

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

María Jesús García Morales

Los convenios de colaboración son la parte más visible de las relaciones intergubernamentales en cualquier sistema políticamente descentralizado y, normalmente, son también el producto de otros órganos de cooperación. En 2009, se confirma, un año más, que estamos ante un sector fuertemente rutinizado donde las novedades son escasas sobre todo en la dimensión vertical. Por el contrario, en las relaciones horizontales sí se detectan cambios en los últimos años que se constatan en 2009 y que pueden representar un importante punto de inflexión en la actividad convencional en el Estado autonómico.

Convenios entre el Estado y las comunidades autónomas

De nuevo, clara continuidad del convenio-tipo de suscripción generalizada con contenido eminentemente financiero

No hay duda de que los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas son el instrumento de cooperación preferido y permanente entre ambas partes. La continuidad en las dinámicas de la actividad convencional se manifiesta en el volumen de convenios, así como en sus funciones y ámbitos. En la línea de años anteriores, el volumen de convenios verticales en 2009 se halla sobre el millar (en concreto, más de 900 convenios publicados en BOE). Ese elevado número está íntimamente relacionado con las funciones de esta técnica de cooperación en nuestro sistema. Un año más, todos esos convenios responden en gran parte a un convenio-tipo de suscripción generalizada por todas o la mayoría de las Comunidades Autónomas de forma bilateral con el Estado que sirve para desarrollar en las Comunidades Autónomas un mismo plan o programa normalmente presentado o acordado en Conferencia Sectorial. La técnica del convenio-tipo se halla, pues, claramente implantada en España, parece difícil que se vaya a renunciar a ella, y puede afirmarse que constituye ya uno de los rasgos característicos de actividad convencional en el Estado autonómico. El recurso al convenio-tipo de suscripción generalizada afianza dos notas más de la actividad convencional en España: la homogeneidad de acciones pactadas y el contenido eminentemente financiero de dicha actividad. Aunque los convenios, permiten *a priori* actuaciones heterogéneas, en realidad, en el Estado autonómico sirven para desarrollar unas líneas de acción homogéneas (un misma línea de acción concertada en un ámbito) pero, a la vez en sectores enormemente variados (así, servicios sociales, educación, sani-

dad, vivienda, medio ambiente, comercio, nuevas tecnologías, estadística, administración de justicia e, incluso, defensa). Además, los convenios verticales tienen un contenido financiero (al menos, el 70% cada año), pues sirven mayoritariamente para determinar las cuantías que deben aportar el Estado y las Comunidades Autónomas para realizar programas comunes, cuya financiación procede en muchos casos –no en todos– de la distribución de un crédito estatal en Conferencia Sectorial. Se confirma, también, un año más, la tendencia a la cofinanciación que se viene comentando en estas crónicas y que convierte a los convenios verticales en un instrumento creciente de planificación mixta en sectores, en muchos casos, de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas.

«Nuevos» convenios-tipo que se suman al sustrato de convenios anuales: en particular, programas y planes en materia de educación, sanidad, medio rural, vivienda y nuevas tecnologías

Si los convenios verticales en España tienen un contenido eminentemente financiero, no es extraño que los mismos programas se repitan cada año. Hay una clarísima vinculación del convenio al ejercicio presupuestario, de modo que cada anualidad deben volver a suscribirse convenios verticales para dotar al año en curso de financiación para el programa convenido. De este modo, más que novedades cada año vemos convenios «clásicos» que llevan suscribiéndose desde los años ochenta (claramente, en materia de servicios sociales: los convenios sobre prestaciones sociales de las Corporaciones locales, pueblo gitano o ayuda a la infancia), convenios «más nuevos», con menos trayectoria, pero que tienden a consolidarse en el tiempo tras su aparición en el panorama cooperativo (caso de los convenios en materia de inmigración, en particular, de acogida de inmigrantes y refuerzo educativo de la población escolar, para la implantación de las nuevas tecnologías, como los relativos al Plan Avanza, o de los convenios para el desarrollo de la Ley de la Dependencia) o convenios «nuevos» que claramente son la excepción en el panorama convencional de cada año. Entre esos convenios «nuevos» en 2009 pueden mencionarse dos casos que desarrollan los programas: «Educa3» y «Escuela Web. 2.0». En materia educativa son varios los programas que se llevan a cabo ya entre el Estado y las Comunidades Autónomas (así, Plan Proa o ayudas para bibliotecas escolares), a los que en 2009 se han sumado los convenios referenciados. En realidad, el Plan «Educa3» es un programa aprobado por el Consejo de Ministros en 2008 que se refleja en la actividad convencional de 2009. Se trata de un programa integral de impulso a la creación de nuevas plazas educativas para niños de cero a tres años, que supondrá una inversión total de 1.087 millones de euros entre 2008 y 2012 en régimen de cofinanciación entre el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, y las Comunidades Autónomas. Más que un programa nuevo se trata de una nueva edición de un programa de larga trayectoria como era el de ayuda a la infancia (cero-tres años). Por su parte, el programa «Escuela 2.0» también representa una novedad en el panorama convencional de 2009. Se trata de un programa global de innovación educativa que prevé la transformación en los próximos cuatro años de las aulas tradicionales de 5º y 6º de Primaria y 1º y 2º de Secundaria en aulas con infraestructuras digitales para el docente y para el profesor. Dicho programa cuenta con un total de dos-

