 2004 también se firmaba un Protocolo de colaboración entre la propia Comunidad Valenciana y Madrid con objeto de prestarse colaboración y apoyo mutuo para la Copa América 2007 y para la candidatura madrileña de los Juegos Olímpicos de 2012. Este Protocolo se enmarcaría dentro de la cumbre entre los Presidentes de las dos Comunidades firmantes, Francisco Camps y Esperanza Aguirre, celebrada en Valencia en julio de este año. Las acciones pactadas en el mismo pasarían por el intercambio de estrategias y por la celebración este año de dos exposiciones temporales en Madrid y en Valencia sobre los dos eventos deportivos (Fuente: *Levante. El Mercantil Valenciano* en <http://www.levante-emv.es>).

Poco después, se formalizó el Protocolo de colaboración entre la Comunidad Valenciana, Islas Baleares, y Madrid, suscrito en Palma el 12 de julio de 2004, en materia de comunicaciones para la creación de un eje Madrid-Valencia-Islas que pueda producir sinergias que incidan en la actividad económica, social y comercial de cada Comunidad. La firma de este Protocolo se produjo con motivo de la cumbre que mantuvieron en dicha fecha los Presidentes de las tres CCAA suscriptoras. Este pacto, al igual que el anterior suscrito sólo entre la Comunidad Valenciana y Madrid, se inscribe dentro de lo que las propias CCAA firmantes han denominado –y así se refleja en los medios de comunicación– el «eje de la prosperidad». Esto es, el propósito de impulsar una colaboración más intensa entre esas tres CCAA, que forman en el mapa del Estado español una línea horizontal de crecimiento y que expresan, a través de estos instrumentos cooperativos, su intención de estrechar lazos para conseguir unidas más cosas que por separado (Fuente: *elmundo-eldia.com* en <http://www.elmundo-eldia.com>).

Más allá de estos casos, consta la formalización de un Protocolo de colaboración entre la Comunidad Valenciana, nuevamente, y Castilla y León en materia cultural para la promoción conjunta de la Ruta del Cid, el V Centenario de la muerte de Colón y el yacimiento de Atapuerca. Se trata de un acuerdo ambicioso, suscrito en Palencia (Frómista), el 10 julio de 2004, donde se ha pactado la necesidad de cooperar para llevar a cabo importantes acciones de cariz diverso. Uno de los principales compromisos tiene que ver con la Ruta de El Cid Campeador que va de Burgos a Valencia y que pasa por potenciar la ruta a través de la recuperación de patrimonio, y especialmente de conjuntos históricos. También se ha acordado el compromiso de recuperar y potenciar la ruta valenciana hacia el Camino de Santiago para permitir el aumento del número de peregrinos que atraviesan la Comunidad de Castilla y León desde la Comunidad Valenciana. Asimismo, se ha pactado la celebración de diferentes exposiciones en la Comunidad Valenciana, entre las que destaca una en el 2006 con motivo del V Centenario de la muerte de Cristóbal Colón, actividad que servirá como preludeo de la celebración de la Copa América de Vela en la capital valenciana (Fuente: *Europa Press*, en <http://www.lukor.com>).

Por lo pronto, la existencia de estos protocolos corrobora que la necesidad de colaboración entre CCAA existe, que la cooperación entre ellas se produce, y que

se está formalizando mayoritariamente mediante los protocolos de colaboración. En principio, dichos protocolos sólo contienen compromisos de colaboración que deberían concretarse *a posteriori* mediante otros instrumentos, de modo que habrá que ver cómo se desarrollan dichos pactos. Sin duda, la Comunidad Valenciana es la que ha mostrado mayor predisposición para formalizar estos protocolos en el 2004, ya que es parte en todos ellos. Además, hay que destacar que dichos acuerdos se han formalizado entre CCAA gobernadas por partidos del mismo signo político. Sin duda, se trata de un factor que puede favorecer la predisposición a colaborar. Sin embargo, es importante que las CCAA asuman que la cooperación tiene ventajas en sí misma, independientemente de coyunturas políticas, y así crear dinámicas cooperativas estables por encima de los cambios políticos inherentes a los sistemas democráticos. Asimismo, cabe insistir en la forma en la que se conoce de la existencia de dichos protocolos. Estos pactos, por lo común, no se publican en los boletines oficiales, pero fácilmente un buscador en Internet con la combinación de dos palabras («protocolo» y «colaboración») permite acceder a numerosas noticias sobre dichos acuerdos. Normalmente, son protocolos firmados por los propios Presidentes de los Gobiernos autonómicos, lo cual da una relevancia a la firma de semejante acuerdo que se refleja en los medios de comunicación. Por ello, los protocolos comentados en este año son posiblemente sólo algunos de los que más atención mediática han merecido, pero quizás hay más instrumentos de este tipo, cuya existencia sin esa publicidad es extremadamente difícil conocer.

