

La colaboración interadministrativa en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Convenios y relaciones intergubernamentales (1998-2014)

Sergio Pérez Castaños
Jonatan García Rabadán

DOI: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.106.2016.09>

Sumario: I. Introducción.—II. La Comunidad Autónoma vasca y la cooperación. II.1. Situación interna y conflictividad. II.2. Los mecanismos de cooperación. II.3. La figura del convenio.—III. Los convenios interadministrativos suscritos en la Comunidad Autónoma del País Vasco. III.1. Gobierno Vasco y Diputaciones Forales. III.2. Gobierno Vasco y Municipios. III.3. Gobierno Vasco y Estado. III.4. Gobierno Vasco y resto de Comunidades Autónomas. III.5. Bilateralidad vs. Multilateralidad.—IV. Conclusiones.—V. Bibliografía

I. Introducción

La Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV en adelante) se ha conformado como una de las 17 entidades autonómicas en las que se ha organizado el Estado español, accediendo además a través de la vía del artículo 151 y a la disposición transitoria segunda de la Constitución Española, los cuales aceleraban el proceso para aquellos territorios que hubiesen poseído un órgano preautonómico. Sin embargo, el proceso de gestación y dotación de un marco legal ha sido de una especial dureza y relevancia, mostrando enconados enfrentamientos entre fuerzas políticas distintas, e incluso en el seno de los partidos políticos.

Tras la aprobación del Estatuto de Autonomía (EAPV en adelante) de 1979, Euskadi se ha dotado de una excepcional configuración política y administrativa, ya que en Euskadi se produce una clara división vertical del poder, en donde los Territorios Históricos poseen amplia autonomía, no solo política sino también fiscal; lo que en consecuencia resultará casi más importante.

Ante esta situación, para el correcto funcionamiento de la maquinaria administrativa autonómica, la cooperación entre los diferentes niveles institucionales y de gobiernos existentes resulta de gran importancia. Para ello, a través de sus documentos rectores (EAPV, Ley de Relaciones

entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos (1)) se ha dotado de mecanismos que, mediante la cooperación tanto bilateral (la cual junta a dos partes implicadas para la toma de decisiones) como multilateral (la que incluye a un gran número de partes en el proceso de toma de decisiones) busca poder llevar a cabo las formas de cogobierno más eficientes. Uno de estos instrumentos que puede ser utilizado desde ambas perspectivas es la figura de los convenios interadministrativos, acuerdos útiles para lograr eficiencia y eficacia en la gestión compartida entre diferentes Administraciones Públicas, no necesariamente perteneciendo éstas al mismo nivel. Esta investigación centrará los esfuerzos en el análisis de aquellos acuerdos suscritos y que han necesitado la autorización del Parlamento Vasco.

El objetivo principal de este artículo es probar que la figura de los convenios es, en un territorio estructurado política y administrativamente como la CAPV, la herramienta más útil para la cooperación y desarrollo institucional. Tres serán las principales hipótesis a ser corroboradas. La primera de ellas hace referencia a que los convenios desde el Gobierno vasco incluyen a más instituciones y fomentan la colaboración. La segunda, tratará de probar como el carácter general de los convenios lleva a una mayor coordinación intergubernamental. Finalmente, la tercera de las hipótesis versa sobre la especificidad de la CAPV y cómo los convenios son herramientas clave a la hora de coordinar la acción no sólo interior, sino también con otras comunidades.

Así, a través del presente análisis se procederá al acercamiento sobre la situación existente respecto a las vías de cooperación entre los diferentes niveles políticos y administrativos en la CAPV en una materia como los convenios. Para ello, en una primera parte se desarrollará la situación de la Comunidad vasca y cuáles son los mecanismos existentes en ésta, desgranando las diferentes tipologías para comprender la forma de relacionarse que existe tanto entre niveles de gobierno internos del País Vasco, como con el Estado y otras Comunidades Autónomas. Seguidamente se procederá a analizar, de forma más exhaustiva, la figura de los convenios de colaboración, centrándose en el período temporal que abarca el siglo XXI, entre los años 1998 y 2014. Finalmente, se aportarán las conclusiones encontradas fruto de esta investigación.

(1) Ley 27/1983, de 25 de noviembre (BOPV núm. 182 de 10 de Diciembre de 1983). La aprobación de dicha Ley por parte del Parlamento Vasco provocó el enfrentamiento político entre formaciones y dentro de los propios partidos, ya que se enfrentaron dos posturas: aquellas que abogaban por una configuración más centralista vasca frente a las *foralistas* (de carácter descentralizador).

II. La Comunidad Autónoma vasca y la cooperación

II.1. Situación interna y conflictividad

El País Vasco, gracias a la estructura interna de la que se dota en su regulación vigente, queda organizado en tres unidades básicas de gobierno. La primera se corresponde con la autonómica; es decir, con el nivel de gobierno subcentral en términos estatales pero que, entendiendo esta región como un ente diferenciado, se equipararía al Gobierno central de la CAPV. Gracias a la aprobación del Estatuto de Autonomía en 1979 y su posterior legitimación en las urnas por la ciudadanía vasca mediante referéndum (2), se sitúa en la línea del planteamiento federal (3) plasmado por diferentes autores como ELAZAR (1990, 1991, 1994) o BERAMENDI y MAIZ (2003). Éstos dotan de vital importancia a la Constitución, como garante del autogobierno y del gobierno compartido. De esta misma manera actuaría el EAPV, como la norma superior del territorio y para su reforma son necesarias mayorías cualificadas con refrendo posterior de la población (AJA, 1999).

Este nivel institucional superior posee, de la manera que hemos decidido tomarlo, una estructura asimilable a la del Estado, con diferentes consejeros (ministros regionales), así como una administración para llevar a cabo el desarrollo de las competencias que le son propias y asignadas en el EAPV. Dichas competencias, también son reguladas a través de la Ley Relaciones entre las Instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus Territorios Históricos, la cual ya ha sido anteriormente mencionada, y conocida como Ley de Territorios Históricos (LTH a partir de este momento).

El segundo de los niveles haría referencia al provincial, que en este caso tiene un carácter Foral: las Diputaciones Forales (DDFF en adelante) y las Juntas Generales. Éste enraíza con las provincias desde la propia Constitución Española, dado que «la inclusión de la provincia en el precepto constitucional le dota de una especial relevancia, en cuanto momento necesario y no eliminable de la articulación del Estado, que deberá, para el cumplimiento de sus fines, apoyarse en esta división

(2) El EAPV fue aprobado por el 96,6% de la ciudadanía vasca en el referendo de 25 de octubre de 1979. Por TT.HH. Gipuzkoa emitió un mayor número de sí (95,7%), seguido de Bizkaia (94,8%) Álava (90,2%). Sin embargo, el referendo autonómico discurreó entre una alta abstención: 42,5% en Bizkaia, 40,2% en Gipuzkoa eta 36,7% en Álava. Para más información al respecto, recomendamos los textos de DEL CASTILLO (1979), PÉREZ CALVO y CORCUERA (1979) y PÉREZ ARES (2000).

(3) El Estatuto de Autonomía de *Gernika* —aprobado en referéndum en 1979— y la Ley de Territorios Históricos —en la que se regulan las relaciones entre las instituciones comunes de Euzkadi y los órganos forales— establecen un modelo confederal para la Comunidad Autónoma Vasca (UGARTE, 2000)

territorial» (GARCÍA HERRERA, 1991: 688). Este nivel administrativo se encuentra plasmado en el EAPV, en donde se establecen determinadas materias que pasarán a ser de su competencia, también reguladas por la LTH así como por la Ley de Bases de Régimen Local (LRBRL), en su calidad de Diputación provinciales.

En la línea marcada por la Constitución, el 26 de enero de 1979 se publicaron en el *BOE* una serie de decretos que versan sobre el régimen electoral y las Instituciones de los TTHH. Así, se constituye un «parlamento» foral (las Juntas Generales) y un poder ejecutivo encarnado por las Diputaciones Forales en cada uno de los Territorios. Fruto de este organigrama, estas instituciones se dotan de la legitimidad que le otorga su funcionamiento democrático, eligiéndose los 51 junteros o procuradores (según provincia) de forma directa por sufragio universal.

En último lugar, se encontraría el nivel local, el cual competencialmente se sitúa en la órbita de las Instituciones Comunes (Gobierno Vasco) según lo establecido en el artículo 10.4 del EAPV; si bien, la tutela financiera de los mismos recae en las DDFF, «en materia de imposición y ordenación de tributos» (LAMBARRI y LARREA, 1992a: 16). Así, ya desde 1988 se trata de dotar a la CAPV de una Ley Municipal propia en donde en un primer momento se produce un intento de encomendar directamente la materia municipal a los TTHH, dado que se delegaba la alteración municipal a través de norma foral; la creación de comarcas o mancomunidades, así como de áreas metropolitanas (IBARRA ROBLES, 1994); dicha Ley ha sido aprobada, tras varios intentos (1988 y 2009), en esta última Legislatura (4).

Además, también existen otras tres figuras consideradas como de ámbito local, pero que tienen un carácter bien supramunicipal, bien inframunicipal. En cuanto a las de primer tipo, la LRBRL en su artículo 42, otorga a las Autonomías la facultad de crear comarcas en su territorio agrupando municipios con intereses comunes que precisen de gestión propia. La iniciativa en la creación de comarcas puede partir de los municipios interesados; pero también de otras instancias. En el caso de la CAPV, el EAPV reconoce la competencia de los órganos forales sobre las demarcaciones territoriales de ámbito supramunicipal, existiendo un total de siete comarcas (5).

La segunda de las entidades supramunicipales se corresponde con las mancomunidades. Éstas son asociaciones de municipios creadas para la

(4) Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones locales de Euskadi. Publicada en BOPV núm. 70, de 14 de abril de 2016.

