

## RELACIONES DE COLABORACIÓN CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

*María Jesús García Morales*

La actividad convencional en el Estado autonómico suele ser un sector muy poco propicio a las novedades. El 2007 es un buen ejemplo de la reiteración de las mismas constantes que llevan detectándose en este ámbito desde hace varios años, tanto en su dimensión vertical (con el Estado), como horizontal (entre CCAA). Y es que el mismo instrumento –el convenio de colaboración– tiene unas proporciones y una funcionalidad radicalmente distintas en uno y otro caso. En la dimensión vertical, la voluntad política de mantener relaciones cooperativas entre el Estado y las CCAA se exterioriza claramente a través de esta técnica. Al amparo de libertad contractual, y con un marco jurídico de mínimos previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común–, este instrumento sirve para pactar las acciones más diversas prácticamente en todos los sectores de la acción pública. Por el contrario, en la dimensión horizontal, los convenios entre CCAA tienen un crecimiento constante, pero muy lento y están todavía lejos de desplegar todo su potencial en nuestro sistema. No se visualiza todavía un planteamiento fuerte de relación de las CCAA entre ellas, ni el régimen constitucional de esta figura ha propiciado que surgiera esa cultura cooperativa entre las comunidades. En este escenario –que se repite año tras año–, las novedades en 2007 son casi inexistentes tanto en la actividad convencional, como en la normativa que la disciplina, hecha excepción de la regulación que diseñan los nuevos estatutos de autonomía en este punto y el nuevo marco que se abre para dicha actividad.

### Convenios entre el Estado y las comunidades autónomas

#### *2007 un año marcado por el continuismo en la actividad convencional*

Desde hace tiempo, los convenios entre el Estado y las CCAA muestran unas claras líneas de estabilidad –incluso, rutina por su reiteración– que se confirman en 2007. Son un instrumento de colaboración recurrente que se mantiene en unos niveles similares al de años anteriores (1020 convenios aparecen publicados en el BOE durante 2007). Son la parte más «visible» de la colaboración entre el Estado y las CCAA, no sólo porque se deben publicar en los medios oficiales, sino porque sirven para articular una colaboración de carácter eminentemente técnico que exterioriza el trabajo de otros órganos de colaboración más políticos, por su composición y funciones, como son principalmente las Conferencias Sectoriales. La actividad convencional en 2007 vuelve a servir para dar continuidad a líneas

de cooperación presentes en años anteriores, que se articulan a través de convenios-tipo o de suscripción generalizada, esto es, programas generales donde participan, sino todas las CCAA, una amplia mayoría de ellas (claramente, en servicios sociales y educación). Hasta tal punto, cabe hablar de continuismo durante 2007 que raramente han aparecido en la actividad convencional nuevos convenios de suscripción generalizada (en cuanto tales, decisiones multilaterales), entre los que cabría destacar los Convenios del Ministerio de Sanidad y Consumo y diversas CCAA para el impulso de prácticas seguras en los centros sanitarios, a través de los cuales, se desarrollan líneas pactadas por ambas partes dentro del Plan de Calidad de la Sanidad Pública presentado por el Ministerio a raíz de la II Conferencia de Presidentes. Asimismo, aparecen dos nuevos convenios de encomienda de gestión, los suscritos con distintas CCAA para atribuir al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación la realización de los pagos de las indemnizaciones correspondientes al abandono de la producción láctea, así como los convenios para la delegación de determinadas funciones del organismo pagador de la comunidad autónoma en la Dirección General de Desarrollo Rural del mencionado Ministerio. En ambos casos, se trata de una cooperación entre el Estado y las CCAA propiciada por exigencias comunitarias, pues el proceso de integración y el derecho europeos han impulsado en nuestro sistema un desarrollo de instrumentos cooperativos verticales especialmente intenso en ámbitos como agricultura o desarrollo regional. Más allá de estos casos, las novedades en los convenios de suscripción múltiple son escasísimas, no así por lo que respecta a convenios singulares para el desarrollo de una línea de colaboración específica con una comunidad (convenios que propiamente responden a una decisión bilateral). Dichos acuerdos representan un sector pequeño en el conjunto de la actividad convencional, pero permiten formalizar acciones tremendamente heterogéneas y variopintas, lo que muestra la enorme versatilidad de esta figura (por ejemplo, convenios entre el Ministerio de la Presidencia y la Comunidad de Madrid para la asistencia sanitaria al presidente del Gobierno y otros altos dignatarios, entre el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y la Generalidad de Cataluña con relación con el Congreso Mundial de Comunicaciones Móviles, o varios convenios que sirven –al igual que otros años– para crear Consorcios, como el Centro Federico García Lorca, o para la Conmemoración del II Centenario de la Constitución de 1812). En cualquier caso, es preciso matizar la ausencia de novedades durante el año. Y es que la explotación de los datos de BOE deja fuera de esta crónica a convenios novedosos y con impacto directo en los ciudadanos como los firmados –pero no publicados en 2007– en materia de dependencia, o para la gestión conjunta de la renta básica de emancipación.

*El contenido de los convenios verticales sigue siendo eminentemente financiero*

En 2007, en la línea de años anteriores, la mayor parte de los instrumentos convencionales prevén compromisos financieros (en algunos casos, financiación sólo del Estado y, en otros, la gran mayoría, cofinanciación por ambas partes). Parece indudable que en la actividad convencional hay un estímulo económico. Pero es preciso valorar a qué responde, en qué términos se produce y cómo puede afectar a la autonomía de gasto de las propias CCAA.