La crónica sobre la colaboración horizontal no puede cerrarse este año sin comentar un caso curioso. En el 2004, el Gobierno de La Rioja ha suscrito un Protocolo de colaboración con la Diputación Foral de Álava para la planificación y obras de carreteras en la red viaria de zonas colindantes. El texto fue remitido por el Gobierno autonómico a la Cámara de la Comunidad, donde ha sido tramitado como un convenio horizontal, aprobado y autorizado a través de una ley –la Ley 5/2004, de 5 de octubre, aprobada en lectura única y votada con unanimidad por todos los grupos parlamentarios–, de acuerdo con las previsiones del Reglamento de dicho Parlamento que establece la aprobación y autorización de los convenios entre CCAA a través de una ley. Al margen de las especialidades que plantea el hecho de que se trate de un pacto entre La Rioja y un Territorio Foral (que, en este supuesto, en materia de carreteras, ejerce competencias propias de la CA), lo realmente importante es que el texto es sólo un protocolo de colaboración. Se trata de un pacto de naturaleza más bien política, donde se contiene un compromiso de cooperación futura para mejorar dichas infraestructuras entre una CA y un Territorio Foral que deberá concretizarse en un momento ulterior. Por ello, no hubiera sido necesario su remisión al Parlamento, ya que el Estatuto de Autonomía de La Rioja prevé dicha intervención parlamentaria sólo para los convenios entre CCAA –y no para otras figuras, como tales protocolos–, esto es, sólo para aquellos pactos donde los compromisos de las partes están perfectamente definidos y ambas instancias se pretenden vincular jurídicamente para cumplirlos. Posiblemente, el Gobierno autonómico envió este texto al Parlamento como deferencia institucional, pero el episodio muestra hasta qué punto en esta materia hay una notable confusión sobre la naturaleza jurídica de los pactos que se acuerdan y, por tanto, también sobre la tramitación procedimental que en cada caso es precisa.

CUADRO DE CONVENIOS ENTRE EL ESTADO Y LAS CCAA 2003

	And	Arag	Ast	Bal	Can	Cant	C-LM	CyL	Cat	C-Val	Ext	Gal	L-R	Mad	Mur	Nav	PV	Ceu	Mel	TOTAL
Adm. Púb.*	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	2		1	1	19
Agricultura**	4	1	3	2	2	2	3	3	2	2	1	3	3	1	4		1			37
Comercio	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1			1	1	16
Cultura	1	2		1			1	1		2		2		1	1				1	13
Educación***	4	3	2	5	4	4	2	5	9	4	2	4	4	8	3	2		3	1	69
Estadística	2	2	2	1	2	2	1	1	2	1	2	2	3	2	1	3	1			30
Industria			1									1	1							3
Medio Amb.			15		1	2	1	2	2			3			2					28
Sanidad	5	4	3	2	6	2	3	6	4	4	2	6	3	5	2	1	1	1	1	61
Seguridad Púb.	1											1								2
Serv. Sociales	12	10	12	14	12	12	20	13	13	15	13	15	13	14	14			13	12	227
Trabajo							2						2		5					9
Turismo	1	3	2		2	1			1	2		1	1		2					16
Vivienda y urb.					1		1	1		1			1	1	1			3	2	12
Otras mat.****		4	1	2	6	2	1		1			4	1		3	1		1	1	28
TOTAL CCAA	32	31	43	29	37	29	37	34	37	24	22	44	34	34	40	8	3	23	20	571

NOTA: no incluye los 2 convenios de suscripción multilateral correspondientes al 2004

* Incluye función pública

** Incluye pesca y ganadería

*** Incluye deportes e investigación

**** Incluye cartografía, cooperación al desarrollo, patrimonio histórico-artístico, tributos, pesas y medidas y transportes