(5) Las comarcas existentes en la CAPV se corresponden con las siete cuadrillas alavesas: Añana, Ayala, Campezo-Montaña Alavesa, Laguardia-Rioja Alavesa, Salvatierra, Vitoria-Gasteiz y Zuia.

ejecución de obras y servicios de su competencia. Serán los municipios quienes decidan qué servicios debe prestar la mancomunidad y es ésta la que decide el modo de gestionarlos. A este respecto, en la CAPV existen contabilizadas en el Ministerio de Economía y Administraciones Públicas un total de 37 mancomunidades (6).

Por su parte, en cuanto a las entidades inframunicipales, en la CAPV existen hasta 340 Entidades de Ámbito Territorial Inferior al Municipio, las cuales datan de finales del siglo XIX y surgen debido a la agregación de diferentes núcleos urbanos en un mismo término municipal. Para poder salvaguardar sus intereses, se otorga a éstos una representación de 5 miembros para su administración particular, dependiente en todo caso del municipio al que pertenezcan. Mientras que en los TT.HH. de Gipuzkoa y Bizkaia (7) no existe este tipo de unidades inframunicipales, Álava es el caso prototípico.

II.2. Los mecanismos de cooperación

A la hora de abordar el estudio de Estados territorialmente compuestos, desde la Ciencia Política y de la Administración vienen usándose las herramientas que arroja la teoría de las Relaciones Intergubernamentales (RIG). Las RIG (8) buscan conocer la función de los distintos niveles gubernamentales y administrativos y de otros agentes en cualquier ámbito de actuación pública; además de ser una nueva forma de analizar los procesos político-administrativos de la centralización-integración-descentralización. De la misma manera, éstas dotan de una mayor importancia a la burocracia y a su función en las relaciones existentes entre los diferentes niveles administrativos.

Así, existen varios instrumentos en este ámbito (9), siendo el más interesante el referente a la regulación intergubernamental. Además, existen otros elementos como el sistema político que pueden afectar de una ma-

(6) Para una consulta más detallada de las mismas se pueden consultar en el Registro de Entidades Locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas: <http://ssweb.seap.minhap.es/REL/frontend/inicio/index>

(7) Únicamente el Municipios de Orduña/Urduña posee EATIM en la provincia vizcaína; mientras que ninguna lo hace en la guipuzcoana.

(8) En el presente artículo se utiliza la definición de Anderson: «un importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación» (ANDERSON, 1960:3)

(9) Agranoff establece seis instrumentos que poseen las RIG, los cuales se corresponden con «las relaciones fiscales intergubernamentales, las ayudas financieras y subvenciones de los programas, las regulaciones intergubernamentales, las estructuras gubernamentales subnacionales, las fuerzas políticas y acciones gubernamentales» (AGRANOFF, 1997: 132).

nera capital en el funcionamiento de las RIG en cualquier Estado, o la regulación existente en él. Cuestiones como el grado de descentralización o el número de unidades subcentrales influyen en su correcto desarrollo, además de la normativa propia de éstas.

Las RIG en el caso vasco se caracterizan por una notable presencia tanto del nivel autonómico como del foral. Esto lleva a una cristalización mayoritaria de las relaciones en forma de convenios, que en su mayoría tienen carácter bilateral (ARBÓS, 2006). Sin embargo, a pesar de estos rasgos apreciables en el sistema «relacional» vasco existen diferentes mecanismos tanto multilaterales como bilaterales a la hora de encauzar la participación no sólo entre las Instituciones Comunes y Forales, sino también de manera conjunta con otras entidades y organismos que operan en el seno de la CAPV y fuera de la misma, dentro del Estado así como regiones transfronterizas.

Debido a que el foco de esta investigación se halla en uno de estos mecanismos y su posterior análisis, se va a proceder a comentar de una forma descriptiva y breve cuáles son los principales existentes y cómo funcionan internamente, en el ámbito administrativo (Comisión Arbitral y Comisiones) y en el económico (Consejo Vasco de Finanzas y Concierto Económico).

- La Comisión arbitral(10): Se instaura como una suerte de Tribunal Constitucional que determine cuando se vulneran las capacidades de las diferentes Instituciones rectoras de la comunidad (PÉREZ CASTAÑOS, 2014). Así, resulta un órgano por encima de todas las partes que lo van a conformar, y ante todo, paritario en su composición entre el Gobierno vasco y las Instituciones Forales. Esta posición de la institución, como ente por encima de las administraciones, le dota de una importancia capital como resolutora de conflictos y como garante del correcto cumplimiento del reparto competencial en la CAPV. Sus funciones son tanto tomar decisiones en lo referente a la titularidad de determinadas competencias como resolver conflictos de competencia que surjan entre el Gobierno Vasco y los Territorios Históricos.
- Las Comisiones: son órganos colegiados que se rigen por lo establecido en la Ley 30/1992 y que se encuentran compuestas por un Presidente, un Secretario y los vocales (en algunos de los casos puede darse la existencia de vicepresidentes). «*Los tres primeros(11) cargos son siempre representantes del Gobierno Vasco. Las*

(10) Para más información consultar: LARRAZABAL BASAÑEZ, 2001; GARCÍA URETA, 2003 o FLÓREZ TURRADO, 2012 entre otros.

(11) Entendiéndose como tal Presidente, Vicepresidente y Secretario.

secretarías suelen estar ocupadas por personal técnico del Gobierno Vasco con voz y sin voto» (NOVO, 2010: 282).

- El Consejo Vasco de Finanzas Públicas: este órgano sirve para dirimir conflictos entre los niveles; en este caso, en materia de aportaciones de las DDFF al Gobierno Vasco y viceversa. Una explicación detallada de las funciones de este órgano se puede encontrar en LAMBARRI y LARREA (1992).
- El Concierto Económico: Rige las relaciones tributarias que se dan entre el Gobierno del Estado y el de la Comunidad Autónoma. Sirve para fijar una serie de normas a través de las cuales el Estado y Comunidad Autónoma deciden compartir el poder tributario. Si bien, en el caso del País Vasco, este poder se comparte entre la Administración del Estado de los territorios forales. Varios son los autores a los que se puede acudir y que explican los rasgos más característicos del sistema de Concierto (LAMBARRI y LARREA, 1995; ATXABAL y MUGURUZA, 2006; AGUIRRE ARANA, 2006; DE LA HUCHA COLADOR, 2006; MERINO y UGARTEMENDIA, 2014; PÉREZ CASTAÑOS, 2014 o RUBÍ y MARTÍNEZ, 2015). Como consecuencia de la aplicación del Concierto surgen, a su vez, otros tres órganos de colaboración entre administraciones: la Comisión Mixta, la Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa y, la Junta Arbitral (12).

La existencia de estos mecanismos, así como de la figura de los convenios, resulta capital en este territorio, en donde conviven hasta cuatro niveles administrativos y de gobierno con competencias en diversas materias y que, en ciertas ocasiones, llegan a solaparse. Un ejemplo del reparto competencial existente en la CAPV puede apreciarse en la siguiente tabla, mostrando de manera vertical la temática general de la que es competente cada uno de los niveles de gobierno.

Puede apreciarse como existen materias sobre las cuales existe interdependencia ya que se encuentran repartidas entre diferentes niveles de gobierno. Así encontramos áreas como el desarrollo y la actividad económica, el bienestar comunitario o la seguridad ciudadana y protección civil. De la misma manera sucede en los ámbitos de transporte, carreteras y vías públicas entre otras. Por todo ello, para una óptima utilización de los recursos disponibles por cada una de las administraciones y buscando desarrollar mejores servicios para la ciudadanía, la existencia de mecanismos de cooperación intergubernamental resulta necesaria en el día a día de la CAPV. En esta misma línea, la figura del convenio adminis-

(12) Para profundizar en la materia consultar los centros de investigación *Ad Concordiam* (<http://www.conciertoeconomico.org>) o Centro de Documentación del Concierto Económico y las Haciendas Forales (<http://www.ehu.eus/ituna>)

trativo que a continuación se va a pasar a desgranar resulta importante, dado que pone en comunicación a dos o más de las unidades de gobierno implicadas en la gestión de las diferentes competencias, buscando lograr la colaboración en la implementación de políticas en las áreas compartidas.

Tabla 1

Reparto de competencias en la CAPV

| Estado Admón. General | Gobierno Vasco Admón. Vasca | | DD.FF. Admón. Foral | Municipios Admón. Municipal | |
|--|---|--------------------------------|---|---|--|
| Defensa | Sanidad | Comercio y turismo | Protección social | Bienestar comunitario | Equipamiento docente |
| Exteriores | Educación | Agricultura y pesca | Transporte y carreteras | Cultura y deportes | Protección civil |
| Permisos de conducción y matriculación | Seguridad ciudadana | Asistencia y Bienestar social | Fomento de la actividad económica | Vivienda y urbanismo | Protección del Medio Ambiente |
| Pensiones | Promoción de la actividad y el desarrollo económico | Carreteras y Obras Hidráulicas | Obras hidráulicas que afecten al Territorio | Bomberos | Servicios Sociales (más de 20.000 habs.) |
| Centros penitenciarios | Trabajo | Ferrocarriles vascos | Agricultura | Transporte urbano (más de 50.000 habs.) | Seguridad ciudadana |
| Seguridad ciudadana | Medio Ambiente | Industria | Ganadería y montes | Vías públicas | |
| Puertos y Aeropuertos | Justicia | Transporte | Urbanismo | | |
| | Cultura | | Cultura | | |
| | Urbanismo | | | | |

Fuente: elaboración propia.