*No todos los convenios con compromisos financieros tienen un contenido subvencional*

Por lo pronto, conviene precisar que los convenios entre el Estado y las CCAA son el principal instrumento para «territorializar» créditos del Estado a favor de las CCAA, pero no todos los convenios con compromisos financieros representan una transferencia de recursos del presupuesto estatal a los autonómicos. Los convenios que distribuyen entre las CCAA créditos estatales se prodigan sobre todo –y una vez más en 2007–, como se verá, en sectores donde las comunidades disponen de competencias propias, incluso, exclusivas. Siguiendo la tipología de los Informes que elabora el MAP –el que mayor información gestiona sobre los convenios y sus dimensiones financieras– habría tres grandes tipos de convenios con compromisos financieros que aparecen, de nuevo, en la actividad convencional de 2007: por un lado, aquellos convenios subvencionales (claramente, en servicios sociales y educación), aquellos en los que ambas partes deciden cofinanciar un proyecto cada uno en el marco de sus competencias sin transferencia de fondos adicional para las CCAA, pues el gasto estatal se realiza en el ejercicio de competencias propias (así, convenios entre el Estado y las CCAA para la construcción de una infraestructura, proyectos medioambientales o la realización de actuaciones en cuencas hidrográficas intercomunitarias), y convenios que sirven para retribuir a las CCAA la realización de un trabajo que les encarga el Estado (por ejemplo, convenios para la realización del Inventario General de Bienes Muebles del Patrimonio Histórico Español en posesión de instituciones eclesiásticas, donde el Ministerio de Cultura financia a las CCAA como retribución por elaborar un trabajo de fichas que corresponde a la Comunidad) (sobre las distintas finalidades y efectos de los convenios con compromisos financieros *vid. Informe 2006. Convenios de colaboración Estado-Comunidades Autónomas*, último Informe sobre el tema del MAP hasta ahora publicado).

*Alrededor del 50% de la actividad convencional en 2007 sirve de nuevo para territorializar subvenciones en sectores de competencia autonómica*

Si bien no todos los convenios entre el Estado y las CCAA con compromisos financieros son convenios subvencionales, los datos de 2007 sí vuelven a confirmar que casi la mitad de la actividad convencional registrada en el año en curso sirve para poner a disposición de las CCAA créditos del Estado, algo que además, tal como se viene detectando en años anteriores, es especialmente palpable en ámbitos de competencia propia, en particular, como se verá, en servicios sociales y educación. La jurisprudencia constitucional ha reconocido que los convenios, en cuanto acuerdo de voluntades, son un instrumento que puede conjugar el poder de gasto que se reconoce al Estado –incluso en sectores de competencia autonómica exclusiva– con la capacidad de decisión de las CCAA para llevar a cabo sus propios objetivos (STC 13/1992, de 6 de febrero). La Ley 47/2003, de 26 de noviembre, Ley General Presupuestaria, en desarrollo de la jurisprudencia constitucional, vincula el proceso de distribución de los créditos que el Estado ponga a disposición de las CCAA a un acuerdo de Conferencia Sectorial sobre criterios de reparto territorial de subvenciones (art. 86.2 Ley General Presu-

puestaria). En la práctica, dicha previsión legal se materializa en la convocatoria durante los primeros meses del año de las respectivas conferencias con el fin de aprobar dichos criterios de distribución y la asignación correspondiente. Una vez aprobados dichos criterios, –formalizados mediante Acuerdo de Consejo de ministros–, la decisión multilateral se concreta a bilateralmente a través de convenios con las CCAA. De esta manera, la secuencia debería ser la siguiente: existencia de crédito en los presupuestos generales del Estado a favor de las CCAA, acuerdo de conferencia sectorial sobre criterios de distribución y firma bilateral de un convenio-tipo.

### *La vinculación entre el convenio y el Acuerdo de Conferencia Sectorial que territorializa créditos estatales*

Desde el punto de vista del procedimiento, con los datos que aparecen en BOE, el *iter* marcado legalmente parece seguirse con una cadencia que se repite ya año tras año sobre todo en algunos sectores. En particular, durante 2007, al menos con los datos de BOE, los convenios con compromisos financieros que sirven para territorializar subvenciones aparecen en los sectores de servicios sociales (nuevamente, como sucede cada año) y educación (donde ha crecido mucho la actividad convencional desde 2006). En servicios sociales, consta el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales respecto de los créditos destinados a la cofinanciación de planes o programas sociales (BOE 24 de marzo de 2007), que ulteriormente se articulan mediante los convenios ya «clásicos» –y donde se concentra el grueso de la actividad convencional– en materia de prestaciones básicas de servicios sociales de corporaciones locales, pueblo gitano, plan del voluntariado, atención a la primera infancia, apoyo a familias en situaciones especiales, medidas para menores infractores, personas mayores, personas con discapacidad. También el Acuerdo del Fondo de Apoyo a la Acogida y la integración de inmigrantes, así como el refuerzo educativo de los mismos (BOE 21 de marzo de 2007) sobre criterios de distribución y la distribución resultante sirve de base para la suscripción de convenios anuales en esta materia desde hace algunos años. El reflejo cooperativo de la aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia, constituye una novedad en este año. El Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia sobre el marco de cooperación interadministrativa y criterios de reparto de créditos de la Administración General del Estado para la financiación del nivel acordado en dicha ley (BOE 2 de junio de 2007) ha propiciado una cascada de instrumentos convencionales en 2007, aunque todavía, como se ha señalado, no han recibido publicidad. Asimismo, educación es un sector emergente donde se registra una intensa actividad convencional de carácter subvencional sobre todo en los dos últimos años. Dicha actividad arranca en 2007 de los Acuerdos de la Conferencia Sectorial del ramo por los que se formalizan los criterios de distribución, así como la distribución resultante para el año 2007 de la financiación para el Plan de apoyo a la implantación de la LOE (BOE 3 de mayo de 2007) y del Plan PROA (BOE 8 mayo de 2007). Ambos acuerdos dan continuidad a toda una serie de convenios para el desarrollo en las CCAA de programas sobre

formación de profesorado o programas de aprendizaje de lenguas extranjeras. En todos estos casos, se repite la secuencia prevista: en el seno de la Conferencia Sectorial correspondiente, u órganos equivalentes, arranca el proceso cooperativo materialmente multilateral, pero su concreción es bilateral a través de una sucesión de convenios con las CCAA. Cabe destacar la transparencia del procedimiento, pues los acuerdos son adoptados en un órgano multilateral con criterios, sino compartidos, al menos sí conocidos por todos en el momento de formalizar un convenio bilateralmente. No obstante, cabe reseñar que no siempre consta en el texto del convenio la referencia al Acuerdo de Conferencia de Sectorial que sirve para fijar los criterios de distribución y que permite «identificar» a un instrumento convencional como subvencional. Por ejemplo, en los convenios entre el Ministerio de Cultura y las CCAA para la aportación y distribución de crédito para la adquisición de fondos bibliográficos para la mejora de bibliotecas públicas, no consta la referencia al acuerdo de la correspondiente Conferencia Sectorial, aunque todo apunta a que hubo de acordarse en ella.