GRÁFICO 1. NÚMERO DE CONVENIOS POR COMUNIDAD AUTÓNOMA 2004

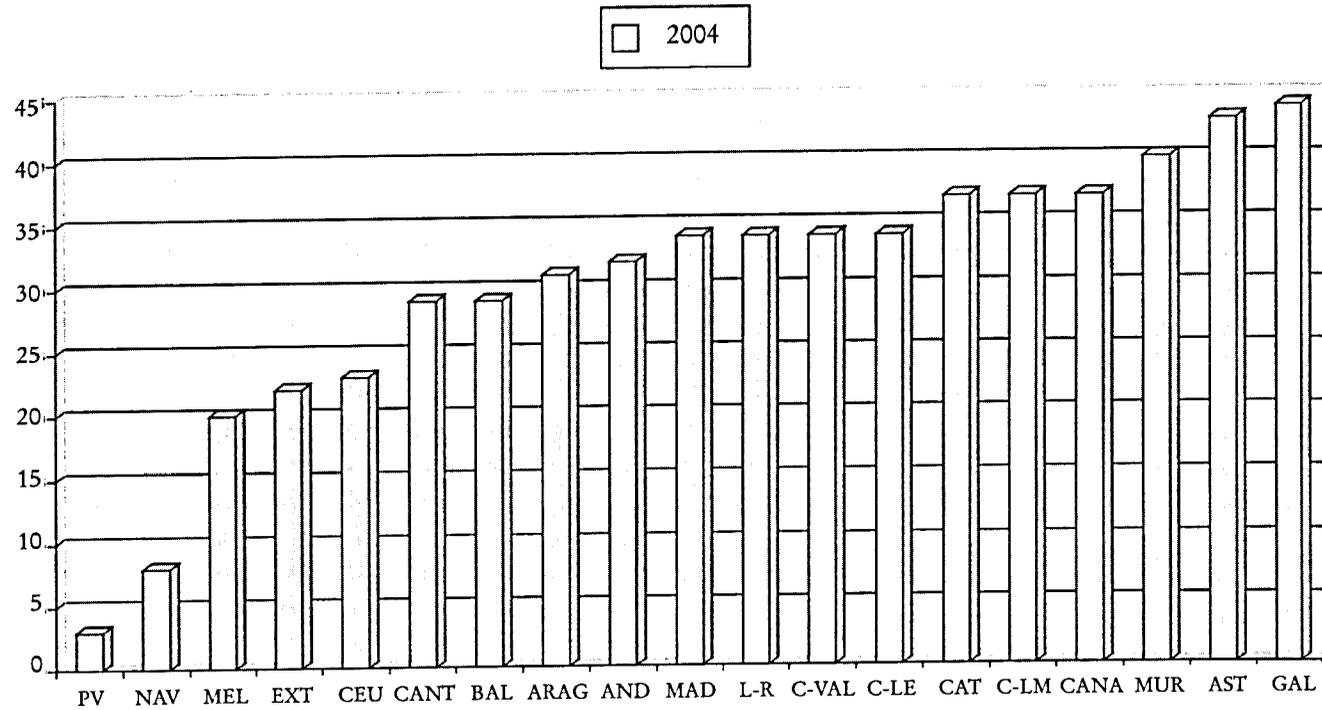


GRÁFICO 2. NÚMERO DE CONVENIOS POR COMUNIDAD AUTÓNOMA 2003 y 2004