cientos millones de euros en régimen de cofinanciación entre el Ministerio de Educación y las Comunidades Autónomas para 2009, una tendencia que, como antes se ha señalado, se confirma de nuevo en este año y en ámbitos competenciales de las Comunidades Autónomas. Además de educación, en los últimos años, sanidad es también un sector donde se registra una importante actividad convencional vertical en régimen de cofinanciación. La aprobación del Plan de Calidad del Sistema Nacional de Salud ha previsto diversas estrategias que se están llevando a cabo a través de convenios entre el Ministerio y las diversas Comunidades Autónomas (por ejemplo, impulso de prácticas seguras en centros sanitarios). En 2009, aparecen los Convenios para el Pilotaje de Historia Clínica Digital y los Convenios trilaterales entre Ministerio de Sanidad, Red.es y diversas Comunidades Autónomas para el desarrollo de servicios públicos digitales en el Sistema Nacional de Salud, programa «Sanidad en Línea. Fase II». En el primer caso, el objeto del convenio es regular las condiciones de colaboración entre ambas partes para la realización de un estudio piloto de intercambio de todos aquellos documentos electrónicos e imágenes médicas definidas en el proyecto Historia Clínica Digital del Sistema Nacional de Salud (HCDNS), mientras que en el segundo se da continuidad al programa Sanidad en Línea, iniciado en 2006, para consolidar e integrar la información sanitaria más relevante para el ciudadano, así como extender el uso de la receta electrónica. En la actividad convencional de 2009 aparecen también como novedad los convenios suscritos entre el Estado y las Comunidades Autónomas con el fin de poner en marcha la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural. Dicha Ley potencia los convenios verticales y los convierte en la pieza cooperativa para la ejecución del Programa de Desarrollo Rural Sostenible. Estos convenios pretenden servir de referencia y orientación a la puesta en marcha de la ley, tanto en lo que se refiere a la elaboración y desarrollo del primer Programa de Desarrollo Rural Sostenible, como para la posterior elaboración y ejecución de los Planes de Zona Rural mediante los que el Programa debe desarrollarse. Un convenio-tipo que debe remarcar este año es el que ha propiciado los convenios entre el Estado y la mayoría de las Comunidades Autónomas de ejecución del Plan de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, un Plan aprobado en Consejo de Ministros mediante el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre. Tanto las cuantías de la financiación comprometida, como la importancia que en sí misma tiene la vivienda en nuestro país, sitúan a estos convenios como un poderoso instrumento para llevar a cabo políticas públicas concertadas en esta materia. Una última novedad destacable en 2009 es el Convenio marco entre el Ministerio de Turismo y Comercio y diversas Comunidades Autónomas para la ejecución del Plan Nacional de Transición a la Televisión Digital Terrestre (TDT), un programa de actuación para un cese ordenado y coordinado de las emisiones de televisión con tecnología analógica que garantice el tránsito pleno a la TDT antes del 3 de abril de 2010. Al igual que en los otros supuestos, las actuaciones pactadas se financiarán conjuntamente. Posiblemente, este convenio sea uno de los pocos que no se vayan a repetir en el tiempo, a diferencia de lo que sucede con buena parte de los instrumentos convencionales verticales, pues desarrolla un Plan que por su propia naturaleza, la «desconexión» analógica, tiene una fecha final.

La repetición de convenios ¿necesidad o inercia?: sobre el déficit de seguimiento y evaluación de la actividad convencional

En cualquier caso, la tónica general es el mantenimiento de programas existentes y la excepción los convenios que representan una novedad. Raramente se prescinde de renovar un programa, no es habitual que se supriman convenios-tipo, y muchos convenios más que nuevos acuerdos son actualizaciones de programas existentes bajo otra designación. Ante esa situación cabe preguntarse cuántos de esos convenios responden efectivamente a una necesidad real de cooperación o cuantos obedecen a una inercia iniciada hace años que quizá no se ha revisado nunca. Se ha señalado en crónicas anteriores que el seguimiento de los convenios es una auténtica *terra incognita* de la acción pública. Poco conocemos de la vida de un convenio hasta su firma. Sabemos de los compromisos adquiridos si el convenio recibe publicidad en los medios oficiales. Sin embargo, una vez firmado y publicado un convenio, resulta muy complicado saber qué porcentaje de estos acuerdos se cumplen y cuál es el rendimiento de esta técnica. La abundante repetición año tras año de los mismos programas sugiere la necesidad de una mayor evaluación de los programas que se articulan a través de convenios para saber qué líneas de actuación hay que mantener, cuáles podrían suprimirse o qué nuevas líneas de cooperación deben abrirse. A ello cabe añadir que la mayor parte de los convenios prevén comisiones de seguimiento paritarias de composición mixta y bilaterales entre las dos partes suscriptoras del convenio. Ahora bien, no es fácil saber el funcionamiento real o, incluso, si se ha producido la constitución de dichas comisiones. La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, prevé que, cuando se cree un órgano mixto de vigilancia y control, éste resolverá los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse al respecto (art. 6.3), pero no sabemos si esa función *ex lege* se ejerce en la práctica. Además, no se suelen prever instrumentos multilaterales, lo cual no deja de ser paradójico, pues, como se acaba de decir, muchos convenios obedecen a programas multilaterales. Excepcional es el caso del Convenio de colaboración, registrado en 2009, entre el Ministerio de Vivienda y varias Comunidades Autónomas para aplicación del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 donde se prevé una Comisión Bilateral de Seguimiento y además una Comisión Multilateral de Seguimiento del Plan, integrada por los Directores Generales competentes en materia de vivienda de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas y del Ministerio de Vivienda. Dicha previsión puede generalizarse a otros casos con la obligación adicional de que dichas comisiones presenten informes sobre el seguimiento del convenio que tienen encomendado.

