

# RELACIONES DE COLABORACIÓN CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

*María Jesús García Morales*

El año 2003 depara escasas novedades respecto a la colaboración en el Estado autonómico. Por una parte, las relaciones cooperativas vuelven a ser de carácter acusadamente vertical y, al igual que en años anteriores, los convenios entre el Estado y las CCAA se han convertido en el instrumento por excelencia para formalizar dichas relaciones. Frente a esta situación, aparece nuevamente la infrautilización de la colaboración horizontal, en particular, de los convenios entre CCAA, que durante este año han sido inexistentes.

## Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas

### *Datos generales*

El 2003 representa una continuidad, y, por tanto, una confirmación de las características habituales de la actividad convencional entre el Estado y las CCAA.

La implantación de esta técnica de colaboración parece imparable. Durante este año se han publicado en el BOE 738 convenios verticales. Se trata de un nuevo récord en cuanto al número de convenios, pues, por segunda vez, los convenios verticales se sitúan por encima del volumen de los 700, sobrepasando la cifra máxima alcanzada el año anterior (713 en el 2002). Estos datos denotan una tendencia al alza de ese instrumento de colaboración, hasta el punto de que el número de convenios correspondientes al 2003 representa una tercera parte más que los registrados hace cinco años (566 convenios en 1998) y nada menos que el triple respecto a los que constaban hace una década (239 convenios en 1993). Ahora bien, como viene siendo habitual, hay que señalar que los datos manejados en este *Informe* son siempre los relativos a convenios que reciben publicación en el BOE en el año en curso, de modo que una parte importante de los convenios publicados en el 2003 fueron en realidad suscritos en el 2002 (esa proporción este año representa casi una tercera parte).

Al igual que en años anteriores, se confirma la existencia de tres grupos de CCAA en función de su mayor o menor predisposición para recurrir a este instrumento de cooperación (*vid.* Gráficos núms. 1 y 2). Si en el 2003, la cifra media de convenios se sitúa en los 38 por Comunidad, claramente por encima de esa media se colocan Cataluña (63), Galicia y Madrid (55 cada una), Asturias (54) y Castilla y León (47). Sobre la media aparecen Aragón (44), Castilla-La Mancha (43), Canarias (41), Andalucía (40), Baleares (39), Murcia (38), Extre-

madura (35), Cantabria (34) y La Rioja (31). Por debajo del porcentaje medio se sitúan las Ciudades Autónomas de Melilla (22) y Ceuta (21), y todavía a mayor distancia País Vasco (11) y Navarra (10). Si se cotejan estos datos con los de años anteriores, se observa una gran similitud en las posiciones que ocupan las CCAA: sistemáticamente son las mismas CCAA las que más uso hacen de la técnica convencional (en particular, Cataluña, Galicia, Madrid), mientras que también son las mismas CCAA las que repetidamente se encuentran año tras año entre las menos suscriptoras (claramente, País Vasco y Navarra). Todo ello indica un grado diverso de proclividad entre las CCAA a la hora de utilizar los convenios. Sobre las causas de esa situación lo único que puede decirse es que obedecen a factores de índole bien diversa (dinámicas administrativas proclives a usar la técnica convencional, sistemas de financiación que permiten sufragar proyectos sin necesidad de acudir a este instrumento, o sintonías políticas).

Nuevamente, la mayoría de los convenios entre el Estado y las CCAA responden a convenios-tipo (o convenios de suscripción múltiple), esto es un texto-patrón para llevar a cabo un determinado proyecto, que se formaliza como un convenio bilateral entre el Estado y las CCAA interesadas. En el 2003 sobre el total de los convenios registrados, el 82% responden a convenios de suscripción múltiple, en concreto, a unos 80 convenios-tipo que han sido suscritos por varias o gran parte de las CCAA. Debe destacarse que la mayoría de ellos no son una novedad: se trata de programas con larga trayectoria, de los cuales una docena aparecen por primera vez este año. Este peculiar *modus operandi* que se ha implantado en nuestro sistema provoca lógicamente que el número de convenios no cese de crecer, ya que hay un sustrato formado por convenios-tipo que se celebran periódicamente, al que cada año se van añadiendo otros nuevos. Más allá de ello, esta forma de proceder genera una colaboración materialmente multilateral (un mismo proyecto se ejecutará en distintas CCAA), pero formalizado bilateralmente (un convenio firmado entre el Estado y la CA en cuestión concretará las actuaciones específicas y la financiación de los mismos en la CA suscriptora). En nuestro sistema, la firma de convenios formalmente multilaterales es algo absolutamente excepcional, aunque existen instrumentos jurídicos expresamente previstos para hacerlo (los convenios de Conferencia Sectorial en la Ley 30/1992). El año 2003 brinda uno de estos raros casos con la suscripción del convenio para la utilización conjunta de las bases de datos de población protegida por el sistema de salud del ámbito competencial del Ministerio de Sanidad y Consumo y de las CCAA y el Instituto de Gestión Sanitaria para las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla (INGESA). Se trata de un convenio multilateral firmado por el mencionado Ministerio y el INGESA, por parte del Estado, y por 6 CCAA, que es objeto de una atención específica más adelante.

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. En efecto, sólo una pequeña parte de los convenios en el 2003 se celebra para encarar problemas particulares de una Comunidad (así, peajes de autopistas o ayudas para los daños ocasionados por lluvias torrenciales). La gran mayoría sirven para desarrollar acciones generales,

y, por tanto, se trata de actuaciones con vocación de implicar a más de una CA. Se trata de una colaboración muy sectorializada, esto es, son programas que se proyectan en ámbitos muy concretos (por ejemplo, los convenios se han implantado como instrumento para llevar a cabo programas en materia de servicios sociales). Pero los convenios no sólo sirven para pactar los proyectos a realizar, sino también para acordar la financiación o cofinanciación de los mismos (normalmente se prevé una cofinanciación entre el Estado y las CCAA, tal como sucede en los convenios sobre los Planes de Excelencia y Dinamización Turística, programas de erradicación de la pobreza, atención a inmigrantes, familias en situaciones especiales, o atención a la infancia, mientras que, en otros casos, se pacta una financiación exclusiva del Estado, como en los convenios sobre farmacovigilancia, o Centros de Tecnificación Deportiva). Es más en muchos casos, el objeto principal, o incluso exclusivo, de un convenio es pactar dichos compromisos. Normalmente, las reglas de financiación son adoptadas en un momento previo (cuando se acuerda el programa a desarrollar por el convenio), de modo que no es necesario cada año renegociar las cantidades para sufragar las actuaciones pactadas. De este modo, los convenios verticales se revelan como una vía absolutamente implantada, un año más, para transferir fondos del Estado a las CCAA, o completar la financiación de éstas.

Dado que los convenios sirven para desarrollar programas generales, esa colaboración es bastante duradera y, por tanto, tiene una vocación de cierta perdurabilidad (un programa suele ser plurianual o incluso, en muchos casos, indefinido). Resulta altamente significativo el número de addendas, protocolos adicionales, prórrogas a convenios firmados en otros años, o convenios de suscripción anual sobre programas que vienen repitiéndose año tras año, donde lo único que se pacta muchas veces son las aportaciones financieras de las partes para el año en curso. En estos supuestos, se da continuidad a programas que tienen más de 10 años e incluso algunos datan casi desde el propio inicio del funcionamiento del Estado autonómico (por ejemplo, la Addenda correspondiente al 2003 al convenio de colaboración en materia de estadística e información agraria, pesquera y alimentaria, da continuidad a un convenio que fue suscrito entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y diversas CCAA en 1983). Esa estabilidad de la actividad convencional debe valorarse positivamente. Por una parte, la renovación anual de proyectos o programas denota que tanto el Estado como las CCAA suscriptoras estiman que la cooperación es necesaria en esos casos. Además, si periódicamente esa acción conjunta se renueva, esa colaboración parece ser que funciona. Más allá de ello, buena parte de la estabilidad colaboración convencional radica en su carácter fuertemente sectorializado. Los convenios sirven para desarrollar programas muy técnicos que, normalmente, han sido muy poco susceptibles de ser politizados (por ejemplo, farmacovigilancia, información estadística), así que son programas donde no ha resultado difícil llegar a acuerdos y renovarlos.

