

# CONVENIOS DE COLABORACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS<sup>1</sup>

*María Jesús García Morales*  
*Universitat Autònoma de Barcelona*

Y la pandemia de Covid-19 pasó a la historia... Aunque oficialmente en 2022 todavía no ha finalizado la pandemia, sí se ha dado por terminada la fase álgida de la misma. Sin embargo, la lucha contra consecuencias sobre todo económicas de la pandemia no ha desaparecido de la agenda política y normativa, ni de las acciones que son objeto los convenios entre el Estado y Comunidades Autónomas. Por lo demás, prosigue la dinámica habitual en el Estado autonómico, en la que los convenios entre el poder central y las Comunidades Autónomas han vuelto a ser el instrumento de cooperación más usado y relevante entre ambas instancias, mientras que los convenios entre Comunidades Autónomas siguen desempeñando un papel cuantitativa y cualitativamente poco significativo como cada año.

## 1. Convenios entre el Estado y las comunidades autónomas

### 1.1. Dimensiones cuantitativas

En cifras globales, el volumen de convenios suscritos entre el Estado y las Comunidades Autónomas en 2022 se sitúa sobre el millar (1.127), de nuevo... Y es que esta cifra es ligeramente inferior a la del año anterior, pero representa una estabilización del número de convenios que por segundo año consecutivo supera el millar (2021: 1.351 frente a 2020: 726). Estas magnitudes confirman la tendencia al alza que en los últimos años registra el recurso a los convenios, sin lugar, a dudas, el instrumento preferido de Estado central y Comunidades Autónomas para formalizar sus relaciones de cooperación desde el inicio del Estado autonómico. Los datos empíricos longitudinales revelan que la suscripción de convenios, salvo en momentos puntuales de mínimos (2016: 238), ha mostrado una tendencia al crecimiento hasta sobrepasar el millar hace más de una década (2010: 1.375).

---

1. La autora quiere agradecer a la Subdirección General de Cooperación Autonómica del Ministerio de Política Territorial la información sobre los convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas correspondientes a 2022.

Por territorios, las cifras de este año representan en la mayoría de las Comunidades Autónomas un ligerísimo descenso entre el 2% y el 10% respecto al año pasado y un aumento también poco relevante, entre el 5% y el 10% en algunas de ellas (Cantabria, La Rioja, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias, Islas Baleares). Por ello, las cifras globales en el conjunto del Estado autonómico pueden interpretarse como cuantitativamente como un signo de continuidad y estabilización respecto al año anterior.

Sobre una media de 59 convenios, se sitúan por encima cuatro Comunidades Autónomas que suman ellas solas casi el 50% de las cifras totales de convenios con el Estado: a la cabeza, figuran la Comunidad de Madrid (155: 13,75%), Andalucía (130: 11,5%), Castilla y León (96: 8,5%) y Cataluña (80: 7%). Se trata de las mismas Comunidades Autónomas que el año 2021 ya encabezaban la lista de las comunidades más suscriptoras. La Comunidad de Madrid se consolida, un año más, como la más proclive a firmar convenios verticales. La actividad convencional de la comunidad madrileña y de Andalucía representa además una cuarta parte del total.

Alrededor de la media, se sitúan: Aragón (66: 5,8%), Galicia (65: 5,7%), Comunidad Valenciana (62: 5,5%), Castilla-La Mancha (61: 5,4%) y Canarias (56: 4,9%). Por debajo de la media: Principado de Asturias (50: 4,4%), Cantabria (47: 3,9%), Extremadura (41: 3,6%), La Rioja (40: 3,5%), Islas Baleares (38: 3,3%) y Murcia (36: 3,1%). Siguiendo la tónica habitual, cierran el ranking: Navarra (26: 2,3%), País Vasco (21: 1,86%), así como las Ciudades Autónomas de Melilla (17: 1,5%) y Ceuta (16: 1,4%).

