

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

María Jesús García Morales¹
Universitat Autònoma de Barcelona

Los convenios son el instrumento más importante para formalizar la cooperación en el Estado autonómico. Al igual que en años anteriores, su rendimiento es radicalmente diverso en el caso de los convenios entre el Estado y las comunidades autónomas y en el caso de los convenios entre comunidades autónomas. Los primeros siguen siendo el instrumento cooperativo más consolidado en España. Sin embargo, como se constata de nuevo este año, su pérdida de importancia resulta notable. Por su parte, el recurso a los convenios entre comunidades autónomas se sitúa bajo mínimos en 2019 a la par que se confirman otros problemas.

1.– Convenios entre el Estado y las comunidades autónomas

Si hubiera que calificar con un titular la actividad convencional entre el Estado central y las comunidades autónomas sería el siguiente: la progresiva pérdida de importancia cuantitativa y cualitativa de los convenios verticales. No ha sucedido este año. Es un proceso que se inició con la crisis económica y financiera hace ya más de una década, pero que se constata estos últimos años y se confirma en 2019.

Durante este año, se han suscrito 693 convenios entre el Estado y las comunidades autónomas. Este dato representa un ligero aumento respecto al volumen de convenios correspondientes al año anterior (2018: 601). Con ello, parece que se consolida la tendencia al alza en cuanto al uso de este instrumento (2017: 538 y 2016: 238). Esas cifras siguen quedando lejos del ingente número de convenios verticales anuales que podían llegar y superar el millar hace más de diez años.

La media de convenios por comunidad autónoma se sitúa este año en 36. La Comunidad de Madrid es la más proclive a suscribir convenios con el Estado (149 convenios). Ella sola concentra casi una tercera parte (concretamente, el 21,5%) de los convenios verticales de este año, como ya ha sucedido en años previos. Con un volumen por encima de la media, le siguen Andalucía (66), Castilla y León (55), Cataluña (54), Galicia (52) y Comunidad Valenciana (42). Ligeramente por debajo de la media, se sitúan Aragón y Castilla-La Mancha

1. La autora quiere agradecer a la Subdirección General de Cooperación Autonómica del Ministerio de Política Territorial y Función Pública la información sobre los convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas correspondientes a 2019.

(33), Extremadura y Principado de Asturias (29) y Canarias (26). A más distancia, siguen el País Vasco (18), Islas Baleares (17), Navarra (16), Cantabria (14) y La Rioja (12). Las Ciudades Autónomas mantienen una actividad convencional con el Estado inferior al resto (8 en ambos casos).

Salvo, ligeras variaciones, se constata también en 2019 que las comunidades suelen mantener cada una de ellas un volumen similar, salvo ligeras variaciones, al del año anterior. Este boom de convenios entre el Estado y la Comunidad de Madrid radica fundamentalmente en que la parte suscriptora es una universidad en muchos casos y en dicha comunidad autónoma se produce la mayor concentración de universidades de España.

El gran volumen de convenios que se suscriben entre el Estado y las comunidades autónomas (con unas mucho más que con otras) es una magnitud cuantitativa. Sería erróneo colegir que a mayor número de convenios, mayor importancia de este instrumento. Esas cifras muestran solo que los convenios son el instrumento preferido y más consolidado para formalizar la relación entre el Estado y las comunidades autónomas, pero más allá de ello poco dicen sobre la calidad de la relación entablada. Por lo pronto, hay que señalar que, en esas cifras, se incluyen muchas prórrogas, adendas, modificaciones e, incluso, acuerdos de resolución, a convenios verticales previos, lo que significa que el contenido del pacto convencional es renovar o actualizar una acción conjunta previa. Por tanto, hay más continuidad que novedad.