El papel de las nuevas Comisiones Bilaterales en el impulso y seguimiento de instrumentos convencionales: el acuerdo de la Comisión Bilateral Aragón-Estado

No sólo la repetición de convenios año tras año invita a la reflexionar sobre el seguimiento y la evaluación que debe tener este tipo de acción pública. Los nuevos Estatutos han previsto Comisiones Bilaterales con rango estatutario como plata-

formas inespecíficas donde uno de los temas tratados en esta nueva etapa como Comisiones estatutarias ha sido justamente el impulso y evaluación de la actividad convencional entre ambas partes. Dicha línea de acción fue iniciada por la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, tal como se dio cuenta en esta misma crónica en 2007. Durante 2009, la Comisión Bilateral Aragón-Estado ha seguido la línea abierta por su equivalente con Cataluña y, en su seno, se ha formalizado un acuerdo entre el Estado y la Comunidad Autónoma aragonesa para el intercambio de información sobre los convenios verticales firmados y vigentes donde participa Aragón. Una vez efectuado dicho intercambio, se procederá a elaborar un estudio anual en el que analizarán los convenios suscritos (*Fuente: Dirección General de Desarrollo Estatutario. Gobierno de Aragón*). Tanto el Estatuto catalán, como el Estatuto aragonés, han previsto Comisiones Bilaterales entre cuyas funciones se halla la mejora la colaboración entre el Estado y la Comunidad y, además, las Comisiones Bilaterales son plataformas inespecíficas donde –más allá del listado de las funciones que se enumeren y como suelen prever los propios Estatutos– es posible tratar cualquier tema de interés para ambas partes. El acuerdo adoptado en la Comisión Bilateral Aragón-Estado se trata de un paso importante, 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. Además, dicha actuación confirma que el intercambio de información en esta materia se erige como uno de los campos de actuación de las nuevas Comisiones Bilaterales, cuya efectividad deberá demostrarse con el cumplimiento de dichos acuerdos y con la elaboración de los informes a los que las partes se han comprometido.

Los convenios verticales como instrumento de cierre competencial en los nuevos Estatutos

Aunque las previsiones sobre cooperación en los nuevos Estatutos se han asociado a las Comisiones Bilaterales, los nuevos textos contienen previsiones novedosas que van más allá de dichas Comisiones. Entre esas previsiones, es preciso mencionar las relativas a los convenios verticales como instrumento de actuación en sectores concretos. Los convenios entre la Comunidad Autónoma y el Estado aparecen en los nuevos Estatutos no sólo desde una perspectiva instrumental general, esto es, en cuanto instrumento de relación entre ambas partes, sino también en cuanto instrumento en el sector. Esas previsiones se hallan en los títulos sobre competencias. Hay, pues, una importante apertura en los nuevos Estatutos a la cooperación en el ejercicio de competencias en ámbitos concretos. Sin duda, donde se registra mayor presencia de los convenios verticales es en los Estatutos catalán y andaluz, plagados de múltiples disposiciones donde el convenio se prevé como instrumento de participación en competencias estatales. En esos casos, el convenio aporta mucho más que un mero informe, pues implica un grado de vinculación más intenso entre las partes y, con ello, una mayor garantía de que el Estado deberá tener en cuenta a la Comunidad con la que debe pactar la actuación en dicho sector. Desde 2006, momento en que se inicia la oleada de

los llamados nuevos Estatutos, la incidencia de esas previsiones en la praxis convencional se proyecta todavía tímidamente. Uno de esos casos es el convenio suscrito entre el Consejo de Seguridad Nuclear y la Generalitat de Cataluña sobre situaciones de emergencia radiológica cuyo objeto es establecer un protocolo para el intercambio de información y la colaboración en la planificación, preparación y respuesta ante situaciones de emergencia radiológica. Con la suscripción de dicho convenio –negociado en el seno de la Comisión Bilateral– se da cumplimiento al art. 132.4 del Estatuto catalán, donde se prevé que la Generalitat participa en la ejecución en materia de seguridad nuclear en los términos que se pacten en los convenios o, en su caso, las leyes.

El desarrollo del mandato de regulación legal del régimen de los convenios en los nuevos Estatutos

Más allá de las previsiones sobre los convenios verticales en cuanto a técnica de cooperación, algunos nuevos Estatutos prevén un mandato al legislador para que establezca el régimen jurídico de los convenios de la Comunidad con el Estado. Tal es el caso del Estatuto catalán de 2006 y del Estatuto de Aragón de 2007. Los Gobiernos de ambas Comunidades Autónomas han elaborado durante 2009 anteproyectos de leyes en cumplimiento de dicho mandato estatutario que no sólo regulan los convenios con el Estado, sino también con otras Comunidades Autónomas. Con la cautela de que se trata de textos todavía no aprobados por las respectivas Cámaras, en Aragón se ha elaborado un anteproyecto de Ley de Convenios, donde se abordan, entre otros extremos, el ámbito subjetivo y objetivo de los convenios, la delimitación de la figura del convenio (vinculación jurídica) frente a los protocolos (vinculación política), la proclamación de principios informadores de la colaboración convencional, la publicidad como elemento esencial de transparencia en la actividad convencional, así como sistemas de seguimiento y evaluación de la misma. En el caso de Cataluña, el Gobierno catalán aprobó el 1 de diciembre de 2009, el Anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico y de Procedimiento de las Administraciones Públicas de Cataluña o en fase de tramitación por el procedimiento de urgencia en el Parlamento catalán (BOPC núm. 598 14.12.2009). Dicho proyecto se ha decantado por una regulación de los convenios en el Título X y, por tanto, por una regulación de esta figura dentro de un cuerpo legal más amplio, en lugar de por una ley específica de convenios. El texto catalán regula la delimitación del convenio (vinculación jurídica) frente a protocolo (compromisos políticos), prevé el cuerpo supletorio en caso de dudas o lagunas (los principios de la legislación sobre contratos), estipulaciones de forma y contenido, y requisitos de procedimiento (en especial, el requisito de un informe preceptivo del Departamento al que se adscribe el Registro de Convenios de la Generalitat). Más allá de regulaciones materiales, por ahora, el Anteproyecto de Aragón y el Proyecto catalán representan dos opciones regulatorias diversas: el Proyecto catalán parece seguir la de la propia Ley estatal 30/1992 dentro de la cual se halla la normativa básica de los convenios verticales en España, mientras que el Anteproyecto de Aragón representa una opción más novedosa al encarar el mandato estatutario de regular el régimen de esta técnica en una ley específica de convenios.