El hecho de que los convenios sirvan para ejecutar programas generales también significa que la gran mayoría de estos convenios son el resultado de una decisión cooperativa previa. En unos casos, esa decisión es un Plan estatal (por ejemplo, el convenio entre el Ministerio de Medio Ambiente y ciertas CCAA para la ejecución conjunta de actuaciones de protección y regeneración del

entorno natural con financiadas con fondos FEDER, o el convenio entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y diversas CCAA para la tramitación, puesta en marcha y desarrollo del Plan Nacional de Regadíos-Horizonte 2008, en ejecución del Plan Hidrológico Nacional). En otros supuestos, se trata de programas acordados en el seno de Conferencias Sectoriales, donde se pactan ya los criterios de financiación o cofinanciación que luego se plasman en el convenio (Plan Gerontológico, programas de servicios de atención a la primera infancia, programas de ayudas a familias en situaciones especiales). Una mención especial merecen los Protocolos Generales. Esta figura, prevista en la Ley 30/1992 (tras su reforma en 1999), sirve para crear un marco de colaboración en un determinado sector. En realidad, son textos donde las partes manifiestan la voluntad de colaborar y la intención de concretar esa colaboración *a posteriori* a través de convenios específicos. En la línea de años anteriores, en el 2003 se aprecia la creciente incidencia de esta figura en las relaciones convencionales. Por una parte, varios convenios traen causa de Protocolos Generales correspondientes a años anteriores (por ejemplo, el convenio específico suscrito para el año 2003 en desarrollo del Protocolo General entre el Ministerio del Interior y varias CCAA para la prevención en drogodependencias). Por otro lado, se registran nuevos Protocolos Generales (unos 10), que van a constituir el germen de posteriores convenios específicos en años próximos (por ejemplo, el Protocolo General por el que se establece el acuerdo marco entre el Ministerio Ciencia y Tecnología y diversas CCAA para la coordinación de actuaciones en materia de investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica, o el Protocolo General entre el Ministerio de Sanidad y Consumo, a través del Instituto de Salud Carlos III, y varias CCAA que promuevan un mayor conocimiento de los temas relacionados con la salud).

Más allá de la práctica cooperativa del año en curso, hay que señalar que en el 2003 se cumplen 10 años de la entrada en vigor de la Ley 30/1992, la primera regulación legal de los convenios entre el Estado y las CCAA. Cabe plantearse, pues, qué ha significado esta regulación en la producción de las relaciones convencionales a los 10 años de su vigencia. La Ley 30/1992 no ha supuesto cambios importantes en la suscripción de los convenios verticales, ya que, más que una regulación *ex novo*, lo que hizo fue formalizar jurídicamente prácticas que ya se venían desarrollando.

Tras una década de vigencia, hay aspectos de esta Ley que merecen una especial valoración.

Por una parte, la Ley 30/1992 prevé una serie de obligaciones que no siempre se están cumpliendo. Primero, dicha regulación contempla una serie de extremos que deben constituir el contenido mínimo de los convenios, y, por tanto, éstos se deberían incluir en todos los convenios (en particular, no siempre aparece el título competencial que ejerce cada parte, aunque es un extremo que debe constar obligatoriamente). Segundo, la Ley 30/1992 ha conseguido, al prever la preceptiva publicación de los convenios verticales en el BOE, que se publiquen todos los convenios (cosa que antes de 1992 no siempre sucedía). Sin embargo, no es menos cierto que esta publicación, en algunas ocasiones, se retrasa mucho, a veces un año o seis meses. La publicación debería producirse

sin demora, a la mayor brevedad posible, para que este requisito no pierda su sentido (por ejemplo, el convenio suscrito entre el Instituto de la Mujer y la Región de Murcia para el desarrollo del Programa Clara se firmó en mayo de 2002 y se publicó en abril de 2003, casi un año más tarde, pero su vigencia acababa el 31 de diciembre del 2002). Tercero, la Ley 30/1992 prevé la comunicación de todos los convenios verticales al Senado. Hasta finales de 1999 nunca se había dado cumplimiento a esta obligación (en 1999 se comunicaron por primera vez 2 convenios). Desde entonces se han comunicado 3 convenios (en el 2000) y 34 (en el 2001), como queda reflejado en las crónicas del Senado de este *Informe*. Se trata de unas cifras que lógicamente no cubren ni siquiera una parte representativa de los convenios anuales (últimamente, sobre el volumen anual de los 700). Aunque éstos se publican en el BOE, la comunicación al Senado es una obligación legal y, por ello, su cumplimiento es preceptivo.

Por otro lado, la Ley 30/1992, desde su reforma en 1999, ha hecho un esfuerzo por delimitar la naturaleza de los múltiples pactos que se formalizaban como convenios. Para ello, diferenció dos figuras: los Convenios de colaboración, compromisos concretos jurídicamente vinculantes para las partes; y los Protocolos Generales, como se vio, pactos de naturaleza más bien política, donde se acuerdan pautas de orientación para establecer un marco futuro de cooperación a concretar *a posteriori* a través de convenios específicos. A pesar de que la ley es clara, la terminología en estos casos no siempre es uniforme (Acuerdo Marco, Protocolo General por el que se establece el Acuerdo marco, Protocolo de intenciones o Convenio de colaboración-Protocolo General). Dado que no se trata de una cuestión anecdótica, sino que afecta directamente a la naturaleza del pacto, sería conveniente designar a la figura con el nombre que específicamente le reserva la ley.

Más allá de ello, la Ley 30/1992 prevé instrumentos cooperativos de escaso éxito. En concreto, dicha norma contempló los Convenios de Conferencia Sectorial, como gran novedad, pero en la práctica ha resultado ser una figura muy poco operativa. En 10 años sólo se han formalizado como tales dos convenios (1 en 1997 y 1 en 1998, ambos sobre reconocimiento de determinados títulos). No se trata aquí del cumplimiento o incumplimiento de la Ley, sino de la previsión de un instrumento que pretendía impulsar una colaboración multilateral, pero ese objetivo no se ha conseguido o, por lo menos, no se está consiguiendo a través de este instrumento. De hecho, en varios casos, cuando se ha querido formalizar una acción con esa dimensión se ha suscrito un convenio multilateral entre el Estado y diversas CCAA que no ha revestido la forma de Convenio de Conferencia Sectorial (en el 2001, 3 convenios, uno para la creación de un Consorcio sobre Alberguismo Juvenil entre el Estado y 12 CCAA, otro, sobre asistencia sanitaria entre el INSALUD y 2 CCAA, y el tercero, sobre investigación de una variedad de fresa entre el INIA y 2 CCAA; y, en el 2003, 1 convenio, ya mencionado, firmado entre el Estado y varias CCAA para una base de datos de población en el ámbito sanitario). Ello corrobora que una norma puede crear un marco jurídico para las técnicas de colaboración, pero por muy plausibles que sean esa regulación y sus objetivos, es necesario que exista una voluntad de usar dichos instrumentos, porque sino éstos son infrutilizados y relegados al desuso.

### *Principales actuaciones previstas*

Si la mayoría de los convenios en el 2003 representan una continuidad de programas anteriores, lógicamente las acciones pactadas son similares a las de otros años. Por una parte, hay una serie de acciones específicas que, como se comentará, aparecen por primera vez en el 2003. Pero no sólo esas actuaciones en sí mismas son algo nuevo. Junto a ello, hay que destacar la aparición de la implantación de las nuevas tecnologías como uno de los hilos conductores más importantes de la actividad convencional. Ya en otros *Informes* (en particular, *vid.* la crónica 2001) se ha dejado constancia del recurso a los convenios para formalizar acciones sobre ese ámbito. Sin embargo, como se verá, en este año llama especialmente la atención los múltiples convenios que sirven a ese fin.

A) En el 2003 varios convenios sirven para el *desarrollo de planes o programas generales*. Se trata de ámbitos donde el Estado y las CCAA deben trabajar conjuntamente para poder actuar con éxito sobre un determinado sector. Con tal fin, en el 2003 aparecen por primera vez tres convenios para implantar el uso de Internet y de la Sociedad de la información. Son los convenios suscritos para desarrollar los Programas «Internet en la Escuela», «Internet para todos» y «Ciudades Digitales».