El mayor impulsor de convenios verticales es el poder central. El Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (y sus organismos autónomos) es en 2019 el departamento que suma mayor número de convenios con las comunidades autónomas. Su actividad convencional (15,15%) suma este año el mayor número de convenios suscritos por un ministerio con las comunidades (particularmente, universidades). Las acciones pactadas son muy variadas. Hay pactos que responden a convenios para la realización de alguna actividad específica, tales como la distribución presupuestaria para un proyecto concreto del Programa de Actividades I+D, el desarrollo de proyectos específicos cofinanciados con fondos europeos (FEDER) o la organización de cursos. En otros casos, las acciones pactadas responden a un convenio de suscripción múltiple con varias comunidades autónomas: así, los convenios sobre prácticas académicas externas, para la implementación de maestría en el marco del programa BEC.AR, sobre el Instituto Joana Briggs o para el programa de fomento a la investigación y desarrollo tecnológico.

A más distancia, casi la mitad de convenios que el anterior, se halla el Ministerio de Hacienda. (8,8%). En este caso, los convenios más recurrentes son los suscritos en materia de cooperación educativa para la realización de prácticas externas, así como los relativos al año en curso sobre suministro de información para finalidades no tributarias.

En una proporción similar se sitúan los Ministerios de Fomento (7%), Industria, Comercio y Turismo (7%) y Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (7%).

En el caso del Ministerio de Fomento destacan de nuevo los convenios con las comunidades en materia de cooperación educativa y prácticas externas. Por

su parte, el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo destacan los convenios también sobre prácticas externas, para el apoyo financiero de la inversión industrial en el marco de la política pública de reindustrialización y fortalecimiento de la competitividad industrial, para el establecimiento de Puntos de Atención al Emprendedor (PAE), así como para la coordinación y seguimiento de las actuaciones de apoyo a la internacionalización de las PYMES con cargo a los Fondos Estructurales, periodo 2014-2020. En el caso del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social destacan los convenios sobre cooperación educativa mediante prácticas externas, la creación de centros de referencia nacional FP en diversas áreas profesionales y la renovación de programas ya conocidos como la protección para los trabajadores con contacto con amianto.

Con proporciones menores, siguen los Ministerios de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (6,3%) y Agricultura, Pesca y Alimentación (6,3%).

De entre los convenios que el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación ha impulsado con las comunidades destacan en particular los suscritos en 2019 para realización de pruebas para la obtención de diplomas de español como lengua extranjera. Se trata de convenios que suscribe propiamente el Instituto Cervantes (adscrito al mencionado Ministerio) con varios centros .normalmente, universidades. de una misma comunidad autónoma a través de los cuales se formaliza una encomienda de gestión del Instituto a dichos centros para la realización de esas pruebas. Por su parte, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación mantiene este año líneas de actuación que formaliza vía convenio con las comunidades autónomas: entre ellas, los correspondientes convenios para 2019 sobre intercambio de información y estadística en materia agraria, ganadera y de pesca, la prefinanciación de ayudas con cargo al FEAGA y al FEADER, la aplicación informática para la gestión de ayudas directas a la política agraria común (PAC) o para la realización de trabajos de control asistido por teledetección-satélite de superficies en régimen de Ayuda Única.

Los Ministerios de Cultura y Deporte (5%), Justicia (5%) y Sanidad (5%) siguen a los anteriores en orden decreciente.

Como viene siendo habitual, el Ministerio de Cultura y Deporte ha suscrito en 2019 convenios específicos con las comunidades autónomas para la organización y celebración de eventos de cariz diverso (un congreso mundial, una edición ilustrada o jornadas sobre temas culturales), así como la realización de prácticas externas. Justamente, este es el objeto de la mayoría de los convenios que el Ministerio de Justicia ha suscrito con las comunidades autónomas en 2019 (en particular, prácticas de estudiantes universitarios en juzgados y tribunales). Por su parte, el Ministerio de Sanidad registra una actividad convencional con las comunidades autónomas donde aparecen adendas a acciones ya con largo recorrido como son farmacovigilancia, programas financiados con bienes decomisados por tráfico de drogas o la difusión e implantación del Sistema de Información de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS) y su aplicación informática.