#### *Programas generalistas y dificultades para conocer las dimensiones financieras de los convenios*

Más allá de estos aspectos de procedimiento, el volumen tan importante de instrumentos convencionales que se registra cada año –y que no cesa, sino que justamente crece– en sectores de competencia autonómica puede suscitar un tema siempre latente sobre cuáles son los efectos materiales de este uso de los convenios sobre la autonomía de las comunidades, esto es, hasta qué punto se medianizan políticas autonómicas y se pueden vaciar competencias de las comunidades de forma ilegítima. El Tribunal Constitucional ha dejado claro que el Estado puede destinar fondos propios a las comunidades autónomas, incluso en sectores donde la competencia de éstas es exclusiva, a través de convenios «ajustados a principios constitucionales» (STC 13/1992, de 6 de febrero). El instrumento convencional, en cuanto instrumento para poner a disposición de las comunidades dichos fondos, no merece reproche constitucional. En todo caso, podría ser objeto del mismo el uso que se haga de esos convenios en cada caso concreto. Las características de la vía convencional hacen difícil probar una eventual intromisión competencial, pues, en principio, bajo la autonomía de la voluntad, se puede salvaguardar la capacidad de decisión de las CCAA, así como su margen para elegir y realizar objetivos, tal y como exige la jurisprudencia del Tribunal Constitucional para que no haya invasión competencial por la vía convencional. Por lo que respecta al contenido concreto de los convenios, con los datos que constan, los programas suelen ser lo suficientemente generalistas como para dejar ese margen de decisión a las CCAA que exige el Alto Tribunal, si bien se trata de un dato que puede depender de la autopercepción de las propias CCAA y, por tanto, no es visible en el BOE. Además, tampoco resulta fácil aseverar que haya una dependencia de las CCAA de la fuente exógena de financiación subvencional que se recibe a través de convenios para llevar a cabo sus políticas, porque no es fácil saber las dimensiones financieras de los convenios. En el BOE, muchos de los convenios que aparecen en el año en curso se han firmado en realidad el año anterior, de modo que no es una fuente válida para calcular magnitudes presupuesta-

rias que corresponden al año natural. Los datos del MAP, señalan que el dinero que se articula a través de convenios es poco: «las aportaciones estatales no resultan de especial relevancia, sobre todo si se compara con el total del presupuesto de ingresos autonómicos» (Informe 2006. *Convenios de colaboración Estado-Comunidades Autónomas*, pág. 22, *vid.* <http://www.map.es>). Sin embargo, en las CCAA no hay una cuantificación de las dimensiones reales de lo que se recibe a través de la vía convencional, y, por tanto, faltan datos que permitan afinar cuál puede ser la incidencia de ese dinero en sus políticas y en su autogobierno. En lo que consta, sólo en Cataluña, desde el Registro de Convenios de la Generalidad, se ha realizado una primera valoración de esas dimensiones en 2006, aunque no por Departamentos (Fuente: *Balance de actividad octubre 2004-diciembre 2006*, Dirección General de Relaciones Institucionales, *vid.* <http://www10.gencat.net/drep/AppJava/cat/relacions/Registre/Registre.jsp>). En cualquier caso, es necesario afinar mucho más los datos para saber lo que pueden representar para cada comunidad –que puede no ser lo mismo para cada una de ellas– las subvenciones estatales que se reciben mediante convencionalmente.

### *La generalización de la práctica de la cofinanciación en los instrumentos convencionales*

En cualquier caso, en 2007 sí vuelve a constatarse que en buena parte de los convenios que tienen un contenido subvencional hay, en realidad, una cofinanciación. Se trata de una tendencia patente en los últimos años que parece afianzarse. Ello trae causa ya de los acuerdos de distribución de créditos de las Conferencias Sectoriales, donde es habitual la cláusula que exige la cofinanciación a las CCAA (p. ej., en el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Educación para el Plan de Apoyo a la Implantación de la LOE consta que «los programas acogidos a este Acuerdo serán cofinanciados de modo que la aportación del Estado resulte el 40% del total. Cada una de las comunidades autónomas aportará el 60% restante», o en el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales respecto de los créditos destinados a la cofinanciación de planes o programas sociales dispone que «Las comunidades autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla aportarán para la financiación de los proyectos seleccionados una dotación económica de igual cuantía, al menos, que la que le corresponde en la anterior distribución» [la anterior distribución son las aportaciones del Estado]). La presencia creciente de cofinanciación plantea una situación en la que el poder central pone a disposición de las CCAA unos fondos propios, pero además, para ello, reclama dinero a las CCAA. Los convenios se convierten, así, en un instrumento para la realización de políticas que acostumbran a partir del Estado –suele ser quien propone el plan o programa que las CCAA apoyan–, pero, al articularse, de forma cooperativa y al amparo de la libertad contractual, se están convirtiendo en líneas de acción conjunta voluntariamente aceptada en ámbitos competenciales de las CCAA (de hecho, en algunos acuerdos de conferencia sectorial no sólo hay criterios de distribución de créditos y la asignación resultante, sino también un acuerdo sobre los programas –ciertamente amplios– a realizar: por ejemplo, en servicios sociales, los programas de pueblo gitano, erradicación de la pobreza; o, en educación, programas de aprendizaje de lenguas o formación de profesorado).