Respecto al número de partes suscriptoras, la gran mayoría de los convenios suscritos son bilaterales formalmente, esto es, se firman por el poder central y una Comunidad Autónoma. Sin embargo, en los últimos años, se registran de forma constante en el panorama convencional pactos de suscripción multilateral. Durante, 2022 se han formalizado 23 convenios multilaterales firmados entre el poder central y dos o más Comunidades Autónomas simultáneamente, una cifra algo superior a la del año anterior y claramente mayor que a la de hace un par de años (2021:19, 2020: 6). Con ello, se tiende a consolidar el recurso a la suscripción multilateral formalmente, algo insólito hasta tiempos recientes en el Estado autonómico.

El alcance cuantitativo de esa multilateralidad es variable: normalmente, las partes son el poder central y dos o tres comunidades autónomas. Excepcionalmente, son partes de un convenio el poder central y nueve Comunidades Autónomas para la continuidad y establecimiento de la Red ORFEO-CINQA como Centro virtual de Innovación en Química Avanzada. No hay ningún convenio vertical firmado por el poder central y todas las comunidades.

En cuanto a los sectores, la actividad convencional vertical se analiza según ámbitos de acción de los ministerios, en cuanto impulsores por regla general de los convenios con las comunidades autónomas. Si bien todos los ministerios han recurrido al uso de los convenios con las comunidades autónomas, su

proclividad es claramente diversa entre ellos. Sobre una veintena de departamentos, cinco ministerios suman casi la mitad de la actividad convencional correspondiente a 2022: el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (113: 10%), el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (101: 8,8%), el Ministerio de Ciencia e Innovación (96: 8,1%), el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (85: 7,5%), el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (76: 6,4%). Los tres primeros concentran ellos solos un tercio de los convenios suscritos durante 2022.

Comparativamente, con relación a 2021, han incrementado su volumen de suscripción de forma porcentual los siguientes departamentos (sobre 22 ministerios): el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (2022: 113, 2021: 80, con cinco puntos porcentuales de incremento es el salto más significativo), Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (2022: 101, 2021: 96), Derechos Sociales y Agenda 2030 (2022: 75, 2021: 66,), Cultura y Deporte (2022: 65, 2021: 57), Educación y Formación Profesional (2022: 61, 2021: 41), Universidades (2022: 41, 2021: 12), Trabajo y Economía Social (2022: 35, 2021: 28).

Se mantienen en cifras similares el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2022: 85, 2021: 84), Agricultura, Pesca y Alimentación (2022: 48, 2021: 49), Política Territorial (2022: 17, 2021: 19), Igualdad (2022: 10, 2021: 9), Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria (2022: 9, 2021: 10).

Bajan el volumen de suscripción: el Ministerio de Ciencia e Innovación (2022: 101, 2021: 180, reduce casi a la mitad sus cifras respecto al año anterior), Hacienda y Función Pública (2022: 73, 2021: 97), Defensa (2022: 71, 2021: 61), Justicia (2022: 50, 2021: 60), Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (2022: 45, 2021: 28), Industria, Comercio y Turismo (2022: 41, 2021: 60), Sanidad (2022: 34, 2021: 52), Interior (2022: 34, 2021: 29), Asuntos Económicos y Transformación Digital (2022: 17, 2021: 70) y Consumo (2022: 7, 2021: 60).

El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (113 convenios: 10%) se erige como el departamento más proclive a la suscripción de convenios con las Comunidades Autónomas durante 2022. Las principales acciones articuladas a través de este instrumento son similares a años anteriores. Durante este año pasan a tener una posición destacada los convenios que ha impulsado este ministerio para el desarrollo del Programa Campus Rural. Dicho programa es una iniciativa impulsada por este departamento, junto con el ministerio de Universidades y la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE) para que los universitarios, sea cual sea su titulación universitaria, puedan realizar prácticas formativas en entornos rurales con el objetivo de generar nuevas formas de arraigo y oportunidades de empleo en dicho entorno.