Los Ministerios de Educación y Formación Profesional (3,9%), Política Territorial y Función Pública (3,8%), Economía y Empresa (3,6%) e Interior (3,3%) tienen actividad convencional todavía más reducida.

Los convenios más profusamente suscritos por el Ministerio de Educación y Formación Profesional con las comunidades autónomas versan sobre la realización de prácticas académicas y de formación de estudiantes en centros de titularidad española en diversos países, así como los convenios ya presentes en años anteriores. a través de los cuales se articula el procedimiento para la cofinanciación por parte del Fondo Social Europeo (FSE) de la implantación de la Formación Profesional Básica, introducida por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa.

Por lo que respecta al Ministerio de Política Territorial y Función Pública, su actividad convencional se reduce básicamente a convenios “clásicos” en el Estado autonómico, como son los impulsados por este Ministerio a través de las mutualidades para los diversos cuerpos de funcionarios. y las comunidades autónomas. Un tipo de convenio digno de mención que se encuadra dentro de este Ministerio es el de los convenios en algunos casos, su prórroga. entre algunas comunidades y el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (organismo adscrito a este Ministerio) a través de los cuales se atribuye al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno la competencia para la resolución de las reclamaciones previstas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (artículo 24). Dicha norma prevé que dicha competencia corresponde al Consejo, salvo que las comunidades atribuyan dicha competencia a un órgano específico. Varias comunidades y ciudades autónomas (Principado de Asturias, Castilla-La Mancha, Extremadura, Comunidad de Madrid, Ceuta y Melilla) no han creado ese órgano, de tal manera que los correspondientes convenios verticales han servido para esa atribución competencial.

Por su parte, los convenios que más ha suscrito el Ministerio de Economía y Empresa con las comunidades autónomas han sido también para la realización de prácticas externas de estudiantes en organismos o dependencias de dicho departamento. Esas mismas acciones han sido el objeto de los convenios más recurrentes suscritos por el Ministerio del Interior y las comunidades autónomas. Más allá de ello, este departamento mantiene en 2019 convenios muy variados con algunas comunidades en materia de gestión electoral, así como vigilancia y protección de edificios autonómicos o judiciales.

El Ministerio de Transición Ecológica (2,3%) y el Ministerio de la Presidencia (1,3%) registran la actividad convencional más baja en 2019 con las comunidades autónomas.

En el primer caso, los convenios versan sobre acciones dispares: desde la organización de un congreso sobre el cambio climático, hasta proyectos sobre predicción de la calidad del aire a nivel regional o sobre medición de la contaminación por nitratos en cuencas hidrográficas, pasando por los convenios para la realización de prácticas externas. En cuanto al Ministerio de la Presidencia, por su propia naturaleza es un Ministerio poco suscriptor. Entre los convenios

suscritos por este departamento en 2019 se cuentan convenios donde es parte el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales para la celebración de jornadas, congresos y seminarios de índole diversa en varias universidades (así, sobre transparencia, el 50 Aniversario de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el centenario de la Constitución de Weimar), así como convenios para la realización de prácticas por parte de estudiantes de Derecho.

Como es habitual, todos estos convenios se han suscrito de forma bilateral entre un Ministerio (o el organismo de que se trate) y su parte correspondiente en las comunidades autónomas. Esto es lo habitual en el Estado autonómico.

En 2019 hay, sin embargo, dos convenios multilaterales. El primero de ellos ha sido el convenio con el Instituto de Salud Carlos III, dependiente del Ministerio de Sanidad, el Consejo Superior de Investigaciones la Agencia Estatal del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, varias universidades (Universitat Pompeu Fabra y la Universidad de Málaga), centros de investigación (Centro Nacional de Investigaciones Oncológicas Carlos III, Barcelona Supercomputing Center-Centro Nacional de Supercomputación) y varias Fundaciones (Fundación Pública Andaluza Progreso y Salud, Fundación Centro de Regulación Genómica, Fundación del Sector Público Estatal, Fundació Institut Nacional de Recerca) para la participación de España en la Infraestructura Europea de Información Biológica-ELIXIR, una red comunitaria que analiza *big data* relacionados con la biomedicina y la biología.