Estos tres Programas se enmarcan dentro del Plan Info XXI, un plan de fomento de las nuevas tecnologías aprobado por el Gobierno español, que a su vez trae causa (es 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 (entre otros, creación de una red más rápida, impulso del comercio electrónico, formación de los ciudadanos en la cultura digital, o fomento de la Administración electrónica). La aparición de estos convenios representa, pues, una novedad significativa no tanto por el tipo de acción que se pacta (una cooperación que, en estos casos, deriva además de planes de estatales y europeos), sino sobre todo por el ámbito material sobre el que se proyecta (las nuevas tecnologías). El recurso a la técnica convencional para instrumentar este tipo de acciones abre un nuevo campo a la colaboración entre el Estado y las CCAA. Estos casos muestran la flexibilidad de los convenios, pues sirven para encarar los problemas más diversos y más nuevos, así como las oportunidades que esta técnica puede brindar como instrumento de la acción pública en un ámbito que ha adquirido entidad propia y una incuestionable proyección futura.

El Plan Info XXI incluía el Programa «Internet en la Escuela» orientado a proporcionar a las escuelas y a los profesores un acceso adecuado a Internet y a los recursos multimedia. Para desarrollar este programa el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y el Ministerio de Ciencia y Tecnología suscribieron un Convenio-Marco para proporcionar materiales educativos multimedia de calidad, que ha sido desarrollado por Convenios específicos firmados por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y diversas CCAA (en concreto, en el 2003, por 13 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 Pro-

fesional, 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.

La educación de los ciudadanos en las nuevas tecnologías es una premisa clave para el acceso y el uso masivo de Internet. Esa nueva «alfabetización» debe llegar a todos los ciudadanos. El Ministerio de Ciencia y Tecnología, dentro del Plan Info XXI, aprobó la iniciativa «Internet para todos». Con ella se pretende dotar al ciudadano no experimentado de las habilidades mínimas para usar las nuevas tecnologías y, en particular, la Red. La ejecución de tales acciones ha propiciado una colaboración entre el poder central y las CCAA que se ha instrumentado a través del convenio vertical. 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. 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 módulo de 15 horas subvencionado por el Ministerio para que el ciudadano no experimentado se familiarice con Internet).

Mucho más ambicioso, tanto por el alcance de las acciones pactadas, como por la envergadura de la financiación asociada al mismo es el Programa de «Ciudades digitales». Se trata de una iniciativa del Ministerio de Ciencia y Tecnología –también dentro del Plan Info XXI y del *e-Europe*–, cuyo objetivo es promover la Sociedad de la información en temas tales como la Administración electrónica, el comercio en la Red, el teletrabajo, o la telemedicina, todo ello basado en redes de telecomunicaciones de alta velocidad. En principio, se pretende llevar a cabo un proyecto de implantación de una Ciudad digital en cada CA y en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Las ciudades son seleccionadas por el Ministerio de Ciencia y Tecnología, con un informe de la CA. Con ello se quiere promover un número limitado de proyectos que funcionen como experiencias piloto y que permitan la máxima difusión de las ventajas que tiene la utilización de los servicios avanzados de telecomunicaciones. Se trata de conseguir un efecto de demostración que pueda propiciar otras iniciativas, comprobando con un caso real las ventajas de la Sociedad de la información. 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 de Ciencia y Tecnología y la CA en cuestión. Se trata de un convenio-tipo firmado, por el momento, por varias CCAA (en el 2003, hay 5 convenios para la realización del proyecto de Ciudad Digital: en Madrid, en un área del municipio de Leganés y actuaciones complementarias en Tres Cantos y Aranjuez; en la Comunidad Valenciana, en el municipio de Alcoy; en Ceuta, en la ciudad de Ceuta; en Castilla y León, en la ciudad de León; y, en Murcia, en el municipio de Molina de Segura). En el convenio se concretizan las actuaciones del programa en el ámbito de la CA suscriptora: éstas pueden ser todas las del programa o sólo algunas de las acciones en él previstas. Dado que se trata de una acción global sobre este ámbito, las acciones pactadas que se pretenden llevar a cabo pueden ser de carácter muy heterogéneo: mejora de infraestructuras (proyectos de conexión a la alta velocidad), Administración electrónica (creación de

un Portal Intranet para la gestión interna de tramitaciones y servicios municipales, Gestión y pago de impuestos en Internet, Petición de documentos administrativos al Ayuntamiento, Tarjeta y registro digital del ciudadano, Desarrollo de aplicaciones para la Administración electrónica), el teletrabajo (información y orientación profesional, Foro de Empresas y Observatorio ocupacional, Vivero de empresas basadas en el comercio electrónico), telemedicina (centros de soporte al ciudadano sobre temas de salud, Proyectos de telemedicina para dar cobertura por medios telemáticos), gestión de servicios de uso público (Servicio de Bibliotecas por Internet), cultura (creación de una Web para promocionar la cultura local), turismo (Portal de Turismo), o aplicaciones para colectivos con requerimientos especiales (Optimización del Servicio de Teleasistencia para Mayores Discapacitados). Dichas actuaciones se ejecutarán mediante concurso público, o convenio de colaboración si procede. El ente que asume la dirección del proyecto es la CA suscriptora, y, por tanto, será ella la que establezca los contratos y convenios necesarios para la ejecución del proyecto. La financiación de cada uno de estos proyectos corresponde al Ministerio de Ciencia y Tecnología y a la CA suscriptora, aunque en algunos casos también hay aportaciones de los entes locales implicados y de empresas privadas. Este programa cuenta, además, con apoyo de los Fondos estructurales europeos, si los proyectos se desarrollan en zonas Objetivo 1 (aquellas más desfavorecidas). Como se observa, este tipo de convenio reviste una gran entidad por las acciones pactadas, una actuación integral sobre un sector con tantos frentes como la implantación de la sociedad de la información; y también por la financiación pública asociada al mismo, una inversión que asciende a más de 28 millones euros para el periodo de ejecución 2003-2006 (cantidad que corresponde a la suma de las aportaciones previstas en los 5 convenios habidos en el 2003).

B) Los convenios también pueden servir para la *asunción de efectos de las actuaciones de otras CCAA*. Se trata de una función que los convenios despliegan habitualmente en el Derecho comparado, pero que en el Estado autonómico es algo bastante insólito. Por ello, la aparición en el 2003 de uno de estos convenios ha constituido una importante novedad.

En efecto, en este año se ha firmado un convenio entre el Ministerio de Sanidad y Consumo, 6 CCAA y el Instituto de Gestión Sanitaria para las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla (INGESA) para la utilización conjunta de las bases de datos de población protegida por el Sistema Nacional de Salud. Su objetivo es integrar las bases de datos de las diferentes CCAA, presupuestado para el funcionamiento de la futura tarjeta sanitaria individual, y, en definitiva, permitir que la tarjeta emitida por una CA sea reconocida en otra. Para empezar este convenio se suscribe como un convenio multilateral, firmado simultáneamente, por parte del Estado, por el mencionado Ministerio y el INGESA, y por varias CCAA (en concreto, Cantabria, Murcia, La Rioja, Canarias, Madrid y Castilla y León). Se trata de un convenio discutido en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, pero que no se ha formalizado como un convenio de Conferencia Sectorial a los efectos del artículo 5.5 de la Ley 30/1992. El convenio se presentó a todas CCAA en el seno de dicho órgano, pero sólo se firmó inicialmente por las 6 CCAA mencionadas en enero de 2003. Desde entonces hasta octubre de este mismo año, se han adherido al

mismo otras 5 CCAA (Extremadura, Baleares, Aragón, Asturias, Castilla-La Mancha) (información facilitada por la Dirección General de Cooperación del Ministerio de Administraciones Públicas, dado que dichas adhesiones no han aparecido en el BOE). De este modo, en el convenio participan hasta una total de 11 CCAA. Por el momento, quedan fuera del mismo 6 CCAA (Cataluña, País Vasco, Galicia, Andalucía, Comunidad Valenciana y Navarra).