II.3. La figura del convenio

Una de las figuras clave en las RIG en cualquier Estado descentralizado es la de los convenios interadministrativos (MATÍA PORTILLA, 2011). Este tipo de acuerdos representan «instrumentos jurídicos organizativos adecuados para garantizar el consenso y la participación idóneas para determinar el interés público correspondiente» (MARTÍN HUERTA, 2000: 25) sobre una materia concreta. Así, a través de este recurso político-administrativo se busca dotar de coherencia al sistema, sobre todo en aquellas en donde diferentes niveles administrativos comparten competencias. En el caso de la CAPV, se detecta un «uso continuo, aunque variable, de este mecanismo de gestión intergubernamental» (NOVO, 2010: 288). Y es que los convenios son la parte más visible de las relaciones intergubernamentales en cualquier sistema políticamente descentralizado y, normalmente, también son producto de la existencia de órganos de cooperación (Instituto de Derecho Público, 2010).

La utilización del convenio tiene un fin común que, basándose en la necesidad de llegar a un acuerdo, permite a las Administraciones Públicas implicadas la habilitación normativa que facilite el reparto de responsabilidades previsto en el mismo. Por ello, las notas esenciales de los convenios son su carácter público, que alcanza todas las facetas de la relación: la subjetiva, la objetiva, hasta la causal y finalista. Así, las partes tienen naturaleza jurídico-pública; el objeto de la relación jurídica creada es público, pues actúa sobre potestades públicas; su causa y fines se enmarcan dentro del deber constitucional de colaboración en pro de los intereses públicos. Todo ello conduce a que el régimen jurídico de esta relación contractual sea de Derecho público (MARTÍN HUERTA, 2000).

A la hora de la catalogación general de los convenios suele diferenciarse de manera dicotómica entre aquellos que tienen carácter vertical u horizontal. Los primeros hacen referencia a aquellas relaciones entre diferente nivel territorial, buscando consensuar y establecer unas pautas de común actuación en materias de competencia compartida por ejemplo. La práctica de estos convenios verticales es abundante, como explica MARTÍN HUERTA (2000), tanto entre Estado y Comunidades Autónomas, como entre éstas y sus unidades infra-autonómicas. Los convenios verticales, aún así, no tienen porqué ser únicamente de carácter bilateral, sino que también (de manera añadida) se pueden incluir a otras entidades como las locales e incluso otros organismos de gobierno y agentes no gubernamentales. Entre estos últimos podrían encontrarse los casos de los entes de radio-televisión autonómicos.

Si bien, cabe destacar que, entre los convenios de colaboración que se firman entre las CCAA y el Estado, generalmente éstos tienden a ser de carácter económico y «pretenden únicamente la financiación estatal a programas de las CCAA [...], complementando la financiación de éstas en

ámbitos de su competencia exclusiva» (MONTILLA MARTOS, 2006:79). Por ello, a pesar de la existencia de un gran número de convenios de carácter vertical con el Estado, esto no supone que, *de facto*, la colaboración sea general, dado que apenas se han suscrito convenios provenientes de las conferencias sectoriales(13) (GARCÍA MORALES, 2009). De la misma manera, el número de acuerdos de carácter vertical se ha ido reduciendo sobremanera desde el comienzo de la crisis económica, lo cual denota el carácter económico de los mismos (Instituto de Derecho Público, 2014).

Los de tipo horizontal por su parte, son aquellos establecidos entre dos Administraciones de un mismo ámbito territorial, especialmente entre Comunidades Autónomas. Es importante que la materia en la que se firme dicho convenio sea objeto de competencia de ambas instituciones, así como que se informe a aquellos otros ámbitos territoriales que puedan verse interesados, afectados o perjudicados. El siguiente cuadro resumen ofrece una imagen visual de la catalogación de los convenios.

Tabla 2
Resumen de tipos de convenios

| Firmantes | Estado | C. Autónomas | Provincias | Municipios |
|--------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Estado | Horizontal | Vertical | Vertical | Vertical |
| C. Autónomas | Vertical | Horizontal | Vertical | Vertical |
| Provincias | Vertical | Vertical | Horizontal | Vertical |
| Municipios | Vertical | Vertical | Vertical | Horizontal |

Fuente: elaboración propia.

Además de esta categorización de los convenios —horizontal y vertical—, también se pueden distinguir en función de poseen un carácter interno o externo. En este caso es más sencilla dado que apunta hacia el ámbito de actuación y los firmantes. Si los acuerdos son suscritos entre entidades de dentro de la CAPV para actuaciones en sus espacios geográficos, los convenios serán catalogados como internos. Por su parte, éstos

(13) «La Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas pueden crear órganos para la cooperación entre ambas, de composición bilateral o multilateral, de ámbito general o de ámbito sectorial, en aquellas materias en las que exista interrelación competencial, y con funciones de coordinación o cooperación según los casos» (art. 5.1 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Las resoluciones de dichos encuentros suelen formalizarse a través de convenios que, en ocasiones son firmados de forma bilateral con cada una de las CC.AA. (CORCUERA ATIENZA, 1997). Para más información sobre la misma consultar las última publicaciones: DE LA PEÑA *et al.* 2015 y MONDRAGÓN *et al.* 2015.

son suscritos con otras Comunidades o para desarrollar una actividad en el exterior del ámbito geográfico de la CAPV, se catalogarán como externos.

No es solo una cuestión de comprender la clasificación de los convenios, habría que destacar, así mismo, que los acuerdos entre niveles administrativos están sometidos a diferentes regulaciones legislativas de acuerdo a las instituciones firmantes. Aquellos suscritos entre una Comunidad Autónoma y otro nivel administrativo, ya sea el Estado o el ámbito local, están regulados por la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas (art. 1 y 8 para el primer caso y, art.9 en el segundo). Este tipo de convenios se encuentran entre las atribuciones del Gobierno vasco, según el artículo 18 de la Ley vasca de Gobierno (14). Mientras, la colaboración entre instituciones autonómicas queda regulada por la propia Constitución Española en su art. 145.2 y cada Estatuto de Autonomía. En el caso de la CAPV, esta posibilidad queda recogida en su artículo 22. Sin embargo, «el problema se plantea con los Territorios Históricos en el País Vasco, los Cabildos Insulares en Canarias y los Consejos Insulares en las Illes Balears» (CALAFELL FERRÁ, 2006:147), ya que, en el caso de las administraciones forales, tienen una naturaleza local y «autonómica» con lo que dificulta su ubicación.

Para proceder a la correcta realización de una clasificación de los diferentes convenios, se han utilizado los datos disponibles en el sitio web del Parlamento vasco (15), donde se encuentran recogidos todos los convenios firmados en cada una de las legislaturas. Si bien, a la hora de comprender qué convenios deben de someterse al control de la Cámara vasca, el propio Reglamento del Parlamento (16) establece en sus artículos 223 a 225 que aquellos que se realicen con la Comunidad Foral de Navarra o con otras comunidades autónomas deberán ser ratificados por el legislativo vasco (art. 223.1). De la misma manera, los convenios de colaboración que el Gobierno pretenda realizar con los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma también deben de ser aprobados por la Cámara (art. 225). Por lo que quedan excluidos de la presente investigación todos aquellos que no se adapten a esta normativa. Por ejemplo, los convenios firmados por las Diputaciones Forales que se encuentran regidos por el quinto artículo de la LTH (17).

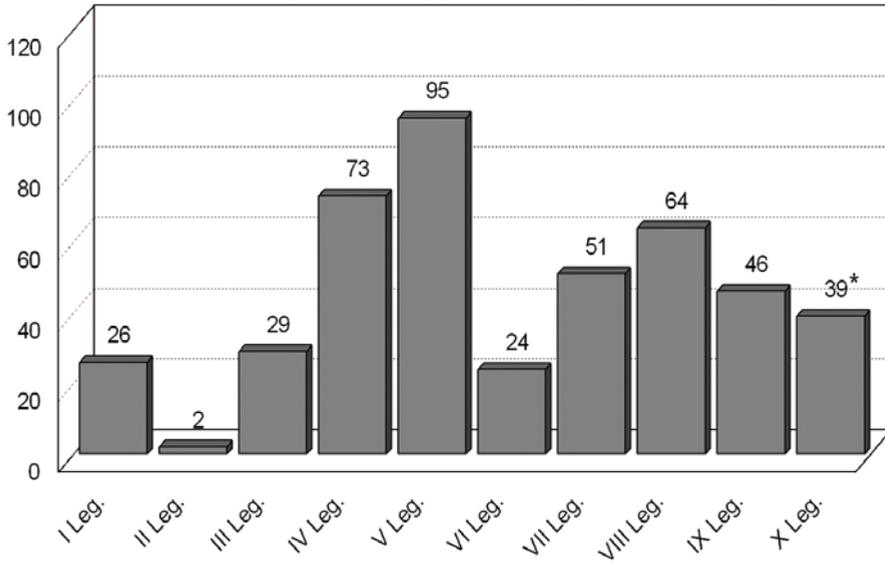
(14) Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre «Ley de Gobierno». Publicada en BOPV núm. 46, de 27 de Julio de 1981 y BOE núm. 107 de 04 de mayo de 2012.

(15) <http://www.legebiltzarra.eus>

(16) Este, marca los pasos a seguir para la aprobación de los convenios suscritos por la administración autonómica en la cámara legislativa vasca.

(17) Este artículo determina cómo se pueden realizar convenios de cooperación entre las Instituciones Comunes y Forales, y de éstas entre sí, además de las garantías que se seguirán y cómo se aprobarán.

Gráfico 1
Convenios interadministrativos por Legislatura



* Convenios suscritos en el año 2014

Fuente: elaboración propia. Datos Parlamento Vasco.