El segundo convenio multilateral que registra 2019 es propiamente una Adenda modificativa relativa al Acuerdo de prórroga y al Acto de adhesión del Convenio con la Cooperación Descentralizada para la actuación conjunta y coordinada en materia de Acción Humanitaria entre la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, diez comunidades autónomas (Galicia, Principado de Asturias, Cantabria, La Rioja, Región de Murcia, Comunidad Valenciana, Canarias, Islas Baleares, Comunidad de Madrid y Castilla y León) y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

Este análisis suscita toda una serie de cuestiones sobre la calidad de la actividad convencional en 2019.

Sobre la forma de suscripción, la bilateralidad sigue siendo el *modus operandi* implantado en el Estado autonómico. Salvo en los dos convenios multilaterales registrados, los convenios verticales se firman entre el departamento (u organismo dependiente del mismo) del poder central y su correspondiente en una comunidad autónoma. A veces esos convenios responden a un convenio-tipo o de suscripción múltiple por todas o varias comunidades. En esos casos, normalmente, los convenios concretan un plan o programa previo. En 2019, cada vez más convenios concretan líneas de acción comunes, pero sin que ello responda al convenio-tipo que ha caracterizado la cooperación vía convenios verticales en el Estado autonómico.

Posiblemente, ello tiene que ver con los nuevos contenidos de la cooperación convencional entre el Estado y las comunidades autónomas. Durante largo tiempo –y antes de la crisis económica y financiera– los convenios eran el principal

instrumento para territorializar créditos del Estado central entre las comunidades autonómicas. Su función como instrumento al servicio del *spending power* estatal ha quedado muy relegada en los últimos años. La crisis ha representado unas medidas de contención del gasto público que han tenido un claro reflejo en la actividad convencional.

A falta de recursos presupuestarios, el dinero ha dejado de ser el estímulo principal para suscribir convenios. No hay casi rastro en la actividad convencional de 2019 de los acuerdos que territorializan subvenciones estatales al amparo del artículo 86.2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. Casi los únicos convenios verticales que mantienen con certeza su contenido económico-financiero son los convenios a través de los cuales el Estado central articula .y normalmente, cofinancia. actuaciones en las comunidades autónomas con fondos europeos (por ejemplo, FEDER, FSE).

Cada vez el contenido económico-financiero de los convenios es menos importante. Ciertamente, 2019 es un año marcado por un largo periodo de gobierno en funciones, pero esta tendencia se detecta ya hace un tiempo. Cada vez hay más convenios sin aportaciones del Estado y/o de las comunidades autonómicas. Incluso en 2019 buena parte de los convenios no presentan ese contenido económico-financiero. En años anteriores, el Estado central sustituyó el liderazgo que da el poder de repartir subvenciones entre las comunidades por convenios donde impulsaba nuevas formas de auxilio administrativo basadas en el intercambio de información mediante el uso de una aplicación informática, cuyo uso “exporta” vía convenio con las comunidades autónomas. En 2019, los convenios estrella son los relativos a la realización de prácticas externas por estudiantes en los diferentes departamentos ministeriales.

Aunque estos convenios no son nuevos, sí sorprende el profuso uso que se ha hecho de los mismos durante este año. No suelen llevar asociados compromisos financieros de las partes. Y casi no hay departamento ministerial que no haya hecho uso de este tipo de convenios, como ha quedado patente en el análisis de la actividad convencional que mantiene cada ministerio con las comunidades autónomas. A través de los mismos, se desarrolla, pues, una línea transversal .en casi todos los ministerios. de cooperación educativa para la realización de prácticas a cargo de estudiantes universitarios o de estudios superiores en departamentos ministeriales (o en sus organismos dependientes). A través de ellos, se pretende dar a conocer las instituciones y generar el interés de los alumnos en las mismas con el fin de reclutar en un futuro servidores públicos.