Otros convenios firmados por este departamento sirven para articular subvenciones del Estado a las Comunidades Autónomas para acciones variopintas

(adecuación para el uso público de terrenos de dominio público, regeneración de playas y su entorno, implantación y desarrollo de proyectos empresariales o edición de una revista electrónica). Este ministerio consta como suscriptor de un convenio multilateral con las Comunidades Autónomas de Aragón y Navarra, vinculado al programa europeo LIFE, dedicado al medio ambiente, para la realización de actuaciones de recuperación de una especie declarada en situación crítica de molusco gigante de río (*Margaritifera auricularia*).

En orden decreciente, el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (101 convenios: 8,8%) es el segundo departamento más suscriptor durante 2022. Porcentualmente, su posición en el conjunto de la actividad convencional es similar a la del año pasado. Experimenta un leve crecimiento que le lleva a superar la tercera posición que ocupaba en 2021. Las acciones más destacadas que constituyen objeto de los convenios impulsados por este departamento son de dos tipos: por un lado, convenios de prácticas externas e itinerarios formativos; y, por otro, convenios de contenido subvencional, ya sea de fondos estatales, entre los que destacan los convenios de suscripción múltiple sobre el Plan Estatal para el Acceso a la Vivienda 2022-2025 que destinan ayudas a la vivienda en la respectiva Comunidad Autónoma suscriptora, ya sea de fondos europeos, como procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, NextGenerationEU (en concreto, del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia-MMR) para realizar proyectos de integración urbana y mejora del tránsito peatonal.

Este departamento consta como suscriptor de un convenio multilateral con cuatro Comunidades Autónomas (propiaamente universidades sitas en ellas), Andalucía, Galicia, Principado de Asturias y Comunidad de Madrid para la Organización del “Máster en Gestión y Planificación Portuaria e Intermodalidad” (2022).

En tercer lugar, durante 2022, el Ministerio de Ciencia e Innovación (101 convenios: 8%) reduce casi a la mitad sus cifras respecto al año anterior (cuatro puntos porcentuales menos). La gran mayoría de los convenios impulsados por este departamento versan sobre prácticas externas, desarrollo de tesis doctorales y colaboración en programas de doctorado, desarrollo de programas de máster universitario, prácticas académicas externas y trabajo de fin de máster. También se han formalizado convenios vinculados al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia para el desarrollo de subproyectos de investigación en el área de materiales avanzados para energía o para la investigación sobre el SARS-CoV-2 y la enfermedad Covid-19 (financiada con recursos REACT-UE del Fondo Europeo de Desarrollo Regional).

Dada la excepcionalidad de los convenios multilaterales en el Estado autonómico, debe destacarse que este departamento es parte de cuatro convenios de este tipo. Uno de ellos trilateral suscrito con la Comunidad Valenciana y la Comunidad de Madrid para la constitución de la Red Española de Física Solar Aeroespacial (CSIC-INTA-IACU Universidad Politécnica de Ma-

drid-Universitat de València). Dos convenios con cuatro Comunidades Autónomas (propia y tres universidades sitas en ellas): uno, el suscrito con el País Vasco, Cataluña, Principado de Asturias y Castilla-La Mancha para el proyecto “Medicina en precisión genómica en neoplasias linfoides”; y, otro, con Cataluña, Galicia, Principado de Asturias y Comunidad Valenciana para actividad de los grupos de investigación en el detector de neutrinos HKK y para la construcción de dicho detector. El cuarto convenio multilateral donde participa este departamento, y antes mencionado por el amplio número de Comunidades Autónomas implicadas, nueve, (también, universidades del País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Principado de Asturias, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha y Comunidad de Madrid) se ha formalizado para la continuidad y establecimiento de la Red ORFEO-CINQA como Centro virtual de Innovación en Química Avanzada.

Más allá de esos tres departamentos, en el “podio” de las primeras posiciones, sobre el 6% de los convenios en 2022 se sitúan el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Derechos Sociales y Agenda 2030, el Ministerio de Hacienda y Función Pública, así como el Ministerio de Defensa.

El Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (85 convenios, 7,5%), en cuarta posición, mantiene un volumen de convenios semejante al año anterior. Entre las acciones pactadas en 2022 destacan el abultado número de convenios sobre prácticas externas y acciones formativas, los convenios con las Comunidades Autónomas en el marco del Plan de Actuaciones para la modernización y mejora de la gestión y el control de la incapacidad temporal, los suscritos para el intercambio de información procedente de las bases de datos de la Tesorería General de la Seguridad Social, así como los convenios para el impulso y consolidación del Sistema Tarjeta Social Digital (TSD), así como para la cesión de información, con fines estadísticos, que figura en el Registro de Prestaciones Sociales Públicas y/o Tarjeta Social Digital, sistema cuya implantación se inicia en 2020 para la información sobre las prestaciones económicas de carácter social gestionadas por las Administraciones Públicas.

Entre los convenios suscritos por este departamento con las Comunidades Autónomas durante 2022 destacan también aquellos dentro del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia a través del cual se articula una subvención directa para la realización de proyectos piloto innovadores para el desarrollo de itinerarios de inclusión social y su evaluación, con la finalidad de contribuir a la promoción de la igualdad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza en sus distintas formas.

Merece destacarse que este departamento ha suscrito nueve convenios multilaterales. Se trata de un número muy notable de esta forma de suscripción tan excepcional en España. La peculiaridad en estos casos radica en que se trata de convenios con un mismo contenido: un curso de formación online sobre incapacidad temporal para médicos asistentes. Dicho convenio se ha

firmado trilateralmente por el Instituto Nacional de la Seguridad Social (por parte del ministerio), la Universidad de Alcalá (Comunidad de Madrid), que oferta el curso, y una determinada Comunidad Autónoma (Galicia, Andalucía, Principado de Asturias, Cantabria, La Rioja, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Canarias).

El Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (75 convenios: 6,9%) incrementa porcentualmente dos puntos su actividad convencional. Los convenios más destacados durante 2022 con las Comunidades Autónomas son los relativos a atención a personas en situación de dependencia: por un lado, los convenios sobre interoperabilidad del sistema de información de una Comunidad Autónoma con sistema de información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, así como los convenios de desarrollo de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

Una mención especial merece un par de convenios suscritos por este departamento. Por un lado, el convenio de suscripción múltiple para la realización de un proyecto para la inclusión social en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Dichos convenios sirven para concretar y efectuar el pago de territorialización de un crédito estatal entre las Comunidades Autónomas adoptado por el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para distribuir entre ellas, en el ejercicio presupuestario 2022, la partida para la financiación de proyectos de inversión en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Asimismo, este departamento ha firmado también un convenio multilateral con Andalucía y la Ciudad Autónoma de Ceuta para la realización de acciones formativas en materia de discapacidad.

El Ministerio de Hacienda y Función Pública (73 convenios: 6,4%) desciende este año hasta la sexta posición (en 2021 fue el segundo departamento más suscriptor). Aunque sus convenios en cifras han bajado, se trata de un descenso poco significativo (un punto y medio porcentualmente). Las acciones pactadas presentan una gran continuidad respecto a ejercicios anteriores. En 2022, aparecen de nuevo convenios “históricos” con las Comunidades Autónomas, desde el inicio del Estado autonómico, para la prestación sanitaria de funcionarios (MUFACE, MUGEJU, ISFAS), así como convenios más recientes como los suscritos en materia de cooperación educativa para la realización de prácticas externas o académicas.

El Ministerio de Defensa (71 convenios: 6,2%) ha incrementado en dos puntos el número de convenios suscritos este año y se mantiene en posiciones intermedias en el conjunto de la actividad convencional impulsada por los distintos departamentos. La mayoría de los convenios suscritos por este departamento versan sobre prácticas externas.

Sobre un 5% del total de convenios se sitúan el Ministerio de Cultura y Deportes y el Ministerio de Justicia.