El análisis temporal muestra un reparto desigual en la firma de convenios entre legislaturas. En contra de lo que pudiera pensarse, es a partir de la IV Legislatura cuando comienza a utilizarse de manera recurrente este mecanismo, una vez consolidada la autonomía en Euskadi. La mayor actividad convencional se sitúa en las legislaturas IV (73), V (95) —bajo gobiernos de coalición dirigidos por el Lehendakari Ardanza— y VIII (64) —bajo la presidencia del Lehendakari Ibarretxe—. Sin embargo, para el análisis presente, se ha decidido profundizar aquellos acuerdos suscritos y aprobados por el Parlamento Vasco desde la VII (1998-2001) hasta la actual Legislatura (de la que sólo se ha tomado hasta el año 2014(18)), correspondiendo con los suscritos durante el presente siglo. Durante el periodo de estudio fueron múltiples los cambios de gobierno sucedidos, hasta el punto de producirse cierto grado de «cohabitación» al existir gobiernos de distinto signo político en cada una de las administraciones

(18) Para evitar cualquier posible conflicto se ha optado analizar, en este primer momento, todos los convenios suscritos hasta 2014. De esta forma es posible tener la certeza de que todos ellos han pasado por los tramites procedimentales completos, cosa que puede que no sucediera con todos aquellos pertenecientes a 2015.

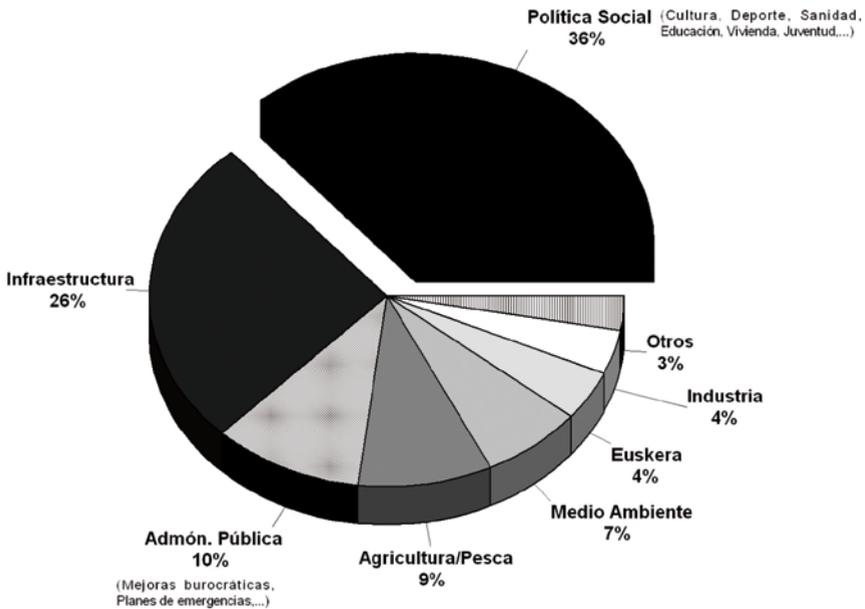
vascas y, por tanto, debiendo de llegar a acuerdos entre ellos para poder seguir engrasando la maquinaria político-administrativa de la CAPV (19).

III. Los convenios interadministrativos suscritos en la Comunidad Autónoma del País Vasco

A lo largo de las décadas del siglo XXI analizadas los convenios suscritos se acercan a los dos centenares, lo que indica un gran volumen de pactos entre diferentes administraciones tanto en la CAPV como fuera de ella. No se puede olvidar que el análisis puede realizarse desde diversas perspectivas, no solo quienes son los firmantes, sino también la temática de estos mismos.

Gráfico 2

Distribución convenios por materias (1998-2014)



Fuente: elaboración propia. Datos Parlamento Vasco.

(19) Para un mayor conocimiento de la distribución del poder durante el siglo XXI en la CAPV, recomendamos profundizar en LLERA (2001, 2003, 2012), LLERA y LEONISIO (2005), LLERA, LEONISIO y GARCÍA RABADÁN (2008, 2009) y LLERA *et al.* (2011).

El mayor número de acuerdos firmados se formalizó en dos materias concretas: Políticas Sociales e Infraestructuras. Ambas competencias (ver Tabla 1) son compartidas por las administraciones vascas, principalmente Gobierno Vasco y DDFF. Entre ambas materias suman casi dos tercios de los convenios que pasaron por el Parlamento Vasco. En el caso de las Políticas Sociales en este apartado se integran una gran pluralidad de políticas públicas como el Bienestar, la Cultura, el Deporte o las políticas vinculadas a la juventud.

Los restantes temas resultan tan dispares como el Euskera (4,2%), Medio Ambiente (7,1%) o la Agricultura y Pesca (9%). Merecería destacarse los convenios suscritos en materia de Administración Pública (15%) y, dentro de ésta, aquellos referidos a la gestión y formación en cuestiones de emergencias y protección civil. Este último producto del reparto de competencias entre administraciones, desde el ámbito local hasta el estatal; desde las policías municipales y bomberos hasta la Ertzaintza o las Fuerzas de Seguridad del Estado.

El análisis de las materias a lo largo del periodo temporal, no muestra ningún rasgo ni pauta concreta de manera general. Por ello, podría considerarse que realmente los acuerdos suscritos entre administraciones vascas se producen en relación a las necesidades del momento, en línea con las políticas públicas que vayan siendo aprobadas. Si bien es cierto que no se aprecia ninguna regla genérica, no es posible afirmar con tal rotundidad el caso de dos materias: Políticas Sociales y Medio Ambiente. Ambas desarrollan un proceso de expansión pautada a lo largo de las legislaturas. En el caso de la segunda, este incremento podría encontrar fundamento explicativo en la situación económica. Precisamente en la VIII Legislatura (2005-2009), aquella en la que se inicia la crisis, se duplican el número de convenios, continuando tal progresión en la IX (2009-2012). Mientras que en el primer año de la X Legislatura, se han suscrito tantos acuerdos como en la totalidad de la VIII.

Tabla 3

Convenios firmados por cada agente

| | |
|------------------------|------------|
| Gobierno vasco | 168 |
| Diputaciones | 184 |
| Municipios | 36 |
| Estado | 10 |
| Otras CCAA | 14 |
| Otras org. Municipales | 13 |
| Otros organismos | 35 |
| TOTAL | 460 |

Fuente: elaboración propia. Datos Parlamento Vasco.

Como se puede apreciar en la tabla anterior, en función del número de acuerdos suscritos por cada uno de los agentes que se van a analizar, el Gobierno Vasco y las Diputaciones son aquellos que firman una mayor cantidad de ellos. Los municipios —así como sus organizaciones municipales— con 49, y otros organismos no gubernamentales son los siguientes agentes que se encuentran representados en más ocasiones.

Una vez comprobada la distribución de los convenios firmados, se va a proceder a continuación a desgranarlos en cuatro grupos diferentes. En un primer momento se cotejarán los convenios firmados entre el Gobierno vasco y las Diputaciones Forales, seguidamente entre los primeros y los municipios, aquellos que incluyen al Estado y, finalmente, los que abarcan a otras Comunidades.

III.1. Gobierno vasco y Diputaciones Forales

Lo primero que ha lugar de matizar es que, para considerar al Gobierno vasco como firmante del convenio, éste debe estar rubricado por *Lehendakaritza* o alguna de las Consejerías del Gobierno Vasco; es decir, debe de haber una implicación directa del gabinete autonómico quedando fuera los entes autónomos u otros organismos de la CAPV. El siguiente gráfico ofrece una recopilación de la totalidad de convenios que han sido firmados por las diferentes DDFF, bien sean estos de manera individualizada o en conjunto.

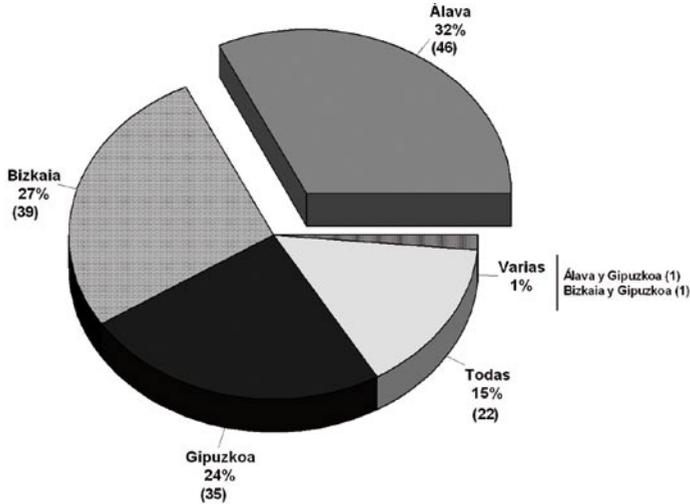
Cabe destacar que, de la totalidad de convenios analizados (212), 184 sí que han sido suscritos bien de manera individual o de manera conjunta por alguna Institución foral, lo que supone prácticamente un 87% de los mismos. La Diputación Foral alavesa es la que suscribe un mayor número de convenios con el Gobierno vasco (hasta 58 de un total de 156), seguida de la vizcaína (50) y, tras ambas, la guipuzcoana (48). Destacable es que este tipo de convenios son individuales entre cada una de las diputaciones y el ejecutivo autonómico vasco, dado que únicamente el 15% del total de los convenios han sido suscritos por las tres Instituciones Forales.

Así, queda claro que se produce una tendencia a la bilateralidad en el caso de los convenios con las Diputaciones, pues tres cuartas partes tienen este mismo carácter bilateral. De esta manera, se refleja una situación que, al igual que apuntaban tanto MONTILLA MARTOS (2006) como GARCÍA MORALES (2009), se repite en el seno del Estado español, en donde la gran mayoría de los acuerdos suscritos son de carácter bilateral (Instituto de Derecho Público, 2014).