### *La creciente presencia de los convenios en la legislación estatal sectorial con incidencia en competencias autonómicas*

Como se acaba de señalar, el poder central es quien normalmente propone planes –que luego se articulan mediante convenios– en el seno de conferencias sectoriales (donde el Estado ostenta la presidencia, el poder de convocatoria y la fijación del orden del día). Más allá de ello, en los últimos años, los convenios de colaboración se han estado convirtiendo en un instrumento presente en leyes estatales con incidencia en competencias autonómicas que, además, tienen una importante visibilidad y repercusión en la ciudadanía. En 2007 se visualiza en el BOE ya el reflejo de algunas de esas previsiones legales en la actividad convencional. Por ejemplo, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, prevé explícitamente que el Estado promoverá programas de cooperación territorial que, como se ha visto, se han planteado en la conferencia sectorial del ramo y han propiciado un crecimiento de la actividad convencional muy notable en estos últimos años. La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, prevé la suscripción de convenios entre el Estado y las CCAA que deben servir para financiar el segundo nivel de atención entre ambas instancias. Se trata de unos convenios novedosos firmados en 2007 por la mayoría de las CCAA, relevantes por el entramado cooperativo que representan y por su incidencia directa en los ciudadanos, que han tenido más visibilidad mediática –en muchos casos, por las agrias disputas políticas que han propiciado en algunas CCAA– que visibilidad institucional pues, tal como se viene comentando, todavía no han sido publicados en los medios oficiales. En 2007, no sólo se refleja en la actividad convencional el impacto de dichas previsiones legales, sino que se han aprobado nuevas normas donde los convenios vuelven ser decisivos en la ejecución de disposiciones estatales. En este supuesto, se halla la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, donde el convenio vertical es una pieza básica en la ejecución del Plan de Desarrollo Rural Sostenible, o el Real Decreto 1472/ 2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la renta básica de emancipación de los jóvenes, donde los convenios se configuran como el instrumento de gestión conjunta de las ayudas que son objeto de dicho reglamento. En este último caso, buena parte de los convenios se han firmado con casi todas CCAA a finales de año, aunque no han sido todavía objeto de publicidad en el BOE (notas de prensa en la página Web del Ministerio de Vivienda, <http://www.vivienda.es>).

### *La aparición de los convenios verticales en los nuevos estatutos de autonomía*

No sólo la legislación sectorial del Estado prevé a los convenios como piezas básicas de un sistema de relación cooperativa, gran parte de los nuevos estatutos están recogiendo esta figura. Se trata de un reconocimiento estatutario *ex novo*, ya que los convenios verticales no aparecían en las redacciones de los primeros textos de finales de los años setenta e inicios de los ochenta. Los nuevos estatutos prevén apartados específicos dedicados a las relaciones institucionales, donde se acostumbra a reconocer de forma expresa a los convenios con el Estado como un instrumento más de colaboración. Se trata de una línea iniciada por el Estatuto

catalán de 2006 que han seguido la mayoría de los estatutos aprobados en 2007 (entre ellos, Islas Baleares, Aragón y Castilla y León). Llama la atención que dicho reconocimiento no conste en el Estatuto andaluz. La reforma estatutaria en este caso ha sido muy continuista y podía haberse aprovechado para llevar al Estatuto el instrumento más recurrente de la actividad cooperativa de la Comunidad. En la mayoría de nuevos estatutos, los convenios verticales sólo se reconocen como uno de los posibles instrumentos de colaboración (así, Estatutos de Islas Baleares y Castilla y León). Más allá de ello, el texto de Aragón prevé –siguiendo al Estatuto catalán– que una ley del Parlamento autonómico regule el régimen jurídico de este instrumento. Tal y como se señalaba en la crónica de 2006, el hecho de que las leyes autonómicas aborden este tema puede aportar una sistematicidad y una coherencia muy necesarias en la actividad convencional que se halla regulada hasta ahora en normas dispersas. Dentro del respeto a los principios de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ley básica en esta materia, las leyes autonómicas tienen margen para disciplinar el proceso de formación de la voluntad negocial y su exteriorización, así como instrumentos de seguimiento en lo que a la Comunidad Autónoma afecta. Además, este tipo de previsiones estatutarias elevan el rango de la norma donde se debe abordar el régimen de los convenios, ya que a diferencia, de la normativa estatal, en el caso de las CCAA, dicho extremo está regulado, no sólo de forma fragmentaria, sino en normas de rango reglamentario.

### *El papel de las nuevas Comisiones Bilaterales en el impulso y seguimiento de instrumentos convencionales*

Más allá del reconocimiento estatutario de los convenios verticales, en 2007 sí se percibe la incidencia en la actividad convencional de las reformas de los estatutos de autonomía correspondientes a 2006. En concreto, la entrada en vigor del nuevo Estatuto catalán ha propiciado la constitución de la nueva Comisión Bilateral de Cooperación Generalidad-Estado. Hasta el momento, el grueso de su actividad ha sido impulsar traspasos, hasta el punto de que la actividad de dicho órgano y sus resultados se han convertido en un referente del despliegue estatutario. Sin embargo, la Comisión Bilateral en el marco de sus funciones sobre «impulso de medidas adecuadas para mejorar la colaboración entre el ambas partes y asegurar un ejercicio más eficaz de la competencias respectivas en los ámbitos de interés común» (art. 183.2 c) EAC), se ha ocupado significativamente de la colaboración vertical durante 2007. Por lo pronto, la Comisión Bilateral se ha dotado de un reglamento interno, de 16 de abril de 2007, donde se prevén unos órganos de apoyo –aspecto básico para la preparación de las reuniones y la continuidad de sus trabajos–, entre los que se cuenta la Subcomisión de Colaboración y Cooperación prevista con carácter permanente y formada por miembros de la propia Comisión Bilateral y las personas que ocupan las respectivas secretarías de la misma (la secretaría es doble). Más allá de ese reflejo organizativo, la tarea de la Comisión Bilateral en materia de colaboración se centra en el análisis de la colaboración y el intercambio de información sobre convenios. La Comisión Bilateral, hasta el momento, es un foro donde se puede impulsar la suscripción de un convenio especí-

fico con la Comunidad, pero no sustituye a la Conferencia Sectorial que es la sede natural de los convenios-tipo que, como se ha señalado, representan el grueso de la actividad convencional de todas las CCAA (por ejemplo, en la Comisión Bilateral se han abordado los convenios en materia de emergencia radiológica, de seguridad privada o sobre servicios meteorológicos y ha sido informada de su suscripción). Un interés especial reviste el Acuerdo sobre Intercambio de Información en Materia de Convenios de Colaboración y Cooperación, adoptado en la tercera reunión de la Comisión Bilateral Generalidad-Estado (17 de julio de 2007). En virtud del mismo, se ha pactado establecer un mecanismo periódico de intercambio de información entre ambas administraciones sobre convenios que permita una evaluación conjunta de estos instrumentos. El intercambio de información entre las unidades directivas de cada administración consistirá en el envío de una relación de los convenios autorizados por la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Autonómica, en el caso de la Administración General del Estado, y de los convenios informados con carácter preceptivo y previo a la firma, en el caso de la Generalidad de Cataluña. Una vez efectuado dicho intercambio, se procederá a elaborar un estudio anual en el que analizaran los convenios suscritos (Fuente: Dirección General de Relaciones Institucionales. Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y de Participación de la Generalidad de Cataluña, en general, sobre la actividad de la Comisión Bilateral en 2007 *vid.* la página web del mismo Departamento con información sobre la misma