La celebración de este convenio debe inscribirse dentro de las negociaciones que a finales de 2002 el Ministerio de Sanidad inició con las CCAA para el diseño de un modelo unificado de tarjeta sanitaria individual, que debe incluir los datos básicos del usuario y que servirá para recibir asistencia tanto en el conjunto del Sistema Nacional de Salud, como en la Unión Europea. Esta tarjeta es un instrumento informático que se convierte, además, en la llave de entrada a múltiples servicios telemáticos desde cualquier parte de la red sanitaria. Pero el funcionamiento de la tarjeta (que corresponde emitir a cada CA) precisa la existencia de un sistema de comunicación permanente entre todas las CCAA que permita el intercambio de información. El elemento clave es, pues, la creación de una base de datos común con toda la información básica de los usuarios del sistema. El objetivo es que los ciudadanos puedan recibir prestaciones sanitarias y farmacéuticas en cualquier parte del territorio español, se aumente la calidad de la prestación al poder disponerse *on line* de información de pacientes desplazados y se agilicen los procesos burocráticos que conlleva una prestación sanitaria. La creación de esa base de datos serviría, además, para superar la situación existente donde hay varias tarjetas, con diversos modelos de presentación de datos, distintos códigos de identificación y bandas magnéticas de composición heterogénea. En este contexto, el mencionado convenio ha intentado ser un primer paso en el proceso de creación de la base de datos, ya que mediante el mismo se pretende la integración de las bases de las 6 CCAA suscriptoras, más Ceuta y Melilla. Entre otros extremos, las partes se obligan a mantener los datos de identificación de la población protegida a su cargo y la interoperatividad recíproca de los mismos a través de la tarjeta. No obstante, la suscripción de este convenio también plantea varias cuestiones. La primera pregunta es por qué no se ha firmado por todas las CCAA. Al respecto, parece ser que, en unos casos, hay motivos técnicos, y, en otros, discrepancias políticas. Cabe plantear, pues, qué va a suceder con las CCAA que no lo han suscrito, o no lo han firmado por el momento, pues la creación de esa base de datos parece un requisito necesario para el funcionamiento de la tarjeta sanitaria. Más allá de ello, este convenio suscita una cuestión formal. Un convenio de este tipo, con una clara vocación de implicar a todas las CCAA, sorprende que no prevea cláusulas de adhesión de forma expresa. La ausencia de dichas cláusulas no es óbice para la entrada ulterior de otras partes, siempre que las partes iniciales no se opongan (y no parece éste el caso). Pero sí sería positiva la publicación en el BOE de la adhesión de nuevas partes, para dar la misma publicidad a quienes son partes iniciales de un convenio y también a quienes los son de forma ulterior (así se ha hecho en otros convenios multilaterales con vocación de implicar a todas las CCAA, como el firmado en el 2000 entre el Estado y 12 CCAA para el Consorcio sobre el Alberguismo Juvenil, donde las adhesiones posteriores recibieron publicidad en el BOE).

C) Habitualmente, un gran número de convenios sirven para pactar la prestación de *auxilio administrativo* en sus manifestaciones básicas de intercambio de información y asistencia técnica. Entre los más destacados, cabe mencionar los convenios entre la Administración del Estado y varias CCAA para la creación de un Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales, de un sistema de información geográfica de identificación de parcelas agrícolas, o en materia de suministro de información para finalidades no tributarias. Se trata de convenios-tipo que ya han aparecido en otros años y que directa o implícitamente buscan una informatización de las diferentes Administraciones. Más allá de ello, en el 2003, aparecen como novedad dos convenios orientados a avanzar en el sentido de la llamada «Administración electrónica». Se trata de iniciativas singulares que, por el momento, no se han generalizado a otras CCAA. Por una parte, hay que mencionar el convenio entre el Ministerio del Interior y la Generalidad de Cataluña sobre acceso a los registros de personas y vehículos del Organismo Autónomo Jefatura Central de Tráfico. A través del mismo se pacta que la Administración central facilite conexión telemática directa a dichos registros, un aspecto importante, pues el ejercicio de diversas funciones atribuidas a la policía autonómica exige disponer de tal información en tiempo real (por ejemplo, se acuerda facilitar cinco usuarios, y cinco canales lógicos, para realizar peticiones de la CA por usuarios autorizados de su red interna). Asimismo, se ha suscrito el convenio entre el Ministerio de Ciencia y Tecnología y la Generalidad Valenciana para el apoyo del desarrollo del proyecto «Pista-Administración Local». El Programa PISTA (siglas que corresponden a Promoción e Identificación de Servicios emergentes de Telecomunicaciones Avanzadas) es una acción del Ministerio de Ciencia y Tecnología –también en el marco del Plan XXI y de la iniciativa *e-Europe*– para el desarrollo de aplicaciones y servicios que promuevan la implantación de la «Administración en línea». A través del convenio, las partes acuerdan la colaboración para desarrollar la Administración electrónica específicamente en el ámbito de los entes locales (en concreto, la Comunidad Valenciana se compromete a ceder al Ministerio un aplicativo que ha desarrollado para incorporar las nuevas tecnologías a las Administraciones locales conocido como Infosoft 2003).

D) En la línea de otros años, en el 2003, los convenios también sirven para formalizar *encomiendas de gestión*. Aunque este tipo de convenios es bastante excepcional, merece una mención específica, ya que se trata de una figura expresamente prevista en la Ley 30/1992 (art. 15.4). A través de los convenios para la encomienda de gestión, una Administración puede llevar a cabo acciones de carácter material o técnico que, en realidad, corresponden a otra Administración territorial, ya sea por razones de eficacia, ya sea porque no se poseen los medios técnicos idóneos para su desempeño. En este año, se han firmado varios convenios de encomienda de gestión entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y diversas CCAA para la realización de trabajos relacionados con los preceptivos exámenes técnicos para el registro de variedades vegetales. A través de ellos, la Oficina Española de Variedades Vegetales, órgano del Ministerio encargado de llevar a cabo dichos exámenes, encomienda tales cometidos a los organismos correspondientes de las CCAA suscriptoras, ya que dicha Oficina no posee ni los medios humanos ni materiales necesarios para llevar a cabo tales

acciones. Habitualmente, estos convenios sirven para realizar acciones con un carácter muy técnico y, por lo común, han tenido cierta implantación para realizar actuaciones en materia de explotación de aguas, vías pecuarias o gestión de residuos. Las acciones previstas en materia de exámenes técnicos de variedades vegetales abren un nuevo campo para este tipo de convenios. Además, frente a años anteriores, los convenios de encomienda en el 2003 no son proyectos singulares a llevar a cabo en una sola CA, sino que responden a un convenio-tipo, que se ha suscrito por 5 CCAA (en concreto, Aragón, Comunidad Valenciana, Andalucía, Cataluña y Galicia). Se trata, pues, de un texto idéntico, donde sólo cambian las actuaciones específicas (tipos concretos de ensayos) y la correspondiente financiación de cada una de ellas.

E) En el presente año, también hay unos pocos convenios para la *creación de consorcios*. No se trata de un tipo de actuación muy habitual. Pero, aunque su número anual no es elevado, la suma de todos los que van apareciendo cada año arroja ya un número notable de este tipo de entes. Los consorcios son organizaciones comunes con personalidad jurídica que se crean, por regla general, para lograr una colaboración sostenida y, en principio, con carácter indefinido sobre un determinado sector. Los convenios son un instrumento idóneo para articular este tipo de acciones además, expresamente previsto a estos efectos en el art. 6.5 de la Ley 30/1992.