Moviendo el foco de atención hacia la temática, la siguiente tabla arroja las materias en las que se firman los convenios analizados. Ésta muestra, por un lado, los datos totales y, además, se han desagregado en función de los firmantes.

Gráfico 3

Distribución de los convenios firmados entre Gobierno Vasco y DD.FF.
(Número de convenios)



Fuente: elaboración propia. Datos Parlamento Vasco.

Tabla 4

Materias de los convenios por Diputación Foral firmante (en %)

| Firmantes | Infraest. | Política Social | Medio Ambiente | Euskera | Agricultura y Pesca | Admón. Pública | Industria | Otros | TOTAL |
|--------------------|-------------|-----------------|----------------|------------|---------------------|----------------|------------|------------|------------|
| Álava | 46,6 | 25,9 | 5,2 | 3,4 | 10,3 | 5,2 | — | 1,7 | 100 |
| Bizkaia | 24 | 38,0 | 16,0 | 6 | 6 | 4 | 2 | 2 | 100 |
| Gipuzkoa | 33 | 31,3 | 6,3 | 2,1 | 10,4 | 6,4 | 6,3 | 2,1 | 100 |
| Dos | | | | | | | | | |
| Álava y Gipuzkoa | — | 100,0 | — | — | — | — | — | — | 100 |
| Bizkaia y Gipuzkoa | — | 100,0 | — | — | — | — | — | — | 100 |
| Todas DD.FF | — | 30,8 | — | — | 17,4 | 40,3 | 11,5 | — | 100 |
| Total | 29,9 | 32,1 | 7,6 | 3,3 | 9,8 | 6,9 | 3,8 | 3,3 | 100 |

Fuente: elaboración propia. Datos Parlamento Vasco.

A la vista de los datos, se aprecia como la gran mayoría de acuerdos se firman en materia de Política Social (32,1%), seguidos de los definidos como Infraestructuras (29,9%) y, en tercera posición, aquellos referentes a Agricultura y Pesca (9,8%). En base a los firmantes, destaca en el caso alavés el epígrafe de infraestructuras, con un 47% del total de acuerdos que la Diputación de Álava suscribe con el Gobierno vasco. En el mismo sentido se mueven las Instituciones forales guipuzcoanas, con un 33% del total en dicha materia; si bien, en el caso de Gipuzkoa, el apartado referente a Política Social también supera el 30% de la totalidad, suponiendo entre ambos más de la mitad de los acuerdos firmados.

Para el caso vizcaíno, el área que obtiene un mayor porcentaje de convenios suscritos es la correspondiente a Políticas Sociales; también es destacable el dato sobre los acuerdos suscritos en materia de Medio Ambiente, en donde los acuerdos prácticamente alcanzan el 16% del total. Para esta Diputación, la suma de Infraestructuras, Política Social y Medio Ambiente suponen tres cuartas partes del total de convenios suscritos. Para alcanzar este dato en las dos diputaciones anteriormente comentadas, deberíamos de agregar el porcentaje que ambas obtienen en el ámbito de Agricultura y Pesca (algo más del 10% en ambas), siendo esta la tercera fuerza en porcentaje de convenios firmados. Si bien, el dato del Medio Ambiente en la vizcaína es más remarcable, dado que la diferencia entre ésta y las otras dos es de 10 puntos para el caso guipuzcoano y 11 para el alavés; mientras que la diferencia de éstas con la vizcaína en el ámbito de agricultura y pesca es de apenas 4 puntos.

Con los datos que hemos analizado, es necesario comprobar cómo las materias anteriormente descritas (ver Tabla 4) se distribuyen en términos competenciales entre las Instituciones Comunes y las Forales. A este respecto, la comparativa con la anteriormente descrita Tabla 1, en donde se establecía qué competencias posee cada uno de los niveles administrativos y de gobierno, arroja algo de luz a la distribución competencial entre las anteriormente mencionadas entidades. En ella se puede apreciar como varios de los ámbitos en los que las diferentes instituciones tienen competencias son compartidos entre las instituciones de los dos niveles de gobierno.

Analizando las áreas en las que se firman los diferentes convenios en el período temporal aquí contemplado, encontramos que en cinco de ellas ambas instituciones comparten competencias, a la sazón, infraestructuras, política social, euskera, agricultura y pesca, y administración pública. Esto hace que la firma de convenios entre estas dos instituciones resulte capital para la gestión eficaz y eficiente de los recursos disponibles. De la misma manera, en los dos restantes (medio ambiente e industria) la gestión corresponde al Gobierno Vasco; sin embargo, analizando las competencias que las Instituciones Forales poseen, se puede llegar a

realizar cierta conexión entre ellas, dado que las Diputaciones Forales poseen competencias en materia de montes, cuestión fuertemente vinculada al Medio Ambiente. En materia de fomento de la actividad económica, hallándose por su parte directamente relacionado con la industria y el fomento de la actividad industrial.

III.2. Gobierno vasco y Municipios

El presente análisis no puede olvidar la presencia de las capitales vascas en los convenios, por cuanto concentran un número importante de la población vasca (el 36%) y representan un elevado porcentaje sobre el gasto público (20). El número de convenios que cuentan con la presencia de las entidades locales de Bilbao, Vitoria-Gasteiz y Donostia-San Sebastián son casi dos docenas (17), de los cuales uno de ellos está firmado por todas ellas, así como por las tres Diputaciones Forales (21). El resto cuentan con la presencia de otras administraciones además de la autonómica.

La temática a la que hacen referencia los diferentes acuerdos suscritos muestran como las materias sociales (políticas de bienestar y cultura/deporte) e infraestructuras se sitúan en los primeros puestos. Al igual que sucedía en casos anteriores, estas mismas competencias son compartidas o necesitan de la colaboración para su correcto desarrollo entre las diferentes administraciones vascas.

Una nueva diferenciación se ha fundamentado entre aquellos convenios firmados únicamente por alguna de las tres capitales de provincia, por todas las capitales, por algunos municipios y, finalmente, por la totalidad de los municipios. De esta manera, lo primero que cabe destacar es que del total de convenios suscritos (460) los firmados por municipios apenas suponen un 8% (36 convenios en total). De ellos, el 79% han tenido como firmante autonómico al Gobierno vasco, suponiendo un claro ejemplo de verticalidad y de implicación en este ámbito del administración autonómica.

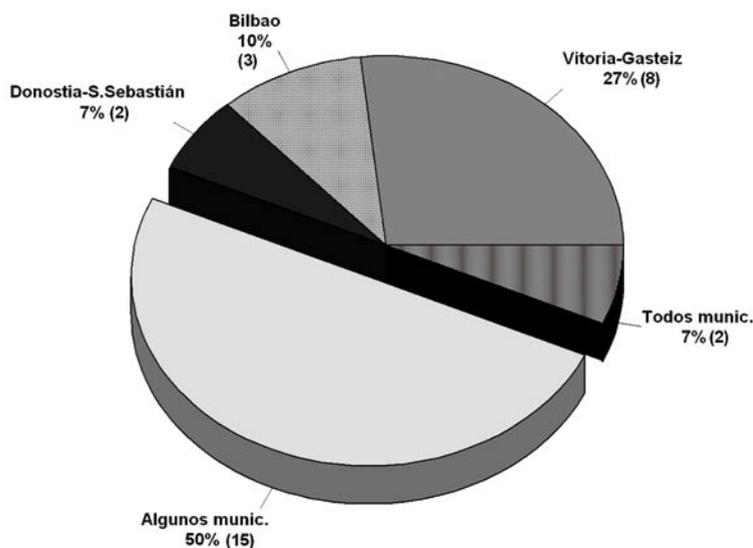
Profundizando en el análisis se observa que el grueso de los convenios tienen un carácter multilateral, es decir, a pesar del fuerte peso de la bilateralidad, la multilateralidad supera en 15 puntos porcentuales a los convenios individualizados. Estos últimos, aquellos suscritos de manera

(20) Para un estudio más exhaustivo sobre el porcentaje de gasto que se transfiere a través de la figura de los convenios, consultar PÉREZ CASTAÑOS (2014).

(21) Dicho acuerdo se rubrica entre la Academia de la Ertzaintza y Servicios de Emergencias de Arkaute y las administraciones forales y capitalinas en materia de formación del personal de emergencias (Número de expediente 09/18/01/00/0030)

individual por cada una de las capitales de provincia, suponen un total de casi el 45%. Cabe destacar que, dentro de la multilateralidad encontrada, únicamente el 7% de los acuerdos han contado con la implicación de la totalidad de los 251 municipios vascos. En dichos casos, generalmente, no se cuenta con la presencia de todos los regidores y regidoras municipales, sino el actor que asume la representación del conjunto suele ser la Asociación de Municipios Vascos-EUDEL (22).

Gráfico 4
Distribución de los convenios firmados entre Gobierno Vasco y Aytos



Fuente: elaboración propia. Datos Parlamento Vasco.

El siguiente paso consiste en comprobar cuál es el reparto de los acuerdos en base a la materia en la que los convenios se han firmado. Cabe destacar que, para el caso de los municipios, los apartados referentes a Euskera, Administraciones Públicas, Industria y Otros han sido eliminados, dado que ninguno de los acuerdos en el período temporal analizado se han suscrito en dichas materias.

(22) Eudel es una asociación autónoma fundada en 1982 con el objetivo de defender la autonomía municipal y representar los intereses locales ante otras instituciones. En la actualidad está integrada por la práctica totalidad de los municipios de la CAPV y varios más pertenecientes a la Comunidad Foral de Navarra y el Condado de Treviño (Castilla y León).