El primer departamento (65 convenios: 5,7%) sube un punto porcentualmente y sigue en posiciones intermedias. Entre las acciones pactadas, durante 2022 vuelven a encontrarse convenios con larga trayectoria como los suscritos con la mayoría de las Comunidades Autónomas para la elaboración del Catálogo colectivo del Patrimonio Bibliográfico, así como convenios singulares con una determinada comunidad para la realización de algún acontecimiento cultural (p. ej., exposición del Consejo Jacobeo, exposiciones temporales). Además de los convenios para realización de prácticas externas en museos de titularidad estatal o dependencias del ministerio, merecen una mención especial los convenios suscritos por este departamento con algunas Comunidades Autónomas para fomentar la producción, distribución, exhibición y promoción de la industria cinematográfica y audiovisual en lengua cooficial distinta del castellano que articulan una subvención estatal.

A ello se suman tres convenios trilaterales suscritos con dos Comunidades Autónomas relacionados con proyectos singulares: uno, con Cataluña y Andalucía para la organización y funcionamiento de la “Oficina Europea Creativa”; otro, con Andalucía y la Comunidad Valenciana para la celebración de unas jornadas de inclusión social y educación en las Artes Escénicas y la Música; y, el tercero, con Cantabria y la Comunidad de Madrid para una exposición sobre José Hierro.

Un 4% del total representa la actividad convencional con las Comunidades Autónomas impulsada por el Ministerio de Justicia, así como por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. El Ministerio de Justicia (50 convenios: 4,4%) se mantiene idéntico en 2022 con relación del año anterior en términos porcentuales. El protagonismo absoluto de los convenios sobre prácticas externas de estudiantes o formación de fiscales, letrados o forenses.

Por su parte, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (48 convenios: 4,2%), la continuidad de acciones previas es total durante 2022, donde, de nuevo, aparecen en la actividad convencional convenios de larga trayectoria con las Comunidades Autónomas como las adendas de prórroga o modificación a los suscritos en materia de estadística e información agraria, ganadera y de pesca, la gestión y sobre control de las subvenciones a los seguros agrarios. También en 2022 se suscriben convenios con las Comunidades Autónomas ya conocidos, como los firmados materia de exámenes técnicos para el Registro de variedades vegetales, cuya particularidad es que son convenios de encomienda de gestión expresamente previstos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (art. 11. 3. b).

Dicho departamento protagoniza también la suscripción de un convenio multilateral con las Comunidades Autónomas de Andalucía y la Comunidad de Madrid para la realización de formación digital agro-rural en el marco de la estrategia de digitalización del sector agroalimentario y forestal y del medio rural.

Sobre el 3% de las cifras globales, se sitúan un buen número de departamentos: el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Coopera-

ción, el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, el Ministerio de Universidades, el Ministerio de Trabajo y Economía Social, el Ministerio de Sanidad y el Ministerio de Interior.

En la misma línea que los otros departamentos, el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (45 convenios: 3,9%) se suma a los convenios con las Comunidades Autónomas para la realización de prácticas académicas. Otros convenios que impulsa este departamento, presente en otras anualidades, son los relativos a la encomienda de gestión para realización de pruebas de conocimientos constitucionales y socioculturales de España (CCSE) y pruebas para la obtención de los Diplomas de Español como Lengua Extranjera (DELE). Por su parte, en la actividad convencional del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (41 convenios: 3,6%) durante 2022, cabe mencionar también convenios ya conocidos, como los suscritos para la ejecución del Plan de sostenibilidad turística y para al establecimiento de puntos de atención al emprendedor (PAE).

El Ministerio de Universidades cifra también su actividad convencional sobre el 3% (41 convenios: 3,6%) y triplica su número de convenios con las Comunidades Autónomas respecto a 2022. Básicamente, el grueso de su actividad lo ocupan convenios de encomienda de gestión sobre actividades de evaluación por ANECA-CNEAI de la actividad investigadora del profesorado contratado, así como el programa de apoyo a la evaluación de la actividad docente.