En el 2003 hay tres convenios que crean consorcios, dos relacionados con actividades de investigación científica, y, otro, en materia cultural. En primer lugar, un convenio entre el Ministerio de Ciencia y Tecnología y la Generalidad de Cataluña ha servido para constituir la construcción, equipamiento y explotación del Laboratorio de Luz Sincrotón. El consorcio, en el que participan a partes iguales el Gobierno central y la Generalidad de Cataluña, es el organismo para gestionar un laboratorio de luz sincrotón, un instrumento de investigación de primer orden y, por tanto, con enormes posibilidades para el sector científico y empresarial. Tal y como viene siendo habitual, en un Anexo al convenio se adjuntan los Estatutos del consorcio, donde se regulan su naturaleza, fines, organización y funcionamiento, así como el régimen de personal y financiero). En segundo término, un convenio entre el Consejo Superior de Investigaciones Científicas y el Instituto de Investigación y Tecnología Agroalimentaria ha servido de base para la creación del consorcio Laboratorio CSIC-IRTA de Genética Molecular Vegetal. Este nuevo consorcio orienta su actividad a la aplicación de principios de ingeniería genética al tratamiento de materiales con agentes vegetales, desarrolla su actividad en programas de investigación dentro del ámbito de la genómica y de la genética vegetal, y asesora y da apoyo a empresas del sector agroalimentario. En este caso, los Estatutos del consorcio también se adjuntan como Anexo al convenio y allí se pactan los mismos extremos antes vistos. El tercer consorcio es el Instituto Europeo del Mediterráneo creado en virtud de un convenio entre el Ministerio de Asuntos Exteriores, la Generalidad de Cataluña y el Ayuntamiento de Barcelona. En este caso, el consorcio se crea con base en un convenio a tres bandas, donde participan la Administración central, la CA y un ente local. Dicho consorcio trae causa de la Ley 21/2001, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, que facultaba al Gobierno catalán para disolver el Instituto Catalán del Mediterráneo e impulsar la crea-

ción de un consorcio, con otras instituciones, como el que se ha creado. Con esta medida se ha pretendido dar una mayor proyección a la política mediterránea, al fomento del intercambio cultural, y a la construcción de un espacio euromediterráneo a través de la cooperación. Este Instituto se crea como una Administración consorciada con personalidad jurídica propia, cuyos fines, órganos y régimen de financiación se especifican en los Estatutos adjuntos en un Anexo.

Por una parte, esta actividad cooperativa muestra que los convenios se están consolidando como una vía para la constitución de consorcios. Además, cada vez son más los ámbitos donde puede ser útil la creación de tales entes. Los consorcios han sido muy habituales en materia cultural, pero en el 2003 la investigación científica y técnica aparece como un sector donde este tipo de entes puede tener un importante papel para llevar a cabo una acción conjunta, sumando esfuerzos, en un ámbito que requiere una gran inversión de recursos materiales y personales. Hay que destacar, también, que los tres consorcios señalados dejan abierta en sus Estatutos la posibilidad de participación de otras partes, de modo que pueden ser el embrión de una colaboración más multilateral. Más allá de ello, hay que remarcar la importancia de los Estatutos como elemento clave en el diseño del régimen jurídico del consorcio (ahí es donde se regulan el régimen del personal, funciones de cada órgano, aportaciones o modificación de los Estatutos, o disolución del propio consorcio).

### *Sectores de la actividad convencional*

Los convenios son un instrumento que sirve para articular las acciones más variadas sobre los sectores más diversos. Por ello, es difícil encontrar ámbitos materiales donde no se hayan celebrado convenios. Sin embargo, en nuestro sistema, una de las características de la colaboración convencional —que también aparece este año— es la utilización de ese instrumento de forma recurrente en ciertos sectores de la acción pública. Al respecto, resulta sumamente significativo observar que más de la mitad de los convenios en el 2003 se concentran en cuatro ámbitos de la acción pública, servicios sociales, sanidad, educación y agricultura, de los cuales, servicios sociales es, de lejos, el ámbito más destacado, un año más, en la producción de relaciones convencionales (*vid.* Gráficos núms. 3 y 4). En todos estos casos, es posible identificar ciertos proyectos de carácter general, con vocación de implicar a la mayoría de las CCAA, que se realizan a través de convenios.

Hechas estas observaciones generales, el examen de los convenios por sectores en el 2003 ofrece los siguientes datos:

En materia de servicios sociales, los convenios siguen siendo el instrumento preferido para llevar a cabo programas en esta materia (258 convenios, el 35% del número total). El motivo radica posiblemente en la configuración competencial de este sector, pues la asistencia social es una competencia exclusiva de las CCAA, pero el Estado, tal como ha admitido la jurisprudencia constitucional, puede prever en ciertos casos partidas para conseguir objetivos genéricos en esos ámbitos. De este modo, los convenios se han convertido en un útil instru-

mento para que el Estado y las CCAA concreten acciones que se prevén en programas generales, y, además, aquellas consiguen la financiación o cofinanciación que ofrece el poder central. En el 2003, hay 16 programas que se desarrollan a través de convenios verticales. Entre ellos, figuran tres novedades: un programa para la lucha contra la discriminación de género (el Programa Clara) y dos nuevos programas para la integración de discapacitados (el desarrollo de actuaciones con motivo del Año Europeo de personas con discapacidad 2003, y el Plan de accesibilidad para la Cooperación e Integración Social de Personas con Discapacidad). El resto son programas de largísima trayectoria que, en unos casos, funcionan desde el inicio del Estado autonómico y, en otros, son algo más recientes. Se trata de convenios que desarrollan programas sobre ámbitos diversos: acciones generales en materia de asistencia y servicios sociales (prestaciones básicas de servicios de las Corporaciones locales, Plan estatal del voluntariado, creación de un Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales), mujer (programas y actuaciones dirigidos específicamente a las mujeres), inmigración (actuaciones en materia de acogida básica a inmigrantes, acciones en materia de atención a inmigrantes, refugiados, solicitantes de asilo y desplazados), protección de la juventud y la infancia (servicios de atención a la primera infancia y promoción de jóvenes), tercera edad (Plan Gerontológico), u otros colectivos desfavorecidos (prevención de la marginación e inserción del pueblo gitano, familias en situaciones especiales, programas de erradicación de la pobreza).

El sector de sanidad sigue siendo en el 2003 un ámbito de notable actividad convencional (94 convenios, un 12'7%). Se trata de convenios-tipos ya existentes a los que se da continuidad en este año. La única excepción es la aparición *ex novo* de un convenio entre el Ministerio de Sanidad y Consumo y diversas CCAA para la puesta en marcha de un estudio piloto de dispensación de antibióticos en dosis unitarias por las oficinas de farmacia, que se inscribe dentro de un programa general de promoción del uso racional de los medicamentos. Asimismo, destaca el convenio firmado por el Ministerio de Sanidad y Consumo, el INGESA para las Ciudades de Ceuta y Melilla y varias CCAA, para la creación de una base de datos con vistas la tarjeta sanitaria individual. Su carácter multilateral, así como las acciones pactadas constituyen una remarcable novedad, como ya se ha comentado. Más allá de ello, el resto de los convenios responden a programas con amplia implantación, como el de farmacovigilancia que viene desarrollándose desde hace más de veinte años. Una parte importante del grueso de los convenios en materia de sanidad siguen siendo este año los suscritos por varias CCAA, por una parte, con diversas Administraciones (mutualismo administrativo), y, por otra, con el Instituto de Salud Carlos III, adscrito al Ministerio de Sanidad y Consumo. Entre los primeros, cabe destacar los convenios entre MUFACE y diversas CCAA, para la prestación de funciones de asesoramiento e informe, o en materia de prestaciones sanitarias en el ámbito territorial de la CA suscriptora. Asimismo, los convenios entre el Instituto de Salud Carlos III y varias CCAA se consolidan como un importante instrumento para articular proyectos docentes o de investigación en materia sanitaria (por ejemplo, los convenios para el desarrollo de actividades de carácter científico y técnico, de un programa docente o del uso tutelado de técnicas y procedimientos en las prestaciones del Sistema Nacional de Salud).

En el ámbito de la educación (incluye investigación y deportes), los convenios verticales han cobrado una importancia creciente que se consolida en el 2003 (81 convenios, 11%). Se trata de un sector marcado por una gran continuidad en las acciones que se vienen articulando a través de esta técnica desde hace varios años. La novedad más remarcable es la aparición del convenio para el desarrollo de las actuaciones contempladas en el Convenio-Marco «Internet en la Escuela», firmado por la mayoría de las CCAA, así como el suscrito para llevar a cabo la iniciativa «Internet para todos», que ya han sido comentados con más detalle anteriormente. Asimismo, representa una novedad la creación con base en sendos convenios de dos organismos destinados a la investigación: los consorcios Laboratorio de Luz Sincrotón y Laboratorio CSIC-IRTA de Genética Molecular Vegetal, pues, como ya se vio, abren un nuevo campo donde esta figura puede ofrecer importantes oportunidades. El resto de los convenios verticales en este ámbito se registran año tras año. Entre ellos, una parte muy significativa son los celebrados, específicamente sobre deportes e investigación. Por un lado, se trata de los convenios para cofinanciar los gastos de gestión y equipamiento e infraestructuras en diversos centros de alta competición, ya sea Centros de Alto Rendimiento, o bien Centros Especializados de Tecnificación Deportiva (un total de 26 convenios). Este tipo de convenios tienen un contenido claramente subvencional, pues su objeto principal es pactar el importe que el Estado aporta para el funcionamiento de tales centros. Por su parte, en materia de investigación, también un año más, aparece un Protocolo general firmado por varias CCAA para la coordinación de actuaciones en materia de investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica, a través del cual las partes fijan un marco general para promover acciones de fomento de la investigación. Este Protocolo puede constituir la base de una colaboración estable e intensa sobre este campo, ya que las acciones previstas deben desarrollarse *a posteriori* mediante convenios específicos.