Este panorama lleva de nuevo a la reflexión sobre la pérdida de importancia no solo cuantitativa, sino cualitativa, con la que se iniciaban estas páginas. Los convenios verticales fueron hasta la crisis un instrumento fundamental del Estado social en el sistema autonómico. El reparto territorial de créditos estatales era una de las funciones más importantes .y rutinizadas. de las Conferencias Sectoriales que cada año debían reunirse para repartir dichas subvenciones entre las comunidades autónomas. Los acuerdos a esos efectos de una Conferencia Sectorial tenían su reflejo cada año en la actividad convencional en sectores estrella como eran: sanidad, servicios sociales y sanidad ¿dónde están ahora esos

convenios? En su lugar, ahora los convenios verticales más difundidos son los que se formalizan para realizar prácticas externas.

Debe reflexionarse por qué esos convenios han desaparecido del panorama convencional anual. Los convenios que territorializaban subvenciones y más ligados a las prestaciones sociales no aparecen ya con intensidad en la actividad convencional. Quizá esas acciones han dejado de llevarse a cabo por falta de impulso político y/o quizá por motivos presupuestarios. Tampoco pueden descartarse los efectos de la entrada en vigor de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que ha introducido una nueva regulación de los convenios. El nuevo régimen jurídico de suscripción de un convenio es tan complejo y genera tantas dudas que no cabe excluir que se busquen otras vías alternativas para formalizar las mismas acciones que en otros tiempos eran claro objeto de convenios verticales.

Hablando de la Ley 40/2015 no puede dejarse de observar la enorme pérdida del carácter intergubernamental que la actividad convencional ha experimentado sobre todo desde la entrada en vigor de la misma. Ese dato es algo que se puede deducir de la lectura de la ley, pero el análisis de la actividad convencional anual lo corrobora. La Ley 40/2015 no regula *ad hoc* los convenios entre el Estado y las comunidades autónomas, como sí hacía su predecesora, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo común, en vigor durante más de veintitrés años.

La Ley 40/2015 regula los convenios interadministrativos en general (art. 47 y ss.). Se trata de un enorme cajón de sastre donde se incluyen: tanto los convenios entre un Ministerio del Estado y las consejerías de las comunidades autónomas (relaciones propiamente entre gobiernos o relaciones intergubernamentales, nombre con el que por cierto se conoce en el mundo anglosajón las relaciones de cooperación), así como otros muchos convenios del amplio mundo de las relaciones interadministrativas donde caben todos los convenios firmados entre cualquier administración pública u organismo o entidad de derecho público (por ejemplo, convenios con y entre entes locales o incluso con un sujeto de Derecho privado). En 2019, un número enorme de convenios no son firmados por un ministerio y una consejería autonómica, sino por organismos dependientes y particularmente universidades.

Estas reflexiones se pueden hacer gracias a un dato enormemente positivo: la visibilidad *ergo* la transparencia. de los convenios entre el Estado y las comunidades autónomas es casi total. En la era de la transparencia y de la rendición de cuentas, dos palabras que se han integrado en los discursos políticos y en la agenda jurídica, los convenios verticales en el Estado autonómico son una actividad que ha ganado en transparencia. Ello debe ponerse en valor. La tarea de registro y sistematización que realizar el Ministerio de Política Territorial y Función Pública no tiene parangón en el ámbito comparado. Además, la intervención normativa (primero, la Ley 30/1992 y, posteriormente, la Ley 40/2015) ha obligado a la publicación de los convenios entre el Estado y las comunidades autónomas en los medios oficiales.