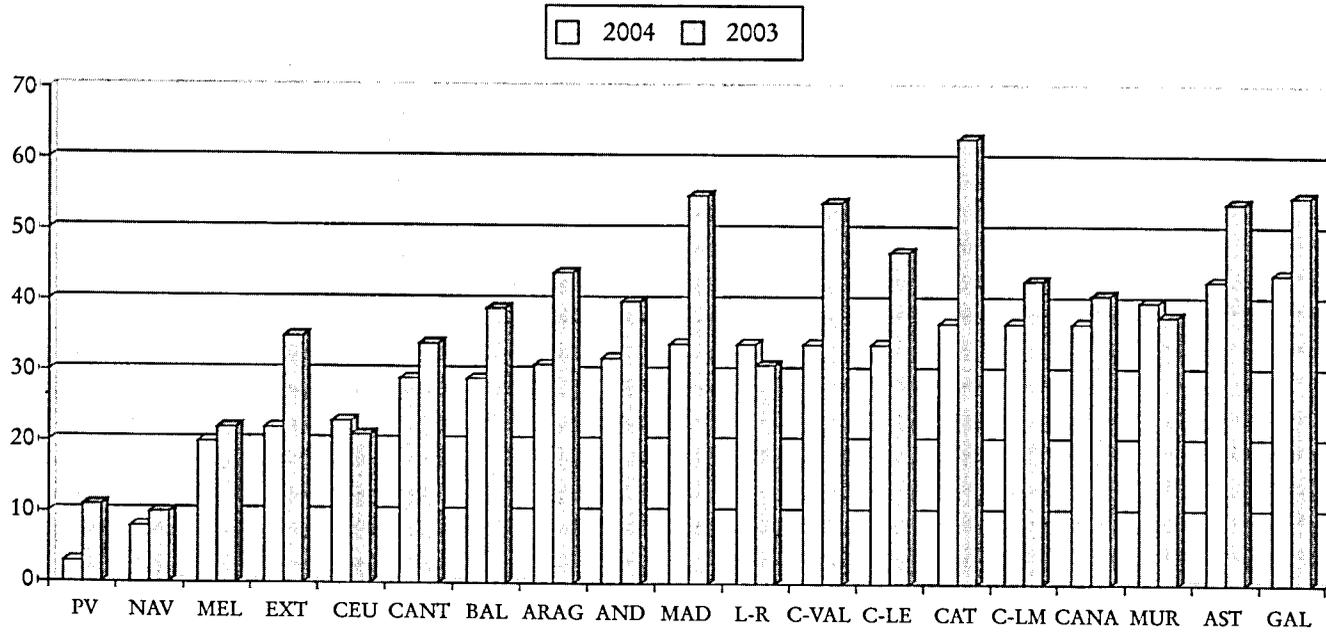


GRÁFICO 3. NÚMERO DE CONVENIOS POR MATERIAS 2004

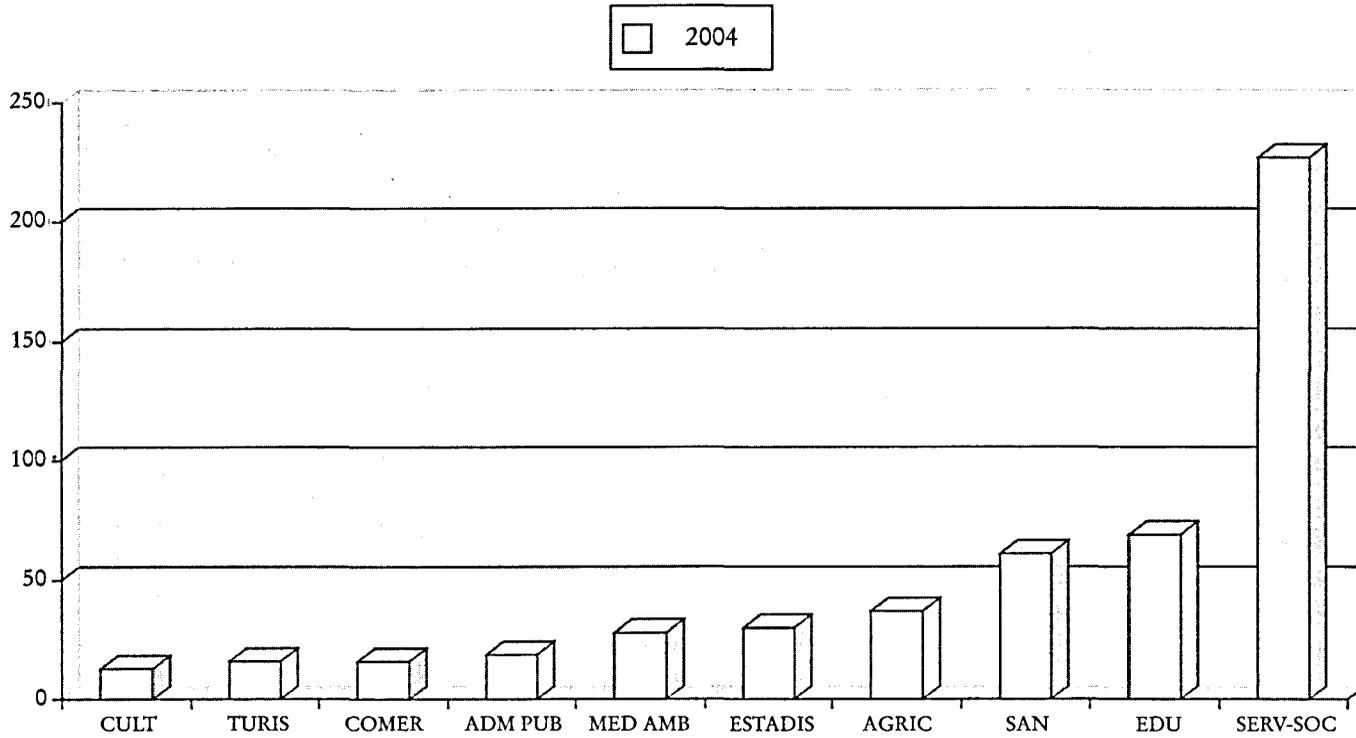


GRÁFICO 4. CONVENIOS POR MATERIAS 2003 y 2004