El sector de agricultura (engloba también ganadería) es el cuarto gran ámbito donde se proyecta la actividad convencional (68 convenios, 9'2%), manteniéndose en unos niveles muy similares a los de años anteriores. La mayoría de estos convenios tienen en común el hecho de que sirven para desarrollar programas o normas europeos. De este modo, se consolida una tendencia que viene notándose en los últimos años. Se trata, también, de convenios-tipo que han aparecido en años anteriores, hecha excepción de un convenio de nueva suscripción entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y diversas CCAA para el seguimiento del programa coordinado de lucha, control y erradicación de la enfermedad de Aujeszky. Dicho convenio se formaliza para articular una serie de acciones conjuntas necesarias para luchar contra dicha enfermedad animal. Se trata de una actuación integral en ese ámbito (evitar la aparición de casos, detectar animales enfermos, e incrementar vacunaciones). Esa acción es una exigencia de diversas normas comunitarias (en particular, la Decisión 2001/618/CE de la Comisión, por la que se establecen garantías suplementarias en los intercambios intracomunitarios de animales de la especie porcina respecto a dicha enfermedad). En el sector agricultura, en el 2003 destaca también la aparición de encomiendas de gestión para la realización de trabajos relacionados con los preceptivos exámenes técnicos para el registro de varieda-

des vegetales, que se han firmado por varias CCAA, y que han sido objeto ya de un comentario específico. Junto a estos convenios, aparecen nuevamente el convenio entre el Fondo de Garantía Agraria y varias CCAA para la cofinanciación de los trabajos de control asistido por teledetección de las superficies de determinados regímenes comunitarios de ayudas en los sectores de los cultivos herbáceos a realizar en el año 2003. Asimismo, se han formalizado nuevos convenios para la aplicación del control de frutas y hortalizas frescas según Reglamento (CE) núm. 1148/2001. Se trata de un convenio, comentado el año anterior, a través del cual las partes pactan una serie de acciones tendentes a lograr una aplicación uniforme en las diversas CCAA de dicha norma comunitaria (procedimientos de control, admisión de solicitudes y adjudicación del códigos). Este año aparece también el convenio entre el Fondo de Garantía Agraria y diversas CCAA para la cofinanciación de los trabajos relativos a la creación de un Sistema de Información Geográfico de identificación de parcelas agrícolas, un sistema que viene requerido por exigencias comunitarias, ya que es uno de los elementos que componen el Sistema Integrado de Gestión y Control de determinados regímenes de ayudas comunitarios.

En medio ambiente, la colaboración convencional muestra una tendencia al alza, ya que, por segundo año consecutivo, se ha incrementado el recurso a los convenios sobre este sector, hasta el punto de que su número se ha doblado respecto al registrado hace dos años (48 convenios, 6'5%). En unos casos, este instrumento sirve para llevar a cabo proyectos singulares sólo en una CA. No obstante, en la mayoría de los casos se trata del desarrollo de programas que muchas veces traen causa de proyectos europeos. La novedad más destacada en este campo es el importante número de convenios que se han suscrito para desarrollar el Plan Hidrológico-Forestal entre el Estado (a través de las distintas Conferencias Hidrográficas, del Norte, del Duero, del Tajo) y varias CCAA (de forma destacada, Asturias y Galicia). En virtud de los mismos, se articulan acciones de carácter diverso, así como la cofinanciación de las mismas: convenios para proyectos de obras de recuperación del cauce y márgenes de ríos en determinados municipios, convenios para acciones de restauración más generales, y, convenios, específicamente, para actuaciones de protección y regeneración del entorno natural cofinanciadas con fondos FEDER. Junto a ello, también en el 2003 vuelven a aparecer otros programas ya conocidos. Entre ellos, destaca el convenio para la elaboración de la versión actualizada de la base de datos de ocupación del suelo Corine Land Cover, donde se pactan acciones para ejecutar un proyecto experimental de la Unión Europea consistente en crear bases de datos cartográficas que permitan interpretar los cambios en el suelo (se trata del programa CORINE-*Coordination of Information of the Environment*). Asimismo, en el 2003 se da continuidad al Plan Nacional de Recuperación de Suelos Contaminados 1995-2005, mediante addendas al convenio suscrito entre el Ministerio de Medio Ambiente y diversas CCAA para formalizar acciones en esta materia.

En el 2003, el sector de turismo se ha convertido también en un ámbito donde los convenios han doblado su presencia respecto a años anteriores (42 convenios, 5'7%). Ahora bien, estos datos no se traducen en nuevos convenios, pues se trata de acciones orientadas a desarrollar planes para la promoción del

turismo que ya se han iniciado en años anteriores (en concreto, el Plan de Dinamización Turística y el Plan de Excelencia Turística). En estos casos, los convenios sirven para que el Estado, las CCAA, entes locales y, en ocasiones, actores privados (por ejemplo, las asociaciones de comerciantes del municipio), pacten proyectos para mejorar la oferta turística en determinadas zonas de una CA, así como su cofinanciación. De este modo, las acciones se acuerdan a tres bandas –Estado, CA, ente local, y, en su caso, agentes privados– específicamente en un municipio concreto, de modo que una misma CA ha podido formalizar varios de estos convenios para realizar dichos planes en diversos municipios de su ámbito territorial, hecho que explica su elevado número este año.

Menor importancia reviste en el 2003 la actividad en materia de Administraciones Públicas (29 convenios, 3'9%). En este campo, han aparecido varios convenios para la promoción del conocimiento de lenguas propias entre el personal de la Administración General del Estado en la CA. Por lo demás, siguen destacando los programas de formación de funcionarios (convenios sobre el III Acuerdo de Formación Continuada), así como aquellos destinados a una informatización de las Administraciones (intercambios de información por vía telemática, o proyectos relacionados con la implantación de la Administración electrónica). En el campo de estadística, los convenios tienen un papel muy lejos del ocupado en años anteriores (29 convenios, 3'9%). Este sector había llegado a ser uno de los más importantes de la actividad cooperativa, pues la configuración competencial de este sector –estadística con fines estatales como competencia exclusiva del Estado, y estadística de interés autonómico como competencia de las CCAA– ha propiciado una colaboración intensa mediante convenios (básicamente, éstos se utilizan para pactar especificaciones metodológicas). Este instrumento ha servido para articular múltiples proyectos para realizar encuestas sobre temas muy diversos. En este año, aparece como novedad el convenio entre el Instituto Nacional de Estadística y varias CCAA para la realización de la encuesta sobre equipamiento y uso de las tecnologías de información y comunicación en los hogares 2003. Más allá de ello, el resto son una continuidad para el año en cuestión de proyectos sobre elaboración de encuestas que ya se habían iniciado anteriormente (por ejemplo, addenda 2003 al convenio en materia de estadística e información agraria, pesquera y alimentaria, Estadística de Bibliotecas o Encuesta sobre Estructura de las Explotaciones Agrícolas 2003). Una importancia todavía menor reviste la actividad convencional en materia de vivienda (18 convenios, 2'4%). También este sector había sido hace más de 10 años uno de los ámbitos donde se concentraba la actividad convencional. En el 2003, su presencia es casi testimonial: de nuevo, se han firmado convenios que sirven para prorrogar convenios iniciados hace más de 15 años para la rehabilitación de barrios o viviendas con aluminosis, y, también aparece el protocolo adicional al convenio sobre la realización del Programa Bolsa de Vivienda Joven en Alquiler, cuyo único contenido es fijar las acciones para el año en curso y la cofinanciación de las mismas. Otro ámbito residual es trabajo, la mayoría de los convenios (15 convenio, 2%) sirven para completar relaciones interadministrativas –normalmente, procesos de traspasos– en materia de gestión del empleo y de las prestaciones por desempleo. Por debajo, se sitúa cultura (13 convenios, 1'7%), un ámbito donde la técnica convencional sirve para desarrollar no tanto

convenios-tipo, cuanto acciones singulares de cariz diverso (por ejemplo, desde la creación del consorcio Instituto Europeo del Mediterráneo, hasta la rehabilitación del Museo Regional de Arte Moderno en Cartagena o del Palacio de Montjuïc como sede del Museo Nacional de Arte de Cataluña). Más allá de ello, dos sectores donde la importancia cuantitativa de la actividad convencional es escasa, pero no la de las acciones pactadas son tecnología y transportes. En el primer campo, es remarcable el ya comentado convenio-tipo para el Programa de Ciudades Digitales. Por su parte, en materia de transportes, se han formalizado varios convenios, que han aparecido este año, dentro del Programa de Alta Velocidad del Plan Infraestructuras 2000-2007, para la remodelación de la red ferroviaria con vistas a la llegada del tren de alta velocidad.