Los convenios más destacados impulsados por el Ministerio de Trabajo y Economía Social (35 convenios: 3,1%) tienen como común denominador el uso de aplicaciones informáticas compartidas: convenios para la gestión del registro de empresas acreditadas (REA) en el sector de la construcción, para la cesión del uso de la aplicación SERPA, para el funcionamiento por medios electrónicos del registro de convenios y acuerdos colectivos de trabajo, el depósito de estatutos de las organizaciones sindicales y empresariales y el registro de empresas de trabajo temporal. Más allá de ello, también se han formalizado convenios en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia financiado con el programa NextGenerationEU (así, los convenios con algunas Comunidades Autónomas sobre el proyecto piloto dirigidos a personas vulnerables, o los convenios para el proyecto piloto de recualificación profesional).

Con un 3% el Ministerio de Sanidad (34 convenios: 3%), ha suscrito con las Comunidades Autónomas un nuevo convenio para la provisión de los Servicios Transfronterizos de Información de Sanidad Electrónica (CBeHIS) dentro de la eHealth Digital Service Infrastructure (eHDSI), una medida de la Unión Europea para asegurar la continuidad asistencial de los ciudadanos en el territorio de la Unión. Una trayectoria mucho más antigua tienen los convenios formalizados por este departamento con las Comunidades Autónomas para programas financiados con bienes decomisados por el tráfico de

drogas que se renuevan normalmente cada año. En el caso de este departamento, destaca el convenio multilateral —propiamente adenda de modificación— con siete Comunidades Autónomas (País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Comunidad Valenciana, Canarias y Comunidad de Madrid) para la implantación de la prontoterapia en el Sistema Nacional de Salud.

Por su parte, el Ministerio de Interior (34 convenios: 3%) suscribe convenios en 2022 con acciones muy variopintas donde destacan las encomiendas de gestión ya presentes en años anteriores sobre Inspección y control de juego y apuestas, así como para la seguridad en edificios judiciales de una Comunidad Autónoma.

Una actividad convencional muy discreta tiene el resto de los departamentos. El Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (17 convenios: 1,5%) ha experimentado un fuerte retroceso en 2022 (durante 2021 alcanzó los 70 convenios y fue el sexto departamento más suscriptor). Sus convenios con las Comunidades Autónomas versan mayoritariamente sobre estadística. El Ministerio de Política Territorial (17 convenios: 1,5%) ha formalizado convenios sobre prácticas formativas. También ha suscrito un convenio multilateral donde participan las Comunidades Autónomas de Cataluña, Galicia y Comunidad Valenciana para la realización de un estudio y propuesta de indicadores sobre el cumplimiento por parte de España de los compromisos asumidos en la Carta Europea de lenguas Regionales y Minoritarias.

El Ministerio de Igualdad (10 convenios: 0,8%) ha impulsado un convenio de suscripción múltiple de nuevo en 2022 para un servicio telefónico de información y asesoramiento jurídico en materia de violencia de género. Los convenios suscritos por el Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria (9 convenios: 0,7%) tienen por objeto sobre todo la realización de prácticas externas, así como eventos culturales. El Ministerio de Consumo (7 convenios: 0,5%) ha desarrollado una actividad convencional muy reducida donde destacan la articulación de prácticas externas, así como los convenios para la interconexión automatizada de los correspondientes registros de interdicción de acceso al juego a través de una integración funcional y organizativa de dichos registros.

### *1.2. Dimensiones cualitativas*

Las dimensiones cuantitativas desde tres puntos de vista, global, por Comunidades Autónomas y por sectores, permiten hacer las siguientes reflexiones sobre la actividad convencional durante 2022.

En primer lugar, cabe detenerse en quiénes suscriben convenios verticales. Un año más se constata, que la gran mayoría de convenios no son firmados por el titular del ministerio, en el caso del poder central, o de la consejería correspondiente, en el caso de las Comunidades Autónomas, sino por partes que no tienen rango gubernamental. Entre ellas, destaca especialmente la

abultada presencia de universidades como parte suscriptora. La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, ha previsto que las universidades formen parte del sector público institucional y, con ello, del ámbito subjetivo de la aplicación de la regulación sobre convenios del sector público. Dado que en el territorio de algunas Comunidades Autónomas pueden ubicarse varias universidades, un mismo convenio puede suscribirse con ellas en una misma comunidad.