*10º aniversario de la Ley 4/1999, de reforma de la Ley 30/1992,
Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas
y del Procedimiento administrativo común*

Al hilo de las normas que regulan el régimen jurídico de los convenios, en 2009 se cumplen 10 años de la Ley estatal 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. A lo largo de estos años, en alguna ocasión se ha propuesto una Ley de la Cooperación, sin que dicha alternativa haya llegado nunca a presentarse como proyecto de ley. En cualquier caso, un aniversario siempre es una oportunidad de hacer un breve balance de qué ha supuesto dicha reforma. Por lo que respecta a los convenios, la Ley 4/1999 perfiló dos grandes aspectos del régimen de los convenios: por un lado, la modificación correspondiente a la atribución a los titulares de los Departamentos ministeriales y a los Presidentes o Directores de organismos públicos de la competencia para la formalización de convenios de colaboración; y, en segundo término, una importante clarificación en la terminología del pacto a suscribir en función del tipo de compromisos que las partes pretenden asumir, de modo que, desde 1999 –y por ley–, el nombre de Protocolo General se reserva para aquellos pactos que se limiten a establecer pautas de orientación política o a fijar el marco general y la metodología para el desarrollo de una colaboración entre las partes. Hasta 1999, en la praxis cooperativa, la palabra «convenio» era poco menos que un cajón de sastre donde cabían pactos de naturalezas bien distintas. La reforma de 1999 introdujo ya un criterio legal a la hora de designar los pactos que durante todos estos años ha servido para clarificar algo la naturaleza pactada. Ahora bien, pese a la claridad de la ley, la praxis convencional no se ha seguido siempre en este punto. En la práctica, los Protocolos Generales no suelen ser una figura tan recurrente como los convenios de colaboración que los desarrollan. En 2009, se registran poco más de un par de Protocolos Generales (Protocolo General entre la Administración General del Estado, a través del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino y el Principado de Asturias en materia de desarrollo rural sostenible, o el Protocolo General entre el Ministerio del Interior y la Junta de Andalucía para cooperación en materia de ordenación del territorio y urbanismo). Sin embargo, múltiples convenios específicos traen causa de Protocolos Generales suscritos en años anteriores, de forma que los Protocolos Generales no sólo suelen ser la antesala de un convenio con compromisos jurídicamente vinculantes, sino un instrumento que propicia una importante cooperación ulterior entre ambas partes. Más allá de aspectos introducidos por la reforma de 1999, la Ley 30/1992, tras diecisiete años de vigencia y con las leves modificaciones introducidas en materia de convenios hace una década, ha contribuido a interiorizar en las legislaciones autonómicas un régimen de los convenios y continúa siendo la norma básica en esta materia con una regulación de mínimos que, en la práctica, aunque perfectible, ha contribuido a ordenar la naturaleza, los extremos y el contenido de un convenio. Sin embargo, sigue siendo una norma no siempre cumplida respecto a la publicidad de los convenios que prevé (sin duda, tras su aprobación se han incrementado los niveles de publicidad que había hace años, pero sigue habiendo convenios sin publicar o publicados con mucho retraso) y escasamente aplicada en figuras como el Convenio de Conferencia Sectorial, que permite una suscripción multilateral, pero que no se usa apenas en nuestro sistema.

La actividad convencional ¿un sector «pacífico»? : la visualización de problemas con el conflicto jurisdiccional

Aparentemente, los convenios verticales son un sector pacífico, con escasos conflictos, lo que parece denotar un alto grado de cumplimiento y de satisfacción de las partes, más aún si buena parte de los convenios se repiten año tras año. Sin embargo, posiblemente hay más problemas de los que son «visibles». Las discrepancias en la ejecución de un convenio vertical normalmente sólo tienen visibilidad si se formaliza la controversia jurisdiccionalmente. En 2009, la sentencia de la Audiencia Nacional, de 19 de febrero de 2009, resuelve uno de los pocos casos en los que la actividad convencional entre el Estado y las Comunidades Autónomas se somete a un órgano jurisdiccional. Dicha sentencia resuelve el conflicto generado con motivo de un Convenio suscrito entre el Ministerio de la Presidencia y la Comunidad balear, en 1998, para la creación de un Centro de Investigación y Tecnologías Turísticas de la Comunidad de las Islas Baleares. En 2003, dos resoluciones de la Secretaría de Política Científica y Tecnológica establecen el reintegro de la cantidad de 480.809,68 euros abonada por el Estado y la obligación de reintegro en el importe de la cantidad transferida al inicio de la vigencia del convenio, así como la anulación de las subsiguientes anualidades pactadas. La Comunidad interpone recurso contencioso-administrativo interpuesto ante la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo contra dichas resoluciones. La Audiencia Nacional da la razón a la Comunidad Autónoma y entiende que procede a la misma reclamar todas las prestaciones económicas que corresponden al Ministerio de la Presidencia. El tema principal que aborda el Tribunal en este pronunciamiento es el de la vigencia y cumplimiento del convenio objeto de la controversia. La Audiencia Nacional entiende que la Comunidad balear incurrió en un ligero retraso en la ejecución de las obras, del que estaba informado la Administración del Estado, y que, aun existiendo cumplimiento tardío por parte de la Administración balear de las obligaciones asumidas en el convenio, sin que exista fuerza mayor justificada, ni modificación del calendario inicialmente pactado, ello no puede avalar el reintegro de las cantidades adelantadas por el Estado y que no se abonen las pendientes por su parte, ya que ello rompería el equilibrio de las prestaciones comprometidas y sería desproporcionado dentro del tenor literal del propio convenio de colaboración y de la finalidad por él perseguida.