### Convenios entre Comunidades Autónomas

En el 2003 no se ha registrado la comunicación –o, en su caso, la autorización– de ningún convenio interautonómico a las Cortes Generales a los efectos del artículo 145.2 CE. Si en años anteriores el recurso a la colaboración horizontal era escaso, pero al menos era anecdótico, pues había algún convenio –un par o máxime tres–, en el 2003 esa colaboración es nula.

Esta situación corrobora, por un lado, la extremada descompensación que se produce en nuestro sistema entre el recurso a la colaboración vertical y a la horizontal. Se trata de una nota recurrente que se detecta desde el inicio del funcionamiento del Estado autonómico, y que se ha convertido en una característica insólita del mismo frente a los países políticamente descentralizados de nuestro entorno. Por eso, un año más, el 2003 representa para la colaboración horizontal una crónica de oportunidades perdidas. Por un lado, la falta de iniciativa o de acuerdo sobre un tema entre las CCAA propicia la intervención del poder central ante un problema que podría plantearse y, en su caso, resolverse entre las propias CCAA con instrumentos cooperativos. Más allá de ello, se multiplican los ámbitos donde es cada vez más clamorosa la necesidad de una acción cooperativa entre CCAA. La captación de televisiones autonómicas en CCAA vecinas, las prestaciones sanitarias entre CCAA limítrofes, la implantación de títulos de transportes entre CCAA colindantes, o la previsión de planes de extinción de incendios entre CCAA vecinas, son sectores a los que en años anteriores se ha recurrido a la colaboración horizontal. Han sido iniciativas aisladas donde participan 2 o 3 CCAA –curiosamente no se han generalizado a otras CCAA–, pero muestran un campo donde la actividad convencional podría tener un importante papel y donde, por tanto, debería ser más intensa, ya que podría reportar notables beneficios en la gestión de la acción pública.

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         | 2         | 1         | 3         | 2         | 1         | 1         | 2         | 1         | 4         | 1         | 1         | 2         | 2         | 1         | 2         |           | 1         | 2         | 29         |
| Agricultura**     | 7         | 5         | 6         | 4         | 3         | 3         | 4         | 3         | 5         | 6         | 4         | 5         | 3         | 5         | 3         | 1         | 1         |           |           | 68         |
| Comercio          |           |           |           |           | 1         |           |           |           |           | 1         |           |           |           |           |           |           |           |           |           | 2          |
| Cultura***        | 1         | 3         |           |           |           |           |           | 1         | 4         | 2         |           |           |           |           | 1         |           | 1         |           |           | 13         |
| Educación****     | 4         | 5         | 7         | 3         | 4         | 1         | 7         | 6         | 9         | 5         | 3         | 7         | 2         | 9         | 4         | 2         | 1         | 2         |           | 81         |
| Estadística       |           | 4         | 1         | 3         | 1         | 2         | 1         | 1         | 4         | 2         | 1         | 1         | 1         | 2         | 1         | 2         | 2         |           |           | 29         |
| Industria         |           |           |           |           |           |           |           |           |           |           |           |           |           |           |           |           | 1         |           |           | 1          |
| Medio Amb.        | 1         |           | 12        |           | 4         |           | 3         | 5         | 2         | 4         | 1         | 9         | 1         | 2         |           | 1         | 1         | 2         |           | 48         |
| Sanidad           | 4         | 6         | 5         | 7         | 4         | 5         | 6         | 4         | 4         | 4         | 7         | 9         | 4         | 9         | 6         | 1         | 4         | 2         | 3         | 94         |
| Seguridad Púb.    |           |           | 1         |           |           | 1         |           | 1         | 2         | 1         |           | 1         |           | 2         |           |           |           |           |           | 9          |
| Serv. Sociales    | 16        | 14        | 16        | 14        | 15        | 13        | 16        | 15        | 16        | 19        | 14        | 15        | 14        | 17        | 16        |           |           | 13        | 15        | 258        |
| Trabajo           |           | 3         |           | 3         | 3         | 3         | 1         | 1         | 1         |           |           |           |           |           |           |           |           |           |           | 15         |
| Turismo           | 5         | 2         | 3         | 2         | 3         | 2         | 3         | 3         | 3         | 3         | 2         | 5         | 2         | 3         | 1         |           |           |           | 1         | 42         |
| Vivienda y urb.   | 1         |           |           |           | 1         | 1         | 1         | 1         | 7         | 1         | 1         | 1         |           | 1         | 1         |           |           |           | 1         | 18         |
| Otras mat.*****   |           |           | 2         | 2         |           | 2         |           | 4         | 5         | 2         | 1         | 1         | 2         | 3         | 4         | 1         |           | 1         |           | 30         |
| <b>TOTAL CCAA</b> | <b>40</b> | <b>44</b> | <b>54</b> | <b>39</b> | <b>41</b> | <b>34</b> | <b>43</b> | <b>47</b> | <b>63</b> | <b>54</b> | <b>35</b> | <b>55</b> | <b>31</b> | <b>55</b> | <b>38</b> | <b>10</b> | <b>11</b> | <b>21</b> | <b>22</b> | <b>737</b> |

NOTA: no incluye el convenio de suscripción multilateral correspondiente al 2003

\* Incluye función pública

\*\* Incluye pesca y ganadería

\*\*\* Incluye patrimonio histórico-artístico

\*\*\*\* Incluye deportes e investigación

\*\*\*\*\* Incluye obras públicas, transportes, cartografía, administración penitenciaria, tecnología y cooperación internacional