En segundo término, con relación a la modalidad de suscripción, la casi totalidad de los convenios se suscriben de forma bilateral entre sector público del Estado y sector público de una Comunidad Autónoma. Esta forma de proceder está absolutamente consolidada en el Estado autonómico. A diferencia de tiempos anteriores, el rasgo distintivo de la actividad convencional ya no es la firma bilateral de un convenio-tipo entre el poder central y las Comunidades Autónomas, que se concretizaba a través de convenios bilaterales donde se especificaba la aportación y las actuaciones a realizar en cada parte. En 2022, hay algunos convenios que responden a esta lógica, pero ya no con las dimensiones de otras etapas.

En tercer lugar, un hecho destacable durante este año es la consolidación de los convenios firmados multilateralmente. Como es sabido, se trata de una excepción al *modus operandi* bilateral habitual y dominante en España. En 2022, los convenios suscritos por el sector público del poder central y dos o más Comunidades Autónomas representan un 2% del total: 23 sobre 1.127 convenios es ciertamente una cifra poco significativa en cifras, pero más relevante desde el punto de vista cualitativo. Nunca se han registrado tantos convenios de este estilo. Su número en 2022 aumenta ligeramente y, por tanto, se afianza al alza. Ello significa que el poder central y las Comunidades Autónomas han sabido encontrar ámbitos de suscripción multilateral. De entre esos convenios, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones figura como parte de ellos en nueve pactos suscritos simultáneamente con dos Comunidades Autónomas (los ya mencionados convenios sobre cursos de incapacidad temporal para médicos asistenciales).

Especialmente significativos son aquellos convenios suscritos multilateralmente con un número relevante de Comunidades Autónomas, lo que durante este año ha sucedido en el caso de los ya indicados convenios multilaterales, uno, propiamente adenda, con siete Comunidades Autónomas (País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Comunidad Valenciana, Canarias y Comunidad de Madrid) para la implantación de la prontoterapia en el Sistema Nacional de Salud; y, otro, el convenio suscrito por la agencia estatal Consejo Superior Investigaciones Científicas y universidades del País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Principado de Asturias, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha y Comunidad de Madrid, para la continuidad y establecimiento de la Red ORFEO-CINQA como Centro virtual de Innovación en Química Avanzada, cuyo origen está en un equipo

de investigación formado por grupo de investigación de las universidades firmantes y cuya finalidad es dotar de permanencia y extender este primer embrión cooperativo.

En cuarto lugar, la continuidad sigue siendo palpable en el contenido y la función de los convenios verticales. Esta técnica de cooperación se caracteriza por la heterogeneidad de acciones que pueden articular con base en el pacto. En 2022, un buen número de convenios son adendas o modificaciones a convenios previos, lo que denota la continuidad temporal a líneas de cooperación previas. Al igual que viene sucediendo en los últimos años, el contenido de los convenios no es mayoritariamente financiero. La mayor parte de los convenios no comprometen financiación estatal, ni de las Comunidades Autónomas. Es el caso de los convenios sobre prácticas externas o formativas en dependencias ministeriales, cuyo objetivo es dar a conocer la función pública y visualizar salidas profesionales.