Convenios entre comunidades autónomas*La actividad convencional entre Comunidades ante el Senado: un crecimiento sostenido y un problema que se repite ¿quién comunica el convenio a la Cámara?*

Durante 2009 se han comunicado al Senado a los efectos del art. 145.2 CE cinco convenios sobre sectores muy diversos. Uno, el Convenio de colaboración entre la Comunidad Autónoma de La Rioja y la Comunidad Autónoma de Cantabria sobre trasplante hepático, cardíaco y pulmonar. En segundo lugar, el Convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria y Castilla y León para la prevención y extinción de incendios forestales. En tercer término,

consta el Convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla y León, y Principado de Asturias, para la gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa. Y, por último, se han comunicado a la Cámara alta dos convenios más suscritos por las seis Comunidades Autónomas con nuevos Estatutos de autonomía para la coordinación de sus redes de centros de acogida a la mujer víctima de violencia de género, así como para el reconocimiento recíproco de las licencias de caza y de pesca recreativa en aguas interiores. Por lo pronto, estos datos de la actividad convencional entre Comunidades Autónomas muestran que en los últimos cinco años siempre se ha comunicado algún convenio horizontal al Senado. 2009 está lejos del hito de convenios comunicados que supuso el año anterior (hasta una total de diez), pero se mantiene un ritmo de comunicación que, por lo menos, supone un signo de normalidad en la relaciones de cooperación en España, pues ha habido periodos donde no se han comunicado convenios interautonómicos a la Cámara aunque se formalizaban pactos entre Comunidades Autónomas. Como se decía, esa colaboración entre Comunidades Autónomas en el Senado no sólo refleja una colaboración entre Comunidades Autónomas cada vez más visible –y también más ajustada a la realidad (como se sabe y se volverá sobre ello, los pactos entre Comunidades Autónomas son más que los que se comunican al Senado)–, sino también un menor temor a comunicar al Senado y con ello una mayor normalidad institucional en el cumplimiento de un requisito –como es la comunicación de los convenios horizontales– impuesto por la Constitución. Los datos de la colaboración convencional comunicada al Senado también ponen de manifiesto la consolidación de unos ámbitos especialmente propicios para la cooperación horizontal como la asistencia sanitaria y específicamente la extinción de incendios. Se trata de una cooperación «de urgencia» ante una catástrofe natural que no entiende de fronteras entre Comunidades Autónomas y, sin duda, no sólo un ámbito propicio para la formalizar la cooperación entre Comunidades Autónomas limítrofes, sino el ámbito por excelencia para ello en el Estado autonómico. Los datos de la actividad convencional comunicada al Senado en 2009 –visibles en su página Web y publicados en BOCG– revelan también una importante descoordinación entre Comunidades Autónomas a la hora de comunicar un convenio a la Cámara alta. En concreto, el convenio entre las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla y León, y Principado de Asturias, para la gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa se ha remitido al Senado por las Cortes de Castilla y León en 2009 para su comunicación, si bien tres años antes ya lo hizo el Parlamento de Cantabria (en 2006, y en la anterior VIII Legislatura), de modo, una vez comunicado este mismo convenio al Senado, de nuevo en 2009, se archivó y se hizo saber al Parlamento remitente su tramitación en 2006. Durante 2009, tal y como se da cuenta en la crónica del Senado de este mismo *Informe* también se han enviado dos convenios más suscritos por la Junta de Galicia y la Junta de Castilla y León en materia sanitaria ya tramitados el año anterior, en 2008, de modo que la Mesa del Senado ha evitado la duplicidad en la tramitación. Sin duda, estos casos ponen de manifiesto un problema ya conocido, como es la falta de coordinación entre las partes suscriptoras de un convenio horizontal a la hora de decidir quién remite el convenio a la Cámara. Y es que no es la primera vez que suceden estos episodios. En esta misma crónica, en 2007, se daba cuenta de cómo 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 se había remitido ya el año anterior, en 2006. 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 quién de ellas lo envía al Parlamento, y así lo determinen incluso en el propio texto del convenio. Resulta también importante la existencia dentro del Gobierno y Administración de cada Comunidad de una unidad encargada de remitir los convenios a los respectivos Parlamentos, a fin de garantizar el cumplimiento de tales obligaciones. Dicha función bien podría encomendarse a los Registros de Convenios en las Comunidades Autónomas. Se trata de un problema importante que puede y debe resolverse para evitar la duplicidad en la tramitación de un convenio, una cuestión nada anecdótica que, además, resultará tanto más evidente cuanto más se incremente el número de comunicaciones de convenios horizontales al Parlamento central.

Una novedad importante: convenios multilaterales horizontales surgidos de los Encuentros entre Comunidades Autónomas

En julio de 2008 se iniciaron reuniones entre las Comunidades Autónomas con nuevos Estatutos que se han ido institucionalizando en los llamados «Encuentros» de Comunidades Autónomas. Dichos Encuentros se han revelado como un magnífico foro para proponer convenios de colaboración entre las Comunidades Autónomas con alcance multilateral. Justamente, del III Encuentro en Valladolid, el 23 de febrero de 2009, surgieron los ya comentados convenios horizontales firmados por las seis Comunidades Autónomas con nuevos Estatutos y comunicados durante este año al Senado (suscritos por Comunidad Valenciana, Cataluña, Islas Baleares, Aragón y Castilla y León). Esa línea se ha mantenido en el IV Encuentro, celebrado en Valencia, el 29 de junio de 2009, de donde surgieron tres propuestas más de convenios horizontales en materia de sanidad: uno, para el reconocimiento recíproco de certificados de formación de manipuladores de alimentos, otro, para aplicadores de tatuajes y piercings y, un tercero, sobre cursos de formación del personal que realiza operaciones de mantenimiento higiénico-sanitario de las instalaciones de riesgo de la legionelosis. Asimismo, del V Encuentro, celebrado en Barcelona el 16 de noviembre de 2009 –el último de los Encuentros correspondiente al año 2009– han surgido dos propuestas más de Convenios: uno, para facilitar acciones conjuntas en materia de turismo, y, otro, para homologar las licencias de fabricantes de productos sanitarios a medida. De este modo, en 2009, se registran hasta siete convenios que pueden surgir de los Encuentros entre Comunidades Autónomas, lo cual permite ver la estrecha relación entre la existencia de plataformas de colaboración y la actividad convencional: si existen plataformas estables de encuentro, hay más cooperación horizontal formalizada a través de convenios. Los convenios verticales son normalmente un producto del trabajo de las Conferencias Sectoriales. La ausencia de circuitos y estructuras entre Comunidades Autónomas formalizadas ha dificultado la existencia de convenios entre ellas y más aun con carácter multilateral. Estos siete convenios se han firmado por seis Comunidades Autónomas. Nunca antes en el