GRÁFICO 1. NÚMERO DE CONVENIOS POR COMUNIDAD AUTÓNOMA 2003

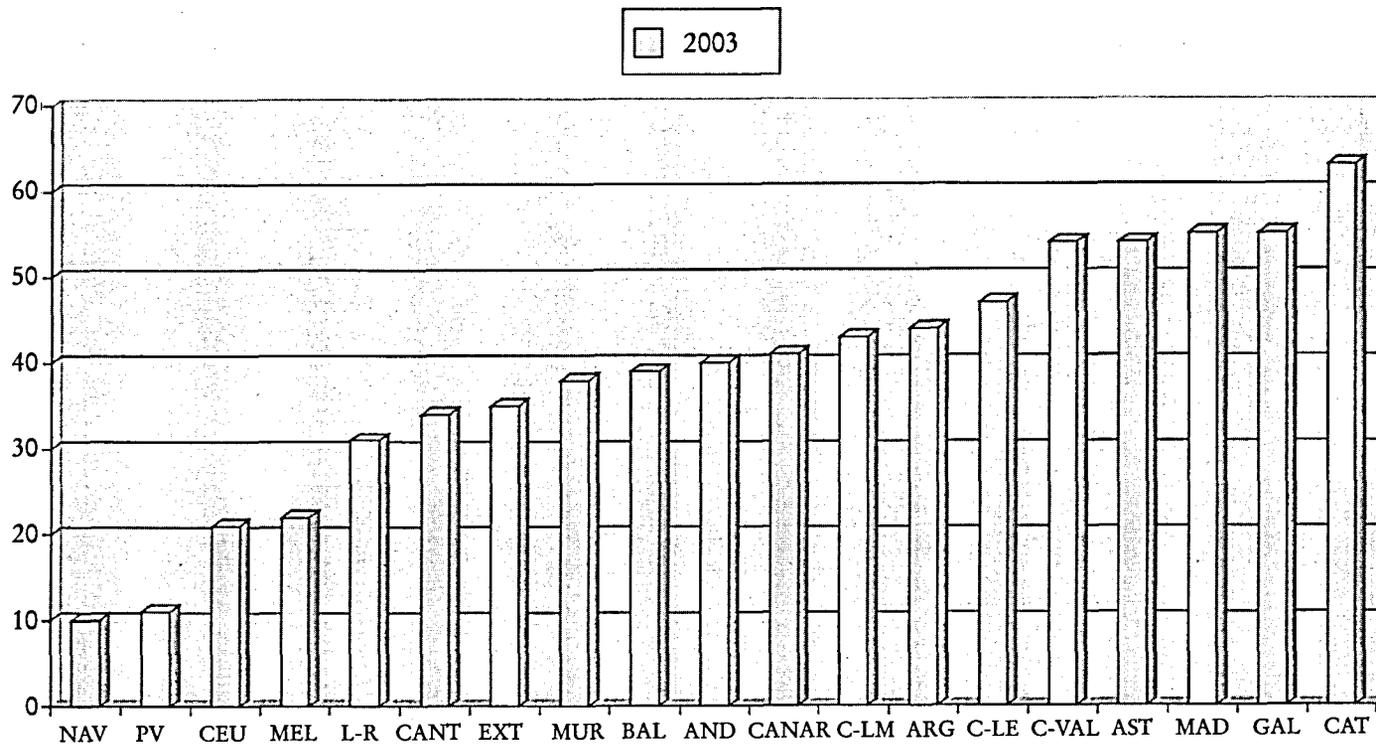


GRÁFICO 2. NÚMERO DE CONVENIOS POR CCAA 2002 Y 2003

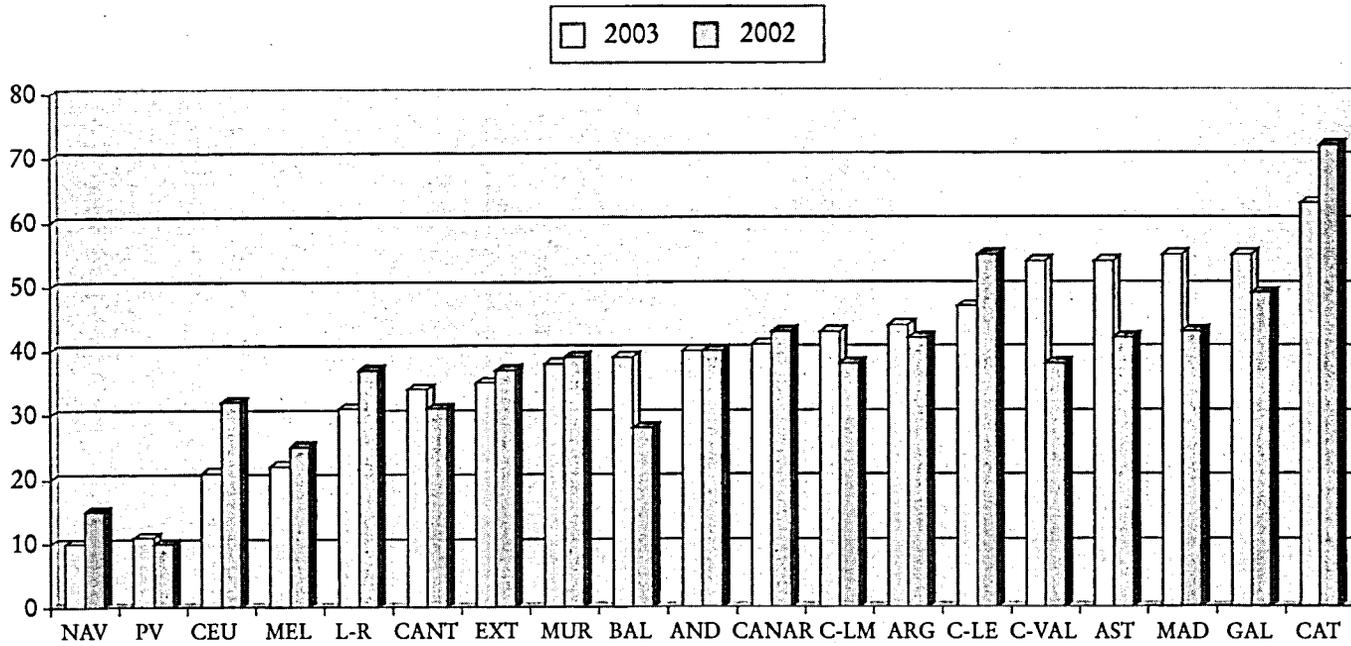


GRÁFICO 3. NÚMERO DE CONVENIOS POR MATERIAS 2003

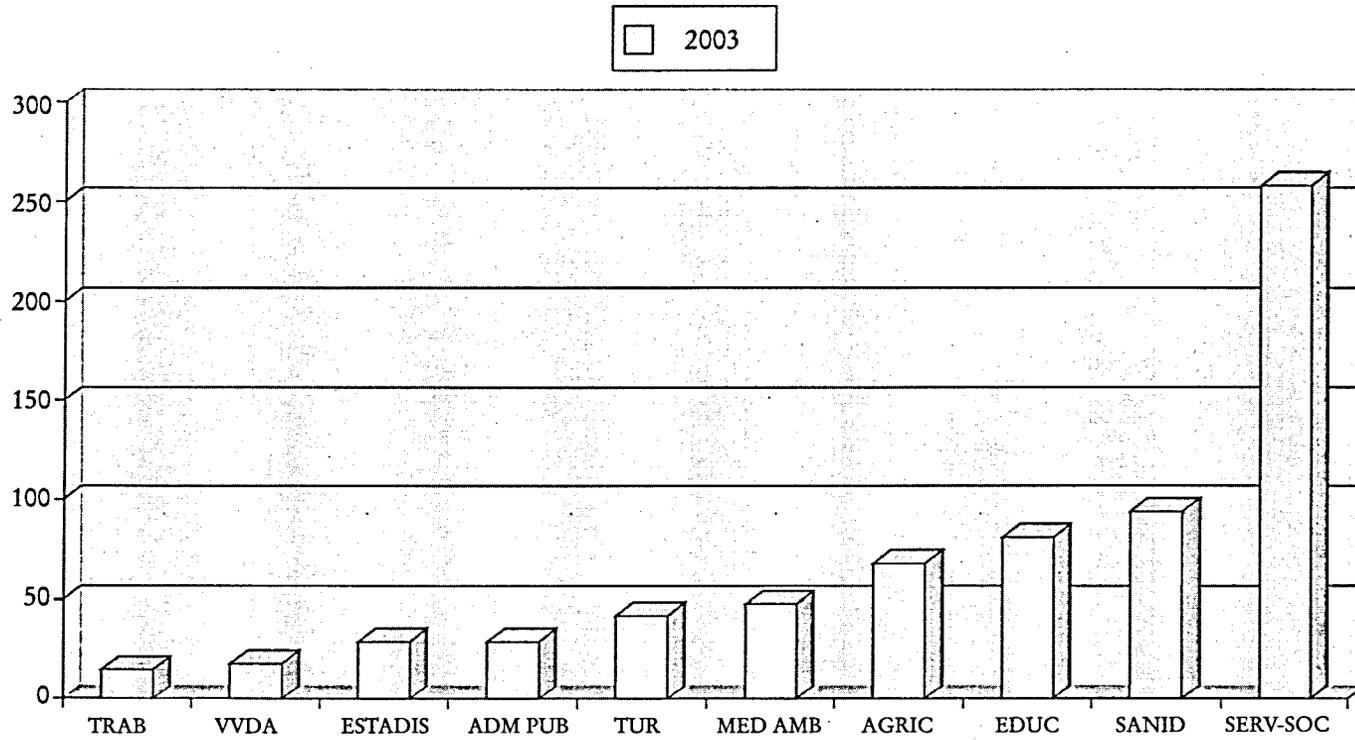


GRÁFICO 4. CONVENIOS POR MATERIAS 2002 Y 2003