En quinto lugar, los convenios vinculados a la territorialización de créditos estatales entre las Comunidades Autónomas, tan habituales sobre todo hasta la irrupción de la crisis económica y financiera, han perdido la importancia del pasado salvo en un caso: los convenios verticales en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Se trata de convenios que suelen traer causa del acuerdo de una conferencia sectorial donde se han establecido criterios objetivos de distribución y cantidades resultantes, donde hay un evidente contenido económico con aportaciones del poder central y, en su caso, con una cofinanciación entre ambas partes. Los principales ministerios parte de estos convenios son: el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, el Ministerio de Ciencia e Innovación, el Ministerio de Trabajo y Economía Social, así como el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

## 2. Convenios entre las comunidades autónomas

### 2.1. Dimensiones cuantitativas

Durante 2022 los convenios entre Comunidades Autónomas tramitados conforme al art. 145.2 CE han sido tres:

- Convenio de colaboración entre el País Vasco y Cantabria en materia de asistencia sanitaria.
- Convenio de colaboración entre la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y la Comunidad de Madrid para la renovación de la utilización de los títulos de abono transportes del Consorcio Regional de Transportes de Madrid en los desplazamientos entre ambas Comunidades Autónomas en el período 2022-2023.
- Protocolo general de actuación entre la Ciudad Autónoma de Ceuta, a través del Gobierno de la Ciudad de Ceuta, y el País Vasco, a través del

Gobierno Vasco y de las Diputaciones Forales, en su calidad de entidades públicas de protección de menores, para la coordinación de las actuaciones referidas al traslado interterritorial y la protección de personas menores de edad migrantes no acompañadas.

Globalmente, dichos datos representan un descenso respecto a los convenios entre Comunidades Autónomas tramitados el año pasado (2021: 7). Por Comunidades Autónomas, el País Vasco es parte en dos de los convenios tramitados en 2022 (uno, con Cantabria, y otro, con la Ciudad Autónoma de Ceuta), de manera que, dentro de esas exiguas cifras, es la comunidad más suscriptora de pactos horizontales durante este año. Otras Comunidades Autónomas, como particularmente, la cooperación convencional en la Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha goza de larga tradición especialmente en el sector donde también se conviene este año.

Justamente, con relación a los sectores, la continuidad es la nota más destacada. La asistencia sanitaria (en el convenio entre el País Vasco y Cantabria) y los títulos de transporte (en el convenio entre la Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha) son ámbitos propicios para la cooperación horizontal que se han ido consolidando en el Estado autonómico como los sectores más recurrentes para la suscripción de convenios entre Comunidades Autónomas.

Un caso singular representa el protocolo general entre el País Vasco y la Ciudad Autónoma de Ceuta (propiamente un protocolo, no un convenio entre Comunidades Autónomas) en materia de menores acompañados a causa de la aguda crisis fronteriza que sufrió Ceuta durante cuatro días en 2021. En 2021 se había registrado un protocolo similar entre el País Vasco y Canarias.

## 2.2. Dimensiones cualitativas

Con tan escaso volumen de convenios entre Comunidades Autónomas formalizados la valoración no puede lógicamente centrarse en los instrumentos formalizados, sino propiamente en la búsqueda del por qué esos datos. La descompensación cuantitativa y cualitativa entre los convenios verticales y horizontales es conocida y constante en el Estado autonómico. Si bien ha habido años más “fértiles” para la suscripción de convenios entre Comunidades Autónomas, lo cierto es que su número, salvo en años determinados, es bajo.

No existe una obligación de suscribir convenios entre Comunidades Autónomas. Sin embargo, lo que sí parece claro es que las Comunidades Autónomas prefieren el trato con el poder central y les resulta difícil encontrar ámbitos donde formalizar su cooperación por lo menos a través de la técnica que la Constitución y los estatutos de autonomía prevén al respecto, los convenios entre comunidades autónomas.

Los protocolos entre Comunidades Autónomas, no previstos ni por la Constitución, ni por los estatutos, parecen ser una vía de formalización recu-

rente. Durante este año, se ha remitido al Parlamento, uno de estos pactos, el mencionado protocolo general entre el País Vasco y la Ciudad Autónoma de Ceuta en materia de menores no acompañados. A pesar de que no es preciso enviar a las Cortes Generales estos protocolos al no estar sometidos a los requisitos del art. 145.2 CE, no es extraño que las Comunidades Autónomas remitan al Senado a veces estos pactos sobre los cuales la Cámara toma conocimiento.