Estado autonómico se había firmado un convenio por tantas Comunidades. Cabe destacar que se trata, además, de Comunidades Autónomas gobernadas por partidos de signo distinto, de modo que estos convenios prueban que es posible cooperar por encima de diferencias partidistas si se seleccionan bien los temas objeto de colaboración. Normalmente, se trata de cuestiones muy técnicas, algo que favorece el acuerdo y cuestiones donde las Comunidades han encontrado un espacio de cooperación en beneficio del ciudadano. Buena parte de los convenios surgidos de los Encuentros entre Comunidades Autónomas tienen por objeto el reconocimiento mutuo entre las Comunidades firmantes de licencias o títulos expedidos en una de ellas, lo que puede contribuir a eliminar obstáculos absurdos e incomprensibles para un ciudadano. Posiblemente, el caso que mejor ilustra esta situación y que ha visualizado mejor que ningún otro la necesidad de un ejercicio concertado de las competencias, en beneficio del ciudadano sea el convenio horizontal en materia de reconocimiento recíproco de las licencias de caza y pesca recreativa en aguas interiores, pues, hasta su suscripción, los ciudadanos que obtenían un permiso de caza o pesca en una Comunidad debían solicitar otro si deseaban practicar dicho deporte en otra Comunidad distinta de aquella en la que la habían obtenido. Dicho convenio también ha mostrado un espacio especialmente propicio para la cooperación convencional, como la asunción de efectos de actos de otras Comunidades Autónomas, que muestra y abre un camino que puede ampliarse a otros muchos ámbitos con efectos simplificadores que facilitan la vida de los ciudadanos.

La colaboración convencional horizontal real más allá de los convenios comunicados al Senado

Como cada año, en 2009, se detecta de nuevo la fractura que existe entre la cooperación convencional «oficial» comunicada al Senado y la actividad convencional «real». Es un secreto a voces que la colaboración entre Comunidades Autónomas es muy superior a los convenios que se remiten al Senado, que son sólo una pequeña parte de los múltiples pactos interautonómicos. Resulta muy difícil saber el alcance de esa cooperación, pero los Registros de Convenios en las Comunidades Autónomas y los medios de comunicación dan cuenta de una buena parte de dicha actividad. Resulta de la máxima importancia el trabajo de los Registros de Convenios en las Comunidades Autónomas, cuya labor está permitiendo ver un tipo de cooperación interautonómica que difícilmente puede llamarse ya «sumergida», pues algunos de estos Registros son además registros públicos y con una publicidad universal en aquellos casos en los que su acceso telemático es posible. Un año más, los datos que sistematiza el Registro de Convenios de la Generalitat de Cataluña son un indicador valiosísimo del número de pactos que formalizan las Comunidades Autónomas. Durante 2009, constan 16 pactos entre Comunidades Autónomas de los que es parte Cataluña. De ellos, siete inscripciones son las relativas a los protocolos surgidos de los Encuentros entre Comunidades Autónomas que se inscriben como protocolos mientras cada pacto sigue la tramitación correspondiente dentro de la Comunidad; dos inscripciones más responden a los convenios en materia de caza y pesca y mujeres maltratadas –los dos primeros pactos que traen causa del III Encuentro entre

Comunidades Autónomas— que figuran, tras su tramitación, ya como convenios. El resto de pactos allí inscritos, hasta un total de siete más, confirman acciones variadas preferentemente con Comunidades Autónomas limítrofes y con aquellas con las que se tienen vínculos culturales como sucede con la línea de cooperación que mantienen Cataluña y las Islas Baleares. Dichos pactos formalizados como convenio, o, en su caso, protocolo de colaboración son: el Convenio entre la Agencia Gallega de las Industrias Culturales y el Instituto Catalán de las Industrias Culturales para colaborar en la promoción y difusión del sector musical catalán y gallego fuera de sus respectivos ámbitos territoriales durante 2009, el Convenio entre la Sociedad Regional Cantabria I+D+I y la Agencia de Gestión de Ayudas Universitarias y de Investigación, el Protocolo de colaboración entre el Departamento de Educación de la Generalitat de Cataluña y la Consejería de Educación y Cultura del Gobierno de las Islas Baleares en materia de educación a distancia, prácticas formativas, formación del profesorado intercambio de experiencias didácticas y organizativas, el Convenio entre el Departamento de Medio Ambiente y Vivienda, el Instituto Valenciano de Investigaciones Agrarias y el Consorcio de Espacios Naturales del Ripollés, el Convenio entre el Gobierno de las Islas Baleares y la Agencia de Ayudas Universitarias y de Investigación (AGAUR) para la evaluación de solicitudes presentadas en la convocatoria de becas predoctorales para la formación de personal investigador, el Convenio entre el Departamento de Cultura y Medios de Comunicación de la Generalitat de Cataluña y la Consejería de Educación y Cultura del Gobierno de las Islas Baleares para la incorporación de las Islas Baleares al «Institut Ramon Muntaner. Fundació Privada dels Centres d'Estudis de Parla Catalana», así como el Convenio específico de colaboración entre el Gobierno de las Islas Baleares y la Generalitat de Catalunya en materia de política lingüística para el doblaje o subtítulos de películas en lengua catalana durante 2009 (Fuente: *Registro de Convenios de la Generalitat de Cataluña. Dirección General de Relaciones Institucionales*). Los pactos interautonómicos de los que da cuenta el Registro de Convenios de la Generalitat de Cataluña son sólo una pequeña «muestra» de información institucional generada por los propios Gobiernos y Administraciones Públicas sobre la actividad convencional. Pero los medios de comunicación locales suelen ser una importante fuente de información de los pactos entre Comunidades Autónomas. Pocas veces las crónicas de cada una de las Comunidades Autónomas de este *Informe* dan cuenta como en este año de los múltiples pactos de la Comunidad en cuestión con otras Comunidades Autónomas. Así, se han formalizado pactos entre Aragón y Castilla-La Mancha para el desarrollo de programa de intercambio de viajes escolares, un Protocolo de colaboración general de Aragón con el Gobierno de Navarra para estrechar relaciones entre ambas Comunidades Autónomas y mejorar la prestación de servicios a los ciudadanos residentes en municipios limítrofes, un Convenio entre Castilla y León y Madrid para el Parque Nacional de la Sierra del Guadarrama, un Protocolo entre Castilla y León y Extremadura, que tendrá como novedad la cooperación transfronteriza en la raya de Portugal, o varios pactos entre Andalucía y Ceuta en ámbitos específicos, en particular televisión y patrimonio histórico, así como entre Ceuta y Murcia para cooperar especialmente en el ámbito turístico, educativo, deportivo, cultural y medioambiental.