Aunque la norma legal no establece el plazo, en la praxis la casi totalidad de los convenios verticales se publican en el Boletín Oficial del Estado. Por lo común, la *ratio* de publicación oscila entre dos semanas y tres meses. Se trata de un aspecto muy positivo que debe remarcar convenientemente no sólo porque en el pasado la publicación de los convenios verticales en el BOE era muy errática y/o se producía con retrasos que superaban el año. La publicación da una visibilidad a este instrumento casi única en el ámbito comparado, donde los convenios muchas veces no reciben una publicidad similar, ni por otros medios, ni hay un ministerio equivalente a nuestro Ministerio de Política Territorial que desempeña semejantes funciones de sistematización de la información, presupuesto imprescindible de la transparencia.

2.- Convenios entre comunidades autónomas

Si el titular que define a la actividad convencional entre el Estado y las comunidades autónomas es la progresiva pérdida de importancia cuantitativa y cualitativa, el titular que sintetiza la praxis de los convenios entre comunidades autónomas podría ser: cooperación horizontal bajo mínimos y otros problemas.

Los convenios entre comunidades autónomas que se han formalizado y comunicado al Parlamento central a los efectos del artículo 145.2 CE son seis pactos. Sin embargo, hay que destacar que ninguno de ellos se ha tramitado por diversas razones. Estos pactos han sido los siguientes:

1. Convenio entre la Junta de Castilla y León y la Junta de Andalucía para el fomento de la certificación de competencias digitales de la ciudadanía.
2. Convenio entre la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la Hacienda Tributaria de Navarra y las Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia, Gipuzkoa para el desarrollo de un proyecto consistente en el estudio e implantación de instrumentos de control de los sistemas de facturación y cobro (Proyecto TicketBAI/TicketSI-BAI).
3. Convenio Interadministrativo de cooperación transfronteriza por el que se crea el Consorcio de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP).
4. Convenio específico de colaboración en materia de fomento del euskera entre el Departamento de Cultura y Política Lingüística del Gobierno Vasco, Euskarabidea-Instituto Navarro del Euskera del Gobierno de la Comunidad Foral de Navarra, y la Oficina Pública del Euskera de Iparralde para la promoción del euskera
5. Convenio de colaboración suscrito entre la Diputación Foral de Bizkaia y la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco para la atención sociosanitaria a las personas con trastorno mental grave.
6. Convenio entre la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León y la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio de la Junta de Andalucía para el fomento de la certificación de competencias digitales de la ciudadanía.

7. Convenio interadministrativo de cooperación entre la Comunidad Autónoma de Canarias, a través del Instituto Canario de Estadística, y la Comunidad Autónoma de La Rioja, a través de la Consejería de Administración Pública y Hacienda, para la cesión de la tecnología de soporte a la difusión de la infraestructura de datos y metadatos estadísticos eDatos.

Las causas por las que estos convenios no se han tramitado en 2019 son heterogéneas. Los cuatro primeros son convenios que se han tramitado en las legislaturas anteriores. Posiblemente, una de las partes los envió al Parlamento central y el resto lo ha hecho con posterioridad. En estos casos, se da por finalizada la tramitación con “concluido”, tal y como consta en el expediente. El cuarto convenio, el pacto suscrito por el País Vasco y un Territorio Foral, se envió a las Cortes Generales, pero también se ha dado por “concluido”. Dicho convenio no es propiamente un convenio entre comunidades autónomas a los efectos del artículo 145.2 CE, sino un convenio entre una comunidad autónoma y un territorio foral. Un pacto así no precisa comunicación a las Cortes Generales. Seguramente, ha habido un “exceso de celo” o quizá existió la duda de si el pacto debía comunicarse y fue remitido al Parlamento central.