Se trata de un paso importante, ya que constituye la primera ocasión en que se produce un intercambio de información de este estilo entre ambas partes. Pero, además, es un paso necesario, ya que cualquier impulso o mejora de la colaboración exige primero saber qué líneas de colaboración existen, cosa que no siempre es fácil en materia convencional, dado que el volumen de convenios ha adquirido unas dimensiones muy considerables y se trata de un ámbito fuertemente sectorializado, donde muchas veces un convenio no sale del departamento que lo suscribe. Con dicho acuerdo cada parte puede obtener información muy valiosa que puede redundar en un mejor funcionamiento de cada instancia y de las propias relaciones intergubernamentales entre ambas. El primer año de vigencia del nuevo Estatuto es muy poco tiempo para valorar que puede dar de sí la Comisión Bilateral en este punto. Sin embargo, con las acciones iniciadas en 2007 se atisban nuevas dinámicas y una línea de actuación que están siguiendo otras comisiones bilaterales. En ese sentido, la nueva Comisión Bilateral de Cooperación Junta de Andalucía-Estado, en su reunión constitutiva (9 de abril de 2007), ha puesto en marcha una Subcomisión sobre Colaboración y Cooperación y ha actuado ya en su siguiente reunión (12 de noviembre de 2007) como foro donde se informa de los convenios que suscriben los Ministerios con Departamentos de la Junta (*vid.* [www.map.es](http://www.map.es)).

## Convenios entre comunidades autónomas

*Continúa la precariedad de las relaciones convencionales entre comunidades.* Si bien 2006 fue un año prolífico en cuanto a la suscripción de este instrumento, durante 2007 no parece mantenerse esa línea. Una primera lectura de los datos

del Boletín Oficial de las Cortes Generales (Senado) indica que en este año se registran 4 convenios entre CCAA comunicados y tramitados como convenios de colaboración a los efectos del artículo 145.2 CE (por tanto, sin necesidad de autorización de la Cámara). Se trata del Acuerdo de cooperación entre Galicia y el Principado de Asturias en materia de protección civil, el Convenio entre las Comunidades Autónomas de Madrid y Castilla y León para la ejecución de una política conjunta en materia de transporte público regular de uso general de viajeros por carretera, así como de transporte por ferrocarril, el Convenio entre la Comunidad de Madrid y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha –también en materia de transporte– para la renovación de la utilización de los títulos de abono de transportes del Consorcio Regional de Transportes de Madrid en los desplazamientos entre ambas, y el Convenio de colaboración en materia de administración electrónica entre la Junta de Andalucía y la Junta de Galicia. Cabe precisar que, en realidad, sólo los dos últimos pactos son propiamente nuevos convenios entre comunidades comunicados al Senado durante este año. El primero de ellos, el Acuerdo de cooperación entre Galicia y el Principado de Asturias en materia de protección civil, se ha tramitado en 2007, pero, en realidad, fue registrado en la Cámara a finales de 2006, tal y como se comentaba en la crónica de este *Informe* el año anterior. Cabe destacar que este texto se ha tramitado en el Senado como convenio de colaboración, no como un acuerdo de cooperación –que precisa autorización de las Cortes Generales–, denominación que le han dado las partes, pero que no se corresponde con la naturaleza de sus cláusulas similares –e, incluso, más genéricas– que la de otros textos en esta materia que han pasado por la Cámara como meros convenios de colaboración. Por ello, el propio Dictamen de la Comisión General de las Comunidades Autónomas ha tenido que aclarar que, «sin perjuicio de la denominación inicial conferida por las dos comunidades...», dicho pacto se tramitaba como convenio sin necesidad de autorización parlamentaria. Tal y como se señalaba en *Informe de las Comunidades Autónomas 2006*, este episodio denota la notable confusión de las partes a la hora de calificar sus pactos y los problemas que con ello pueden crear en la tramitación de los mismos. Por su parte, el Convenio entre las Comunidades Autónomas de Madrid y Castilla y León para la ejecución de una política conjunta en materia de transporte público regular de uso general de viajeros por carretera, así como de transporte por ferrocarril fue registrado y, además, tramitado ya el año pasado. En lo que consta, es la primera vez en la que un mismo convenio se tramita dos veces. Este singular episodio se ha producido porque las dos CCAA han enviado –si bien en momentos distintos– el convenio a los efectos de su comunicación a la Cámara. Tal y como se ha mantenido en otras crónicas, sería conveniente que las partes pactaran no sólo el tipo de pacto que desean formalizar y su contenido, sino también quien de ellas lo envía al Parlamento, a fin de evitar una duplicidad en su tramitación. Asimismo, este curioso episodio ilustra también una realidad de la actividad convencional entre CCAA en el Estado autonómico. Y es que en nuestro sistema se está produciendo un fenómeno paradójico de convenios que se infratramitan (hay convenios que no se envían al Parlamento) y convenios que se sobretramitan (se envían dos veces, o incluso se envían pactos políticos que no necesitan la tramitación de un convenio). En cualquier caso, el 2007 arroja todavía poca colaboración entre CCAA, pero, por lo menos, es testimonial –ha habido años donde no consta ningún convenio hori-

zonal— de que las CCAA reconocen la existencia de ámbitos donde tienen intereses comunes, son capaces de llegar a un acuerdo, formalizarlo, y trabajar conjuntamente.