*Relaciones convencionales y cambios de gobierno
en las Comunidades Autónomas*

A la luz de esos datos, se puede concluir, como en años anteriores, que la cooperación interautonómica horizontal se produce mayoritariamente entre Comunidades Autónomas vecinas. Las Comunidades Autónomas que más cooperan entre sí no siempre están gobernadas por Ejecutivos del mismo color político. La afinidad política puede ayudar pero hay líneas de cooperación estables entre Comunidades Autónomas de signo político distinto como, por ejemplo, entre Castilla y León y Extremadura. La propia experiencia de los Encuentros entre Comunidades Autónomas con resultados efectivos –y por ahora esperanzadores en el panorama de los instrumentos de cooperación horizontal en España– pone de manifiesto que seis Comunidades Autónomas con nuevos Estatutos de Autonomía de colores políticos distintos son capaces de encontrarse, discutir problemas comunes y llegar a acuerdos. Aunque la experiencia convencional en 2009 confirma esa idea, también demuestra que la actividad convencional no es ajena a las sintonías políticas. Los cambios de gobiernos producidos en el País Vasco y en Galicia ilustran cómo se han reactivado las relaciones de colaboración de dichas Comunidades Autónomas con las comunidades limítrofes. Tras la constitución del nuevo gobierno en Galicia, no han faltado declaraciones del Presidente de Castilla y León, Sr. Herrera Campo y de Galicia, Sr. Núñez Feijóo, para promover una cooperación entre ambas Comunidades Autónomas. En el caso del País Vasco, el nuevo Lehendakari, Sr. López, y el Presidente de Cantabria, Sr. Revilla, han celebrado una Cumbre entre ambas Comunidades Autónomas y se ha suscrito un Protocolo de colaboración entre País Vasco y Cantabria y, en particular, en materia de protección civil, infraestructuras, sanidad, biodiversidad o protección del Camino de Santiago. Asimismo, tras el cambio de gobierno en Euskadi, se ha firmado un Protocolo de colaboración entre dicha Comunidad y Navarra. Se trata de compromisos genéricos de cooperación futura, pero con un valor simbólico que no debe desdeñarse.

La colaboración horizontal en la legislación del Estado

De forma creciente, un buen número de normas estatales y leyes especialmente relevantes prevén instrumentos de cooperación y, en particular, convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas (la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural). Menos habitual es que la normativa estatal impulse, posibilite o remita a la cooperación entre Comunidades Autónomas. Durante este año, se ha producido uno de esos casos. La Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley de Extranjería contiene una previsión en su nuevo art. 35.12 en virtud de la cual: «Las Comunidades Autónomas podrán llegar a acuerdos con las Comunidades Autónomas donde se encuentren los menores extranjeros no acompañados para asumir la tutela y custodia, con el fin de garantizar a los menores unas mejores condiciones de integración.» Se trata de una importante previsión, pues reconoce el

importante, pero todavía precario papel que tiene la cooperación horizontal en un sector como el de la inmigración especialmente relevante en atención a la movilidad de este colectivo en general y el de los menores extranjeros no acompañados en particular.

*El proceso de reformas estatutarias y los convenios horizontales:
la Propuesta de reforma de Estatuto de Autonomía de la Comunidad
Autónoma de Extremadura*