De esta manera, los únicos convenios propiamente entre comunidades autónomas nuevos que se registran en el Boletín Oficial de las Cortes Generales son el convenio entre la Junta de Castilla y León y la Junta de Andalucía para el fomento de la certificación de competencias digitales de la ciudadanía, y el convenio entre Canarias y La Rioja para la cesión de la tecnología de soporte a la difusión de la infraestructura de datos y metadatos estadísticos eDatos. Ambos convenios se presentaron en las Cortes Generales a finales de año (concretamente, el 30 de diciembre de 2019), de modo que no ha habido tiempo para tramitarlo en 2019.

Es sabido que la cooperación entre comunidades autónomas formalizada a través de convenios es muy baja en España. Este año se registran dos convenios horizontales presentados, pero no tramitados. Ciertamente, es una cifra baja, pero no es una cifra extraña en el Estado autonómico.

Las causas pueden ser varias e, incluso, simultáneas. El año 2019 ha sido un año electoral en algunas comunidades autónomas. Quizá ello ha influido en la escasa predisposición a suscribir convenios horizontales. O simplemente esta cifra confirma la falta de atractivo que para las comunidades autónomas tiene este instrumento. En cualquier caso, el régimen constitucional del artículo 145.2 CE no es la causa de esta situación: no es el mejor régimen técnicamente, pero la praxis generada durante todos estos años confirma que, cuando las comunidades autónomas quieren firmar un convenio entre ellas, lo hacen y la intervención de las Cortes Generales se ha simplificado tanto que no ralentiza sobremanera la tramitación de uno de estos pactos.

Más allá de lo exiguo de estas cifras, ambos convenios son pactos bilaterales y entre comunidades no limítrofes. Los convenios entre comunidades autónomas en España son preponderantemente bilaterales, pero es más común que se formalicen entre comunidades vecinas, cosa que no ha sucedido este año. Lógicamente, las relaciones de vecindad propician problemas comunes que resolver

y el contacto más asiduo entre homólogos. Por ello, en un sistema donde no hay órganos de encuentro formalizados entre las comunidades autónomas, resulta curioso cómo se gesta este tipo de cooperación (y su resultado) entre comunidades no sólo no colindantes, sino geográficamente alejadas entre ellas.

El objeto de ambos convenios es además similar, una cooperación informática, donde una de las partes “exporta” a la otra una determinada tecnología. Los convenios en los cuales las comunidades autónomas comparten recursos tecnológicos se han producido también otros años especialmente entre comunidades no limítrofes, donde una de las partes lidera un proyecto tecnológico que cede a la otra parte suscriptora.

La opacidad es uno de los grandes problemas que tiene la cooperación horizontal en España. Es preciso recordar que en este informe se referencia la cooperación formalizada entre comunidades autónomas a los efectos del artículo 145.2 CE (por tanto, la que se comunica a las Cortes Generales). Sin embargo, la figura preferida por las comunidades para formalizar su cooperación son los protocolos que, tal y como declarado el Tribunal Constitucional, no precisan comunicación al Parlamento central. De este modo, hay mucha más cooperación entre comunidades autónomas que la formalizada de acuerdo con el procedimiento del artículo 145.2 CE, cuyas dimensiones cualitativas y cuantitativas nos son desconocidas.

La comunicación a las Cortes Generales de los convenios entre comunidades prevista en el artículo 145.2 CE constituye no sólo un requisito para la tramitación de uno de estos pactos interautonómicos, sino también la pieza clave y más importante para la transparencia de los convenios horizontales en España. La comunicación de estos convenios al Parlamento central se publica en el Boletín Oficial de las Cortes Generales. De este modo, es posible conocer la existencia de tales convenios y los datos de su tramitación. Si el Ministerio de Política Territorial desempeña un papel fundamental para la transparencia y *accountability* de los convenios verticales, el Senado hace lo propio respecto a los convenios entre comunidades, pues es la Cámara que tiene unas atribuciones más decisivas sobre estos pactos. Su papel en hacer transparente este sector de la cooperación en el Estado autonómico es crucial. Debe ponerse en valor, tomarse conciencia y sostenerse en el tiempo.