*El desconocimiento de las dimensiones reales de la colaboración entre CCAA sigue siendo notable*

Ciertamente, los convenios entre CCAA son pocos, en comparación con la vertical y con otros países de nuestro entorno, pero en cualquier caso su número es superior a los que se tramitan ante el Senado. En 2007, algunas CCAA han acordado «declaraciones», tales como la Declaración de Compostela firmada por el Departamento de Cultura del Gobierno vasco, del Departamento de Cultura y Medios de Comunicación de la Generalidad y del Departamento de Cultura y Deporte de la Junta de Galicia en materia de política cultural, y la llamada Declaración de San Mamés, firmada por los mismos Gobiernos, sobre reconocimiento internacional de selecciones autonómicas. En realidad, tales textos serían por su contenido protocolos de colaboración, una terminología más implantada —que la de «declaración»— para designar todos aquellos pactos que contienen compromisos políticos de carácter programático o declarativo. Dichos instrumentos, tal y como consta en ambas declaraciones, necesitan instrumentos cooperativos posteriores que concreten la voluntad política de colaborar. Resta por ver el desarrollo efectivo de dichas declaraciones conjuntas. Más allá de la proliferación de protocolos, con independencia de su denominación, tal como se ha avanzado, hay más convenios entre CCAA que aquellos que aparecen en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (y, por tanto, que no siempre se envían al Senado). En este punto, resulta básica la labor de los Registros de Convenios en las CCAA de sacar a flote la actividad cooperativa entre comunidades de forma creciente, los Registros de Convenios en las CCAA no sólo son depositarios, sino instrumentos de información pública de la actividad convencional. En esa línea, se inscribe la modificación del Registro General de Convenios de la Administración de la Junta de Castilla-La Mancha mediante el Decreto 315/ 2007, de 27 de diciembre. Dicha Comunidad, una de las primeras en disponer de un Registro de Convenios (desde principios de los años noventa), ha reformado la organización del mismo para, entre otros extremos, mejorar la difusión de su información gracias a la incorporación de las nuevas técnicas telemáticas, pero sin convertir al Registro de Convenios en un instrumento de difusión público con el alcance que tienen otros Registros autonómicos. El Registro de Convenios de Castilla-La Mancha deberá periódicamente dar a conocer informes estadísticos referidos al conjunto de los convenios inscritos a través del portal institucional de la Junta de Comunidades, pero la inscripción en el Registro —a diferencia de otros registros de convenios autonómicos de reciente creación— no está ligada a un acceso telemático a través de Internet —lo que convierte su publicidad en universal—, sino que el acceso a sus datos se ejercerá a través de petición escrita y motivada. La configuración de los registros de convenios como registros públicos resulta de la mayor relevancia. En virtud de la labor de difusión de los registros de convenios, en concreto, según datos del Registro de Convenios de la Generalidad de Cataluña, que desde hace dos años sistematiza y hace públicos a través de la Red

los datos sobre la actividad convencional, es posible conocer la existencia de cinco nuevos pactos interautonómicos en 2007: un Protocolo de colaboración entre Gobierno vasco y la Generalidad de Cataluña, un Protocolo de colaboración entre el Gobierno vasco, la Generalidad de Cataluña y la Junta de Galicia en materia de política lingüística, un Convenio de colaboración entre la Sociedad Regional Cantabria I+D+i y la Agencia de Gestión de Ayudas Universitarias y para la Investigación, un Convenio con las Islas Baleares, en materia de evaluación de las propuestas presentadas en el programa A de la convocatoria de proyectos de grupos emergentes y competitivos, y un Convenio también con las misma Comunidad para la evaluación de solicitudes presentadas en la convocatoria de becas predoctorales para la formación de personal investigador (Fuente: Registro de Convenios de la Generalidad de Cataluña. Dirección General de Relaciones Institucionales, *vid.* [http://www10.gencat.net/drep/AppJava/cat/relacions/Registre/castellano/Registro\\_castellano.jsp](http://www10.gencat.net/drep/AppJava/cat/relacions/Registre/castellano/Registro_castellano.jsp)).

La generalización de Registros de Convenios en las comunidades –en particular, si se configuran como registros públicos– puede aportar una valiosa información sobre las dimensiones reales de una cooperación entre CCAA en el Estado autonómico que no conocemos y que corresponde sistematizar a las propias comunidades, de la misma manera que el MAP lleva un registro de convenios verticales desde el inicio del funcionamiento del Estado autonómico. Ello permitiría «saber lo que hay» y arrojar transparencia a un sector opaco de la actividad de las CCAA que les permite situarse en una zona bastante gris.

### *Pocas novedades en los sectores de colaboración entre CCAA*

La creación de registros de convenios en todas las CCAA que sistematicen y difundan toda esa información podría aportar datos cuantitativos para resituar con mayor precisión la consabida precariedad de la colaboración entre CCAA en nuestro sistema y también datos cualitativos sobre el tipo de acciones pactadas. Por ejemplo, la explotación de los datos «públicos» sobre la actividad convencional entre comunidades (en boletines públicos, el Boletín Oficial de las Cortes Generales, e instrumentos públicos, los registros de convenios en las CCAA, en particular el de la Generalidad de Cataluña) avalan en 2007 una consolidación de espacios de colaboración horizontal, en particular en materia de transportes y lengua. El primer caso es un ámbito recurrente de actividad cooperativa entre la Comunidad Madrid y sus comunidades colindantes.