Los convenios horizontales son un «clásico» en los Estatutos de Autonomía. Los textos estatutarios previeron este tipo de pactos entre Comunidades Autónomas por inercia del propio art. 145.2 CE donde sólo se contempla la dimensión horizontal de la actividad convencional. Por regla general, los nuevos Estatutos han sido poco innovadores a la hora de diseñar el régimen de los convenios entre Comunidades Autónomas. Ya en la crónica del año pasado, se señalaba que el auge de la colaboración convencional de las Comunidades Autónomas con nuevos Estatutos de Autonomía que estamos viviendo responde más a una nueva voluntad política que a mejoras en el régimen jurídico de los convenios horizontales. Ciertamente, y en gran medida, los nuevos textos han sido continuistas y con ello han reproducido la confusión y la rigidez procedimental de los tenores iniciales. En 2009, la Asamblea de Extremadura ha aprobado una propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad que se ha remitido al Congreso de los Diputados donde se está tramitando actualmente (BOCG, Congreso de los Diputados, 9 de octubre de 2009). Más allá de las modificaciones que pueda sufrir el texto de la propuesta de reforma presentada, hay que destacar el carácter novedoso de algunas de sus previsiones en materia de cooperación. La propuesta de reforma reconoce los convenios verticales –grandes ausentes en los primeros textos estatutarios–, mención que hace justicia a su importancia como principal y permanente instrumento de cooperación de cualquier Comunidad Autónoma con el Estado. Pero sin duda, las novedades más remarcables se hallan en la nueva regulación de los convenios entre Comunidades Autónomas. En concreto, cabe destacar dos aspectos innovadores. Por un lado, la propuesta de reforma de Estatuto define qué debe entenderse por convenios de colaboración y por acuerdos de cooperación. Se trata de un aspecto interesante e importante. La Constitución disocia entre convenios y acuerdos de cooperación sin criterios para diferenciarlos, pero resulta de la máxima importancia saber qué pacto se debe formalizar porque una u otra modalidad está sometida a requisitos constitucionales (y estatutarios) diversos. De acuerdo con el art. 145.2 CE, los Estatutos de autonomía «podrán prever los supuestos, requisitos y términos en los que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión de servicios propios de las mismas», pero ni los Estatutos de primera generación, ni los nuevos Estatutos, han hecho uso de esa potestad que constituye una reserva de Estatuto *ex constitutione*. A lo sumo, se han limitado a repetir el tenor del art. 145.2 CE sin entrar a determinar los supuestos en los que las Comunidades Autónomas pueden celebrar convenios entre sí. En la praxis convencional, la ausencia de criterios claros para distinguir un pacto genera falta de seguridad jurídica para los órganos autonómicos que deben formalizarlo y también para las instituciones

estatales que intervienen en su proceso de suscripción (las Cortes Generales). El TC parece haberse inclinado por un criterio material que atienda al contenido del convenio: el art. 145.2 CE «delimita por su contenido los requisitos a que ha de atenerse la regulación de esta materia en los Estatutos y establece el control por las Cortes Generales de los acuerdos o convenios de cooperación» (STC 44/1986, de 17 de abril). En la propuesta de reforma estatutaria extremeña se define por primera vez de una forma clara que la figura de los convenios se reserva para aquellos pactos que proponga, negocie o formalice la Junta de Extremadura con otros gobiernos autonómicos «para la planificación, gestión y prestación de servicios de carácter administrativo o ejecutivo en todas las materias objeto de su competencia» (art. 65.1 Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura). La propuesta extremeña tiene, pues, plena cobertura constitucional con base en el art. 145.2 de la Constitución española para determinar qué se entiende por convenio. Dicha propuesta de reforma define también qué se entiende por acuerdo de cooperación a los efectos del Estatuto: aquellos que la Junta pueda formalizar con otras Comunidades Autónomas «en el ámbito de las respectivas competencias y para el ejercicio conjunto de funciones normativas, institucionales y políticas diferentes de las puramente reglamentarias, ejecutivas o administrativas reguladas en el artículo anterior (art. 66.1 Propuesta de reforma del Estatuto de Extremadura). Quizá este punto puede resultar más polémico, pues la Constitución dispone sólo de forma explícita que los Estatutos de autonomía puedan prever los supuestos de convenios, y se limita sólo a determinar el control por las Cortes Generales de los acuerdos de cooperación. El segundo aspecto novedoso de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Extremadura radica en la comunicación a las Cortes Generales. El texto extremeño aclara que el convenio se enviará simultáneamente al Congreso y al Senado «para la eventual emisión de recomendaciones no vinculantes. Transcurrido el plazo de un mes desde la recepción sin constancia de recomendaciones, el convenio entrará en vigor, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado siguiente» (art. 65.2 Propuesta de reforma). Muchos nuevos Estatutos han vinculado la comunicación a las Cortes Generales con una potestad de recalificación del pacto remitido por parte del Senado. De esta manera, comunicado un convenio, los propios Estatutos han previsto que éste inicie su vigencia transcurrido un determinado plazo tras esa comunicación, salvo que las Cortes Generales decidan que aquel debe calificarse como acuerdo de cooperación con la necesaria autorización de las mismas. El Reglamento del Senado ha desarrollado el poder de recalificación que algunos Estatutos le han conferido a la Cámara. Sin embargo, dicho poder no tiene fundamento en la Constitución y en la praxis ha generado cierto temor a comunicar convenios, pues remitido un convenio a la Cámara alta, éste inicia una tramitación de camino incierto donde no se sabe si una mayoría política va a pedir la recalificación del pacto y se van a agravar sus requisitos de suscripción, una incerteza que propicia la ausencia en el bloque de la constitucionalidad de criterios claros sobre qué es un convenio y qué un acuerdo de cooperación. Los Estatutos de autonomía *ex art. 145.2 CE* son los únicos que pueden determinar «el carácter y los efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales», de modo que si los Estatutos de Autonomía no prevén ese poder de recalificación, la comunicación de un convenio puede ser una remisión a los efectos de conocimiento del pacto y entrada en vigor del mis-

mo, sin vincularlo a un cambio en la naturaleza del pacto que firmaron las partes. Finalmente, debe mencionarse que la propuesta de reforma reconoce también en sede de relaciones interautonómicas la posibilidad de que las instituciones de la Comunidad Autónoma promuevan y participen en foros de cooperación horizontal «para un mejor ejercicio de sus competencias o un mejor funcionamiento general del sistema autonómico», de los que pueden surgir acuerdos de cooperación y convenios de gestión. Dicha previsión cobra pleno sentido si se recuerda que la propuesta de una Conferencia de Presidentes horizontal surgió justamente de esta Comunidad y de su Presidente, el Sr. Fernández Vara. En cualquier caso, es importante el reconocimiento de una colaboración orgánica horizontal por ahora muy precaria entre Comunidades Autónomas, así como la posibilidad de que de estos órganos surjan convenios interautonómicos. En cualquier caso, dicha propuesta de reforma está siguiendo su curso en las Cortes Generales y habrá que ver que da de sí la tramitación en el Parlamento central de un texto que puede convertirse en el séptimo nuevo Estatuto de Autonomía desde que se iniciara la oleada de reformas estatutarias en 2006.