Tabla 5
Materias de los convenios por Ayuntamiento firmante (en %)

| Ayuntamientos | Infraestructuras | Política Social | Medio Ambiente | Agricultura y Pesca | Total |
|------------------------|------------------|-----------------|----------------|---------------------|------------|
| Vitoria-Gasteiz | 75,0 | 25,0 | — | — | 100 |
| Bilbao | — | 100,0 | — | — | 100 |
| Donostia San Sebastián | 33,3 | 66,7 | — | — | 100 |
| Tres capitales | — | 100 | — | — | 100 |
| Algunos municipios | 38,9 | 16,7 | 38,9 | 5,6 | 100 |
| Todos los municipios | 50,0 | 50,0 | — | — | 100 |
| Total | 42,9 | 34,3 | 20,0 | 2,9 | 100 |

Fuente: elaboración propia. Datos Parlamento Vasco.

Como se puede apreciar, en términos generales, casi el 43% de los convenios suscritos abarcan el ámbito de las infraestructuras (ante el gran esfuerzo económico que algunas pueden suponer para las arcas municipales), seguidos los de política social. Ambas materias recogen más del 75% de este grupo. El Medio Ambiente también tiene una importancia específica, con el 20% de los acuerdos, quedando relegada de manera minoritaria las cuestiones vinculadas al primer sector económico (3%).

Las pautas de comportamiento de las tres capitales son diferenciadas. En el caso de la capital alavesa, tres cuartas partes se vinculan a la materia de infraestructuras (en lógica directa con la transformación de la ciudad), quedando el 25% restante bajo el epígrafe de Políticas Sociales. Para la ciudad más poblada de la CAPV (Bilbao), la totalidad de los acuerdos se han realizado en el plano de las Políticas Sociales, no dejando espacio a ningún otro epígrafe. Finalmente, en la capital guipuzcoana dos terceras partes de los acuerdos firmados se dedican al ámbito de la protección social, dejando el tercio restante al ámbito de las infraestructuras. En el caso concreto de la suscripción por parte de las tres entidades capitalinas todos tienen por objeto acordar las políticas de bienestar.

III.3. Gobierno vasco y Estado

En tercer lugar merecen destacarse los convenios firmados entre la administración autonómica vasca y el Gobierno Central los cuales, tal y como ya se ha destacado en el aparato teórico de esta investigación,

tiene un marcado carácter bilateral. Además, como destacan los informes del Instituto de Derecho Público (2010, 2014), la CAPV, junto con la Comunidad Foral Navarra, son aquellas Comunidades que firman menor número de acuerdos con el Estado; por el propio sistema de financiación que no requiere de la «ayuda» exterior de la Administración del Estado.

La siguiente tabla muestra tanto el total de acuerdos suscritos como el porcentaje de reparto en función de las materias en las que se ha firmado la colaboración. Como se puede apreciar, el dato total de convenios apenas supone un 4% del total de los convenios, dado que únicamente se han contabilizado 9 acuerdos entre el Estado y el Gobierno Vasco durante las décadas objeto de análisis.

Tabla 6
Resumen de convenios suscritos por la CAPV con el Estado

| Materia | Porcentaje | Núm. Convenios |
|------------------|------------|----------------|
| Infraestructuras | 30,0 | 3 |
| Política Social | 10,0 | 1 |
| Medio Ambiente | 10,0 | 1 |
| Cooperación | 20,0 | 2 |
| Admón. Pública | 20,0 | 2 |
| Industria | 10,0 | 1 |
| Total | 100 | 10 |

Fuente: elaboración propia.

En materia temática la heterogeneidad es evidente, dado que únicamente en el apartado de infraestructuras se suscriben más de dos acuerdos en la misma materia. Así, éstas junto Cooperación y Administración Pública son los que más firman, suponiendo el 70% de los acuerdos suscritos, mientras que el resto de materias aporta un único acuerdo cada uno hasta completar el 100% total. Por tanto, la colaboración vía acuerdo entre ambas instituciones es bastante reducido en comparación al resto de los apartados.

III.4. Gobierno Vasco y el resto de Comunidades Autónomas

Si son pocos los acuerdos suscritos entre el Estado y la CAPV, no son muchos más los que se firma ésta última con otras CC.AA. Solo se firmaron 13 convenios lo que supone algo más de un 6% del total de convenios suscritos.

Tabla 7

Convenios suscritos por la CAPV y otras Comunidades Autónomas

| Materia | Porcentaje | Núm. Convenios |
|------------------------|------------|----------------|
| Sanidad | 30,7 | 4 |
| Servicios informáticos | 23,0 | 3 |
| Lengua | 23,0 | 3 |
| Infraestructuras | 15,3 | 2 |
| Industria | 7,0 | 1 |
| Total | 100 | 13 |

Fuente: elaboración propia.

En la tabla 7 se muestran los ámbitos de interés entre las administraciones autonómicas. Así, en números absolutos la mayor atención la concentran las cuestiones sanitarias, seguida de los servicios informáticos y la lengua. El uso de la Lengua, a priori, resulta llamativo, dado que la única Comunidad Autónoma con la que el País Vasco comparte lengua es la Comunidad Foral de Navarra, sin embargo en los acuerdos son suscritos con otras regiones que también poseen lenguas cooficiales como Cataluña, Galicia e Islas Baleares. Algo similar sucede con la cuestión sanitaria pues los acuerdos superan el área geográfica limítrofe de la CAPV. Junto a Cantabria, La Rioja o Castilla y León, Euskadi suscribió acuerdos con otras seis comunidades tan alejadas geográficamente como Cataluña, Galicia o las Islas Baleares (ver Tabla 8). Esta cuestión evidencia el grado de desarrollo de la competencia sanitaria por parte de las CCAA, que aún así necesita «limar» las diferencias entre territorios para evitar cuestiones conflictivas (23).

(23) Un ejemplo de dichas situaciones tuvo lugar en 2012 entre la CAPV y La Rioja, tras la decisión de esta última de no aceptar a población vasca limítrofe en el hospital de Logroño. Finalmente ambas administraciones suscribieron un acuerdo para la colaboración permitiendo que poblaciones limítrofes accedieran a especialistas de uno y otro servicio sanitario.

Tabla 8

Materia y firmantes de los convenios entre la CAPV y otras Comunidades

| Comunidad | Sanidad | Infraestructuras | Lengua | Servicios Informáticos | Industria |
|-----------------|---------|------------------|--------|------------------------|-----------|
| Cataluña | 1* | | 3* | 3* | |
| Cantabria | 2 | | | | |
| Navarra | | 1 | | 1* | |
| Islas Baleares | 1* | | 1* | | |
| Galicia | 1* | | 1* | | |
| Aragón | 1* | 1** | | | |
| La Rioja | 2* | | | | |
| Andalucía | 1* | | | | |
| C. Valenciana | 1* | | | | |
| Castilla y León | 1* | | | | |
| Todas | | | | | 1 |

* Firmado conjuntamente (o uno de ellos en caso de ser más de uno).

** Firmado por Aragón y las regiones francesas limítrofes con la cordillera pirenaica.

Fuente: elaboración propia.

Por otro lado, la comunidad catalana es la autonomía con quien se firma un mayor número de convenios de colaboración con un total de 7 (53,8% del total). El idioma, el intercambio de experiencias en materia informática y la sanidad recogen los intereses de los dos ejecutivos autonómicos. A ésta le siguen las regiones fronterizas, o con quienes existen ciertos principios de cercanía social, económica o política, como Navarra, Cantabria, Baleares, Galicia o Aragón; con dos cada uno de ellas. Precisamente es con esta última región se llega a pactar uno de los convenios más numerosos en cuanto a número de actores, dado que engloba supera las fronteras del Estado acogiendo diferentes regiones y áreas administrativas de Francia. Este caso representa la evolución de las últimas décadas en las que desde la UE se está fomentando la colaboración interregional, las conocidas como Eurorregiones (24), en competencias que comparten dentro del espíritu transnacional de europea.

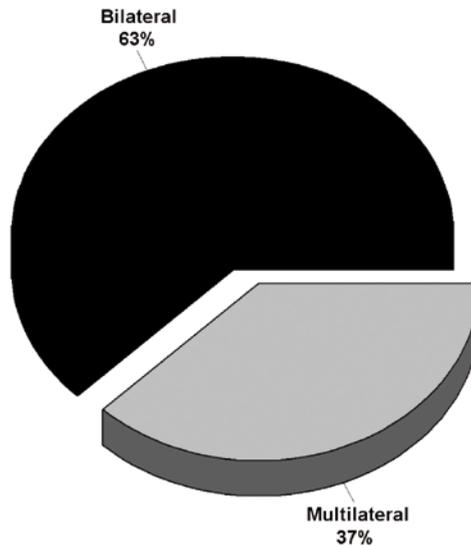
(24) Bajo la forma de Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) se halla la euro-región de «Aquitania-Euskadi» integrada por la CAPV, Navarra así como la nueva región francesa Aquitania-Limousin-Poitou Charentes. Además de otras más en la zona pirenaica.

De la misma manera, en un único momento se llega a un acuerdo con el resto de las 16 Comunidades Autónomas que forman parte del Estado, siendo este acuerdo en materia de promoción de la Industria.

III.5. Bilateralidad vs. Multilateralidad

Para poder hacer referencia a los conceptos de bilateralidad y multilateralidad, se ha procedido a seleccionar aquellos convenios firmados en Euskadi y a cotejar de qué manera han sido suscritos, es decir, a comprobar si los acuerdos poseen un carácter de la colaboración. Así, el siguiente gráfico ofrece una imagen global del número de acuerdos convenidos bajo cada uno de los apartados.