En 2007, aparece un Convenio con Castilla-La Mancha sobre renovación de títulos de abono de transportes del Consorcio Regional de Transportes de Madrid en los desplazamientos entre ambas Comunidades. Este convenio da continuidad a un acuerdo previo entre las partes de 2000 y, con ello, consolida una línea de colaboración entre ambas instancias que, al parecer, en atención a su renovación, debe haber producido resultados fructíferos. Hasta tal punto parece una línea de colaboración interesante que se ha generalizado a Castilla-León que suscribió con la Comunidad de Madrid un texto similar en 2006. A diferencia de los convenios verticales, donde se puede pensar que una línea de colaboración funciona porque se renueva cada año, poco conocemos de qué sucede con la ejecución de los

pocos convenios entre CCAA. El hecho de que ese convenio de continuidad a un pacto previo es un dato de interés, ya que constituye la primera ocasión en la que se sabemos que se renueva una acción pactada entre CCAA. Posiblemente, otro de los campos más propicios para la colaboración ha sido la lengua. En 2007, consta un Protocolo de colaboración entre el Gobierno vasco, la Generalidad de Cataluña y la Junta de Galicia en materia de política lingüística. Dicho ámbito no sólo es un buen campo para cooperar entre CCAA que comparten el hecho diferencial de la lengua. La colaboración en este sector ha propiciado líneas de cooperación estables, en particular, entre Cataluña y las Islas Baleares que van más allá del tema de la lengua (en 2007, esa colaboración se ha extendido a investigación), un caso de cómo la colaboración puede más colaboración más allá del ámbito donde se inició. Durante este año, se advierte también la tímida apertura de otros espacios de colaboración, claramente en el caso de la cooperación de tipo tecnológico que se ha planteado entre Galicia y Andalucía en materia de administración electrónica. Las nuevas tecnologías abren un nuevo campo donde las CCAA pueden trabajar conjuntamente, lo raro sigue siendo que esos acuerdos se firmen sólo entre dos de ellas y no se generalicen o, por lo menos, impliquen a más CCAA.

*Los convenios horizontales siguen respondiendo a planteamientos claramente bilaterales*

Muy pocos pactos entre CCAA son multilaterales. En todo lo que llevamos de funcionamiento de Estado autonómico nunca se ha firmado un convenio horizontal que haya sido suscrito por todas o la mayoría de las CCAA. A diferencia de los convenios verticales que responden mayoritariamente a planteamientos multilaterales que se concretan bilateralmente entre el Estado y cada Comunidad, los convenios horizontales responden a decisiones claramente bilaterales. Parece que se formalizan entre CCAA limítrofes, o entre CCAA «distantes» geográficamente si se comparten vínculos culturales o existen contactos personales. En países de nuestro entorno con un nivel de descentralización similar, los convenios horizontales no sirven sólo para resolver problemas entre entes vecinos. Los convenios entre entes territoriales de carácter omnilateral son una opción para encarar entre todos cuestiones de alcance federal, pero que no son competencia federal, y evitar así una recentralización. En nuestro sistema, la ausencia de conferencias sectoriales horizontales contribuye a que no sea fácil suscribir convenios multilaterales ni a generalizar iniciativas que tienen interés en sí mismas para otras. A diferencia del Estado que ha sabido encontrar en los instrumentos cooperativos un papel director para llevar a cabo determinadas líneas de acción pública con las CCAA –incluso en ámbitos competenciales exclusivos de aquellas–, las CCAA siguen sin ver todo el potencial de los instrumentos cooperativos horizontales. El carácter marcadamente bilateral de las relaciones horizontales confirma el desaprovechamiento del potencial de la colaboración entre CCAA en el Estado autonómico. Parece como si no existiera algún ámbito donde las comunidades pueden todas ellas colaborar sin el Estado y da la impresión de que las propias CCAA no aprovechan el espacio y los instrumentos que tienen para llevar a cabo iniciativas propias, más aun con un proceso de traspasos casi completado.

*La oportunidad de las reformas estatutarias para rediseñar y flexibilizar el régimen de los convenios entre comunidades*

Justamente, para fomentar un tipo de relación infrautilizada como son los convenios entre CCAA, las reformas de los nuevos estatutos de autonomía son una oportunidad para flexibilizar un régimen que no incentiva precisamente su suscripción. A diferencia de los convenios verticales que aparecen en el texto de los estatutos a raíz de las últimas reformas, los convenios entre CCAA son un «clásico», pues están presentes en los estatutos de autonomía desde sus versiones iniciales. Las reformas estatutarias no pueden cambiar el rígido y complicado régimen jurídico que prevé la Constitución para la colaboración horizontal, pero los estatutos sí tienen «margen de maniobra» para flexibilizar algunos requisitos de su régimen. Las reformas estatutarias de 2007 en este punto son muy desiguales. El Estatuto de Andalucía es claramente continuista, hasta el punto de que prácticamente reproduce el tenor del precepto correspondiente en el texto anterior. El Estatuto aragonés formula reformas de mayor calado, mientras que los Estatutos de Islas Baleares o Castilla y León introducen alguna modificación puntual. En la mayoría de los casos, puede afirmarse que no se ha aprovechado el margen que la Constitución confiere a los propios estatutos de autonomía para regular el régimen de los convenios horizontales. Al hilo de las nuevas reformas, cabe destacar tres grandes líneas en los nuevos estatutos por lo que respecta al régimen de los convenios horizontales.

El aspecto más relevante radica en el *tratamiento estatutario de la doble intervención parlamentaria (Parlamento autonómico y Cortes Generales) en el proceso de suscripción de un convenio entre CCAA*. Respecto a la primera, los textos estatutarios iniciales han previsto normalmente la preceptiva aprobación por el Parlamento autonómico de cualquier convenio horizontal (sea convenio de colaboración o acuerdo de cooperación, según la dualidad prevista por el artículo 145.2 CE). Se trata de un requisito no exigido por el texto constitucional que, en la práctica, se ha revelado como un trámite que dificulta la formalización de estos pactos y, por ello, suele ser sistemáticamente incumplido. Entre los nuevos estatutos de autonomía de 2007: unos, se limitan a repetir la intervención del Parlamento autonómico (Estatutos de Andalucía y de Castilla y León), otros, acotan la intervención parlamentaria sólo a algunos convenios con la obligación de información a la Cámara autonómica del resto (el Estatuto de Aragón sólo prevé ratificación de los acuerdos de cooperación y conocimiento de los convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios), y, otros, han optado por la supresión directamente de cualquier intervención del Parlamento autonómico (Estatuto de Islas Baleares). A diferencia del Parlamento autonómico, la intervención de las Cortes Generales en los convenios horizontales es preceptiva *ex constitutione*. La mayor parte de los nuevos estatutos ha mantenido una controvertida regulación de la comunicación de los convenios horizontales a las Cortes Generales. Los convenios con otras comunidades deben ser comunicados a las Cortes Generales y su vigencia, según los estatutos de autonomía, empieza tras dicha comunicación (justamente, sesenta días después), «salvo que las Cortes decidan que el texto remitido debe calificarse como acuerdo de cooperación» con la consiguiente autorización previa del Parlamento central. La mayoría de los nuevos

textos recogen la potestad de las Cortes Generales de convertir un convenio entre comunidades en acuerdo, una competencia que no está contemplada en la Constitución (Estatutos de Andalucía, Islas Baleares, Castilla y León). Otros nuevos textos estatutarios han optado por establecer la comunicación como puesta en conocimiento de las Cortes del texto y como condición de eficacia del convenio sin más. En ese sentido, lo hace el Estatuto de Aragón –en la misma línea que el Estatuto valenciano–, sin reconocer en el propio texto una facultad no deducible de la Constitución.

No sólo el proceso de formación de la voluntad negocial es objeto de reforma estatutaria. Algunos nuevos estatutos de autonomía abordan con acierto otros déficits de este instrumento, en particular, la opacidad sobre este tipo de acciones concertadas. Buena parte de los nuevos estatutos han apostado por llevar al texto la *obligación de publicidad de los convenios en el Diario Oficial de la Comunidad*. En ese sentido, ha sido pionero el Estatuto catalán de 2006 donde se prevé la obligación de publicidad de los convenios verticales y horizontales. Dicha obligación se ha seguido en 2007 en los Estatutos de Autonomía de Andalucía y Castilla y León, pero referida a los convenios horizontales y sin indicación del plazo ni la naturaleza de la misma (a diferencia del texto catalán, donde la publicidad debe realizarse un mes a contar desde el día en que se firma el texto y es condición de eficacia para terceros). La obligación –ahora estatutaria– de publicar de dichos pactos es un avance, ya que, hasta este momento, no ha existido una obligación jurídica de publicidad de estos instrumentos en los medios oficiales, a diferencia de los convenios verticales donde su preceptiva publicación en el BOE y en el Diario Oficial de la Comunidad está prevista en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Asimismo, algún Estatuto, como el balear, ha recogido *la figura de los protocolos* (en concreto, posibilidad de suscribir protocolos para la celebración de actos de carácter cultural con las que comparten la misma lengua y cultura). Por el momento, se trata del único texto que ha contemplado los protocolos en cuanto tercera figura que permite formalizar pactos entre CCAA, junto con los convenios de colaboración y los acuerdos de cooperación que prevén la Constitución y los estatutos de autonomía. Llama la atención que ese reconocimiento se circunscriba a protocolos ligados a un ámbito material (actividades culturales y, especialmente, con las que comparten misma lengua y cultura), pero posiblemente el Estatuto ha intentado recoger una línea cooperativa ya existente y especialmente intensa en esa materia entre Islas Baleares y comunidades con las que comparte vínculos culturales. Tal como se ha señalado, los protocolos de colaboración sirven para formalizar pactos de carácter político en el caso de que el acuerdo no esté suficientemente maduro para concretizar compromisos y vincularse jurídicamente, tal y como permiten los convenios y acuerdos de cooperación. Dichos instrumentos expresan una intención de colaborar que puede formalizarse en otros instrumentos cooperativos. El propio Tribunal Constitucional ha reconocido, como no podía ser de otra manera, que pueden existir otro tipo pactos horizontales (que no son convenios y acuerdos entre CCAA) en aras de la libertad de las CCAA para decidir el tipo de vinculación que desean entablar. De este modo, el marco constitucional y estatutario es aplicable a los convenios de colaboración y acuerdos de cooperación, «pero no se extiende a supuestos que no merezcan esa calificación jurídica, como pudieran ser declaraciones conjuntas de intenciones, o

propósitos sin contenido vinculante o la mera exposición de directrices o líneas de actuación» (STC 44/1986, de 17 de abril). El hecho de llevar al Estatuto esta figura representa el reconocimiento de un hecho consumado en la praxis cooperativa entre CCAA. De hecho, dichos protocolos gozan de un gran predicamento en la actividad de las CCAA, hasta el punto de que quizás haya más protocolos que convenios y acuerdos horizontales. Ello suscita la reflexión sobre hasta qué punto, bajo esta figura, se formalizan pactos para evitar la compleja tramitación que requiere un convenio entre CCAA. En cualquier caso, un instrumento convencional precisará una tramitación u otra en función de su contenido y no por la denominación que sugieran las partes.

El 2007 representa también el primer año de vigencia de algunos nuevos estatutos de autonomía. Hasta el momento, no consta que las nuevas previsiones estatutarias hayan propiciado nuevas dinámicas, ni en la tramitación de estos pactos, ni en la propia colaboración entre CCAA. Tal como se ha puesto de manifiesto en otras crónicas, un problema general en todas las CCAA es el elevado grado de incumplimiento de los requisitos constitucionales y estatutarios relativos a convenios entre CCAA. Buena parte de los nuevos estatutos persiguen flexibilizar el régimen de los convenios. Para ello, se están suprimiendo requisitos gravosos o se están sustituyendo por otros que flexibilicen el régimen de suscripción de estos pactos (por ejemplo, en el Estatuto catalán en lugar de aprobación del texto por el Parlamento autonómico bastará la comunicación del mismo). Pero tampoco en estos casos se detecta que se estén cumpliendo las nuevas previsiones estatutarias y se trata de requisitos estatutarios con las potenciales consecuencias que su incumplimiento puede generar sobre la validez o, en su caso, la eficacia del convenio. Más allá de la necesaria pulcritud en la observancia de los requisitos estatutarios que corresponde dar cumplimiento a cada una de las partes, un año de vigencia de los nuevos estatutos es todavía poco tiempo para valorar la aplicación efectiva de las nuevas previsiones sobre convenios entre CCAA y su incidencia en las relaciones convencionales. Es preciso más tiempo para valorar la incidencia de los cambios jurídicos operados en el régimen de los convenios sobre la actividad real entre CCAA y, más allá de la verificación de su efectivo cumplimiento, comprobar si el nuevo marco jurídico va a poder contribuir a incentivar una voluntad política que fomente una cultura cooperativa más fuerte entre CCAA.