Gráfico 5
Distribución de convenios según su carácter



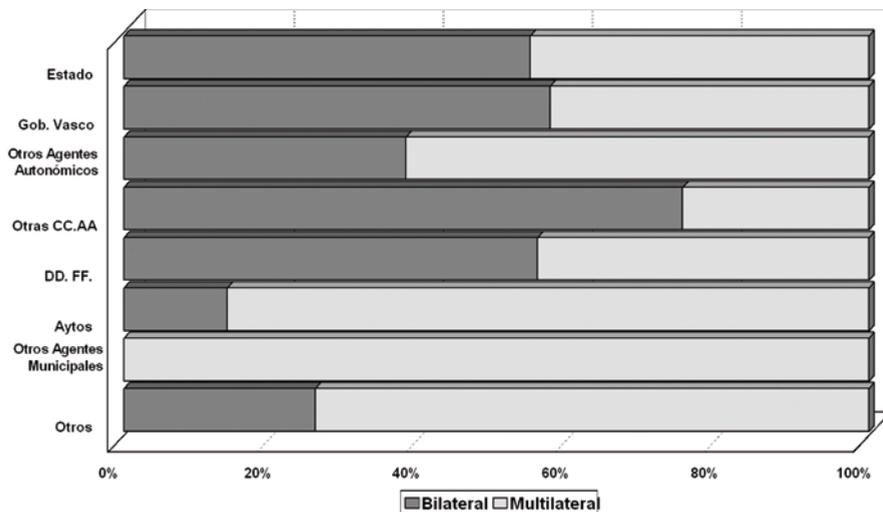
Fuente: Elaboración propia. Datos Parlamento Vasco.

Como se puede observar en el gráfico precedente, el 63% de los acuerdos suscritos se firmaron por dos actores, lo cual sigue la línea marcada por MONTILLA MARTOS (2006) y GARCÍA MORALES (2009), quienes apuntan que la gran mayoría de acuerdos se producen de esta manera. La presente situación, como ya se ha comentado, se asemeja a lo que su-

cede en el seno del Estado español, en donde la gran mayoría de los acuerdos suscritos también poseen un marcado carácter bilateral.

Si avanzamos hacia los firmantes —los agentes que suscriben los diferentes convenios—, se aprecia como la multilateralidad es más numerosa, encontrándose presente mayoritariamente en cinco de los ocho agentes presentes en los convenios. Analizando cada uno de ellos, el reparto de los casos del Estado y el Gobierno vasco resulta similar, con mayoría de acuerdos entre varias partes en el caso estatal, mientras que, para el autonómico, la tendencia es hacia la bilateralidad. Los acuerdos que han sido firmados por los municipios, por su parte, evidencian la necesidad de colaboración pues el 85% de los mismos han sido suscritos de forma multilateral. La situación también ejemplificaría la debilidad de las administraciones más próximas a la ciudadanía.

Gráfico 6
Tipo de convenio según firmante



Fuente: elaboración propia. Datos Parlamento Vasco.

En cuanto al resto de agentes, aquellos convenios suscritos por otras agencias autonómicas que no sean consejerías del Gobierno vasco también muestran mayoritariamente una tendencia hacia la multilateralidad, pauta que es aún mayor en el caso de la inclusión de otros organismos locales, con la totalidad de acuerdos firmados de manera multilateral. Para el caso de los convenios que se realizan con otras comunidades au-

tónomas, parece claro que la tendencia es hacia acuerdos tipo entre la comunidad vasca y otra más, siendo la inclusión de terceras partes únicamente de un 25% (3 convenios).

IV. Conclusiones

Como se ha podido comprobar a lo largo de esta investigación, la Comunidad autónoma vasca se encuentra en una situación especial, en la que conviven hasta cuatro niveles administrativos y de gobierno diferenciados con competencias en materias que, en ocasiones, se solapan debido a que varias de las administraciones tienen que gestionar las mismas áreas. Ante esta situación, la puesta en práctica de herramientas y mecanismos que agilicen la gestión y que logren que ésta se realice con mayores índices de eficacia y eficiencia resulta capital.

En esta línea, además del resto de mecanismos, la figura de los convenios y acuerdos interadministrativos resulta vital para el buen funcionamiento de todas las instituciones que forman parte de la Comunidad Autónoma. Se ha comprobado cuál ha sido la evolución histórica de la firma de estos acuerdos, observando diferencias por cada una de las legislaturas.

En este trabajo nos hemos centrado en analizar los convenios suscritos y aprobados por el Parlamento Vasco a lo largo del siglo XXI. Así, en una visión holística, hemos podido comprobar como la administración con quien se firma un mayor número de convenios son las Diputaciones Forales, seguidas de los Municipios. Si nos centramos en los ámbitos de actuación o áreas competenciales de gestión, las materias correspondientes a la Política Social (que englobaría actuaciones en materias diversas como Sanidad, Juventud, Cultura, Deporte...) y a Infraestructuras supondrían más del 60% del total de documentos firmados (34% y 28% respectivamente). Las materias en las que se comparte un mayor número de convenios, como se ha explicitado, corresponden a aquellas áreas en donde la gestión competencial limita en los diferentes niveles de gobierno, correspondiendo a cada uno de ellos la gestión de determinados elementos.

Gracias a la existencia y análisis de este tipo de convenios, se ha podido cumplir el objetivo general planteado en la introducción de este artículo, y que trataba de establecer cómo los convenios son las herramientas más útiles para la cooperación intergubernamental y para la estructuración interna. Así, es gracias a esta figura normativa e interadministrativa que se puede estructurar un territorio en donde las competencias se encuentran ciertamente compartidas entre los diferentes niveles administrativos y de gobierno.

Junto con el objetivo planteado en los primeros párrafos de esta investigación, se hacía referencia a tres hipótesis a comprobar. La primera

de ellas sobre la mayor capacidad inclusiva de los convenios suscritos por el Gobierno Vasco. Respecto a esta hipótesis, los datos arrojan una gran tendencia hacia la bilateralidad, aunque, como se ha mencionado, algunos de estos acuerdos o convenios bilaterales son similares entre diferentes entidades junto con el Gobierno vasco. Si bien, sí que es cierto que el número de convenios suscritos y la gran variedad de agentes firmantes ayudan a probar esta hipótesis como cierta.

En cuanto a la segunda de las hipótesis planteadas, referente a que el carácter general de los convenios lleva a una mayor coordinación intergubernamental, podemos considerarla también como cierta. El análisis de las materias de los convenios suscritos desde la cámara vasca arroja una gran generalidad en sus términos (aunque con preponderancia de las infraestructuras y políticas sociales, que a la postre, suponen las áreas de mayor gasto en los diferentes gobiernos), lo que permite que diferentes agentes se sumen a ellos y, por lo tanto, da pie a una mejor articulación intergubernamental y a procesos de codecisión.

Por último, la tercera de las hipótesis versaba sobre la especificidad de la CAPV y cómo la figura de convenio resulta clave tanto interna como externamente. Así, el hecho de que la gran parte de acuerdos firmados con otras Comunidades Autónomas tengan un marcado carácter multilateral enfatiza la veracidad de esta hipótesis. De la misma manera, volvemos a hacer hincapié en la capitalidad de esta herramienta aquí analizada a la hora de articular el funcionamiento de un territorio en donde las competencias se encuentran difusamente delimitadas en algunos casos, o directamente compartidas entre varias instituciones. Por lo tanto, es necesaria la participación de varias de las Instituciones que conforman la CAPV en los convenios externos, como forma de incluir a todas las partes implicadas.

Finalmente, destacar cómo esta investigación supone un añadido a la literatura existente sobre los convenios, situando por primera vez el punto de mira en la CAPV y analizando los convenios suscritos. Además, la pauta de firma de estos acuerdos sigue la misma línea que la mostrada por los diferentes autores referenciados a lo largo del texto, fruto del análisis del Estado español y los convenios firmados por éste, con una marcada tendencia hacia la bilateralidad en la firma de los acuerdos.

V. Bibliografía

- AGRANOFF, R. «Las relaciones intergubernamentales y el Estado de las Autonomías», en *Política y Sociedad*, 13:87-105. 1993.
- AHMAD, J.; S. DEVARAJAN; S. KHEMANI y S. SHAH. *Decentralization and Service delivery*, Washington DC: Banco Mundial. 2005.

- ANDERSON, W. *Intergovernmental Relations in Review*. Minneapolis: Universidad Minnesota Press. 1960.
- ARBÓS, X. «Relaciones intergubernamentales: estado de la cuestión, cuestión de Estado», en García Morales, M.J. *et al. Las Relaciones Intergubernamentales en el Estado Autonomómico*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2006.
- ATXABAL, A. y J. MUGURUZA. *Recopilación del Concierto Económico Vasco. Legislación, jurisprudencia y bibliografía*. Bilbao: Ad Concordiam. 2006.
- BOTO, A. *El enigma de la descentralización funcional*. Barcelona: Erasmus. 2013.
- CALAFELL FERRÁ, V. J. *Los convenios entre Comunidades Autónomas*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2006.
- CORCUERA ATIENZA, J. «La participación intergubernamental sectorial en el sistema autonómico español. Las conferencias sectoriales», en Pérez Calvo, A. (coord.), *La participación de las comunidades autónomas en las decisiones del Estado: II jornadas de Pamplona sobre el Estado autonómico*. Madrid: Tecnos: 49-80. 1997.
- CORCUERA ATIENZA, J. *Política y derecho: la Construcción de la autonomía vasca*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. 1991.
- DE LA HUCHA CELADOR, F. *El Régimen Jurídico del Concierto Económico*. Bilbao: Ad Concordiam. 2006.
- DE LA PEÑA, A.; A. ELIZONDO; Fr. JUARISTI, J.L. MOKOROA y J. MONDRAGÓN. «Las conferencias sectoriales (2001-2012): Dinámica de funcionamiento, valores y percepciones de los agentes técnicos», en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 14:26-45. 2015.
- DEL CASTILLO, P. «Referéndum del Estatuto de Autonomía en el País Vasco», en *Revista de Derecho Político*, 5:201-211. 1979.
- ESPAÑA. 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. *Boletín Oficial del Estado*, de 27 de noviembre de 1992, núm. 285 p. 26.318.
- ESPAÑA. Constitución. *Boletín Oficial del Estado*, de 29 de diciembre de 1978, núm. 311.
- España. Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre (Jefatura del Estado), de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. *Boletín Oficial del Estado*, de 22 de diciembre de 1979, núm. 306 p. 29357.
- FLÓREZ TURRADO, Fr. J. «Comisión Arbitral del País Vasco y control autonómico de constitucionalidad», en *Revista Vasca de Administración Pública*, 94:59-93. 2012.
- GARCÍA MORALES, M. J. «Instrumentos y vías de institucionalización de las relaciones intergubernamentales», en Arbós, X. (coord.), *Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonomómico. La posición de los Actores*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonomícs. 2009.

- GARCÍA URETA, A.M. *La Comisión Arbitral del País Vasco: régimen jurídico y resoluciones (1999-2002)*, Oñati: IVAP. 2003.
- IBARRA ROBLES, J.L. «Órganos Forales-Entidades Locales: la nueva reestructuración municipal», en IVAP, *Cuestiones Particulares del Régimen Foral y Local Vasco*. Oñati: IVAP. 1994.
- INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO. *Informe Comunidades Autónomas 2009*. Barcelona: Instituto de Derecho Público. 2010.
- INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO. *Informe Comunidades Autónomas 2013*. Barcelona: Instituto de Derecho Público. 2013.
- LAMBARRI, C. y J.L. LARREA. *El Concierto económico*. Oñati: IVAP. 1995.
- LAMBARRI, C. y J.L. LARREA. *Financiación de las Instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Las relaciones entre las Instituciones del País Vasco: Las bases del modelo*. Oñati: IVAP. 1992.
- LARRAZABAL BASAÑEZ, S. «Una institución peculiar de nuestro ordenamiento jurídico: la Comisión Arbitral vasca», en Morodo, R. y de Vega, P. *Estudios de teoría del Estado y derecho constitucional*. Madrid: Universidad Complutense. 2001.
- LLERA, F.J. «El nacionalismo vasco recupera el control», en *Claves de Razón Práctica*, 226: 62-72. 2012.
- LLERA, F.J. «Euskadi: entre la política de adversarios y el consenso», en *Claves de Razón Práctica*, 113: 25-32. 2001.
- LLERA, F.J. «La Elecciones de 2003 ¿cambio de ciclo?», en *Claves de Razón Práctica*, 114: 12-21. 2003.
- LLERA, F.J. *et al.* «Las elecciones locales y forales de 2011: Bildu mueve el tablero y provoca una debacle socialista», en *Cuadernos de Alzate*, 44: 85-117. 2011.
- LLERA, F.J. y R. LEONISIO. «Pluralismo y moderación. Las elecciones vascas de 2005», en *Cuadernos de Alzate*, 32: 181-202. 2005.
- LLERA, F.J., R. LEONISIO y J. GARCÍA RABADÁN. «Cambio de ciclo en las elecciones vascas de 2009», en *Cuadernos de Alzate*, 40: 103-148. 2009.
- LLERA, F.J., R. LEONISIO y J. GARCÍA RABADÁN. «Euskadi 2008. El vuelco socialista», en *Cuadernos de Alzate*, 38:155-192. 2008.
- MARTÍN HUERTA, P. *Los convenios interadministrativos*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. 2000.
- MATÍA PORTILLA, F. J. «La cooperación horizontal: un impulso tan necesario como esperado», en *Revista Jurídica de Castilla y León*, 23: 105-144. 2011.
- MERINO, I. y J.I. UGARTEMENDIA. *Concierto económico y derecho de la Unión Europea*, Vitoria-Gasteiz: Serv. Publicaciones del Gobierno Vasco. 2014.
- MONDRAGÓN, J.; A. ELIZONDO; A. DE LA PEÑA, FR. JUARISTI, J.L. MOKOROA y A. NOVO. *Análisis de las conferencias sectoriales (2001-212). Valores y percepciones de los agentes políticos y técnicos y dinámica de funcionamiento*. Madrid: INAP. 2015.

- MONTILLA MARTOS, J.A. «El marco normativo de las relaciones intergubernamentales», en García Morales, M.J., J.A. Montilla Martos y X. Arbós. *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2006.
- NOVO ARBONA, A. *La excepcionalidad del modelo federal foral vasco*. Valencia: Tirant lo Blanch. 2010.
- PAÍS VASCO. Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos. *Boletín Oficial del País Vasco*, 10 de diciembre de 1983, núm. 182 p. 4132.
- PAÍS VASCO. Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre «Ley de Gobierno». *Boletín Oficial del País Vasco*, 27 de Julio de 1981, núm. 46, p. 1370.
- PAÍS VASCO. Reglamento del Parlamento Vasco aprobado por el pleno ordinario celebrado el día 23 de diciembre de 2008. *Boletín Oficial del País Vasco*, 18 de febrero de 2009, núm. 34 p. 867.
- PÉREZ ARES, M.I. «El Consejo General Vasco y el Estatuto de Autonomía: redacción y referéndum», en Navajas, C. (coord.). *Actas III Simposio de Historia Actual*, Logroño: Instituto de Estudios Riojanos. 2000.
- PÉREZ CALVO, A. y CORCUERA, J. «En torno al referéndum del Estatuto de Autonomía del País Vasco. Notas sobre el subsistema de partidos vasco», en *Revista de Estudios Políticos*, 12:179-196. 1979.
- PÉREZ CASTAÑOS, S. «La dependencia económica local. Un estudio de los Entes Municipales de la Comunidad Autónoma del País Vasco», en *Revista Vasca de Administración Pública* 98: 253-289. 2014.
- RAZQUIN LIZARRAGA, M.M.^a. *Los convenios y los acuerdos en el Estatuto de Autonomía del País Vasco*. Oñate: IVAP. 1988.
- RUBÍ, J.G. y G. MARTÍNEZ. «El Concierto Económico, la fiscalidad del futuro y su encaje internacional», en *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, 88:312-343. 2015.
- UGARTE, J. «Diálogos sobre la cuestión vasca en el siglo xx: proyectos y realidades», en Arbaiza, M. *La cuestión vasca: una mirada desde la historia*. Bilbao: UPV/EHU. 2000.
- URIARTE, P. L. «El Concierto Económico: concepción, negociación y críticas», en *Iura vasconiae: Revista de derecho histórico y autonómico de Vasconia*, 11:71-118. 2014.

Trabajo recibido el 22 de junio de 2016

Aceptado por el Consejo de Redacción el 14 de octubre de 2016

LABURPENA: Euskal Autonomia Erkidegoaren egituraren konplexutasuna dela-eta, Administrazioen arteko elkarlanerako mekanismoak garatu behar dira, asko baitira eskumen konpartituak, bereziki Eusko Jaurlaritzaren eta Foru Aldundien artean. Mekanismo horietako bat administrazioen arteko hitzarmenak dira, artikulatu honetan aztergai direnak. Eusko Legebiltzarrak onetsi behar dituen akordio horiek unean uneko lankidetzaren adibide argia dira. Horretarako, lehenengoz, Euskadin eskumenen aldetik eta gobernuarteko harremanen aldetik dagoen egoera aztertuko da; geroago, Eusko Legebiltzarrean 1998 eta 2014 bitartean sinatutako hitzarmenak banan-banan aztertuko ditugu, kontuan hartuta zein alde sinatu dituzten eta zein gairi buruzkoak diren. Azterlan honen helburua da gaur egun gutxitan aztertu den gai bati buruzko hurbilketa egitea.

GAKO HITZAK: Gobernuen arteko harremanak. Federalismoa Lankidetzak. Euskadi. Hitzarmenak.

RESUMEN: La complejidad de la estructura de la Comunidad Autónoma del País Vasco hace necesario el desarrollo de mecanismos de colaboración entre Administraciones, ya que son múltiples las competencias compartidas, especialmente entre Gobierno Vasco y Diputaciones Forales. Entre dichos mecanismos se encuentran los convenios interadministrativos, objeto del presente. Dichos acuerdos, cuya aprobación dependen del Parlamento Vasco, son un ejemplo claro de cooperación puntual. Para ello, se analizará primero la situación de Euskadi en términos de competencias y de Relaciones Intergubernamentales existentes para, posteriormente proceder a desgranar los convenios firmados en el seno del Parlamento Vasco entre 1998 y 2014 atendiendo a las partes firmantes y la temática de los mismos. El presente estudio pretende ser una aproximación a un tema poco estudiado por el momento.

PALABRAS CLAVE: Relaciones Intergubernamentales. Federalismo. Cooperación. Euskadi. Convenios.

ABSTRACT: The complexity of the framework of the Autonomous Community of the Basque Country calls for the development of mechanisms of collaboration between administrations since the shared competences are numerous, specially between the Basque Government and the Foral Diputations. Amongst those mechanisms we find the interadministrative agreements, topic under consideration in this paper.

Those agreements, whose approval is up to the Basque Parliament, are a clear example of one-off cooperation. Firstly, it will be analyzed the situation of Euskadi in terms of competences and existing intergovernmental relationships and then we will proceed to pinpoint the agreements signed within the Basque Parliament between 1998 and 2014 taking into account the signatory parties and their subject. The current study aims to be an approximation to a less studied topic.

KEYWORDS: Intergovernmental relationships. Federalism. Cooperation. Euskadi. Agreements.