CONVENIOS DE COLABORACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS¹

María Jesús García Morales
Universitat Autònoma de Barcelona

El año 2023 corrobora que los convenios de colaboración siguen siendo la técnica de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas más recurrente, mientras que la dimensión horizontal de ese mismo instrumento sigue registrando unas cifras muy bajas. En todo caso, tanto en la dimensión vertical (Estado - Comunidades Autónomas), como horizontal (entre Comunidades Autónomas), son un ámbito de la acción pública concertada con dinámicas asentadas y muchas inercias que lo convierten en un sector poco propicio a los cambios.

1. Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas

1.1 Dimensiones cuantitativas

Durante este año se registra un total de 1045 convenios verticales. Se trata una cifra ligeramente inferior a la correspondiente a 2022 (1.127) e inferior respecto a 2021 (1.351). En retrospectiva, estos datos significan que el volumen de convenios verticales en esta década se sitúa sobre el millar. Se trata de una cifra abultada desde el punto de vista cuantitativo que supone una recuperación del recurso a este instrumento en los niveles que ya registraba en 2010 (1.375), tras los mínimos registrados a raíz de la crisis económica y financiera (en 2016: 238).

Los datos cuantitativos por Comunidades Autónomas siguen la tónica registrada el año pasado. Hay un ligero descenso correlativo al inferior número de convenios firmados, salvo en dos casos: allí donde el descenso no es leve sino acusado (respecto a 2022: Andalucía con un 50 %, Canarias con 43 % y Cantabria con un 47 % menos de convenios) y allí donde el crecimiento es excepcionalmente notable (caso de la Comunidad de Madrid, con un 13 % más de suscripciones).

1. La autora quiere agradecer a la Subdirección General de Cooperación Autonómica del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática la información sobre los convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas correspondientes a 2023.

Sobre una media global de 55 convenios, se constata una frecuencia de suscripción entre Comunidades diversa. La frecuencia más intensa corresponde a la Comunidad de Madrid. Esta comunidad se sitúa a la cabeza (196 convenios), una cifra que representa casi el 19 % del volumen total. El resto de las Comunidades presentan con cifras por debajo del centenar de convenios. Con una frecuencia alta se sitúan por orden decreciente: Cataluña (91 convenios) -que no alcanza ni la mitad de los convenios suscritos por Madrid-, a la que siguen, Andalucía (88 convenios), Castilla y León (84 convenios), Galicia (83), Comunidad Valenciana (71), Castilla-La Mancha (63) y Principado de Asturias (61). Con una frecuencia de suscripción media (por debajo de sesenta y superior a la veintena) se sitúan: Aragón (54), Extremadura y Canarias (42), Islas Baleares (34), Murcia (32), La Rioja (31). Una frecuencia de suscripción baja se registra en Cantabria (29), Comunidad Foral de Navarra (21), mientras que una frecuencia muy baja (sobre 10 o inferior a 10) se detecta en las dos Ciudades Autónomas, Melilla (10) y Ceuta (9). Con estos datos, el volumen de convenios suscritos en cinco Comunidades (Comunidad de Madrid, Cataluña, Andalucía, Castilla y León, Galicia y Comunidad Valenciana) representa por sí solo más de la mitad del total de los convenios verticales correspondientes a 2023 (51,8 %).

Esos datos arrojan no solo una consolidación del número de convenios verticales en términos totales cada año, sino también una consolidación con relación a las Comunidades más y menos recurrentes a la hora de suscribir convenios. En efecto, las Comunidades que se hallan entre aquellas que tienen una frecuencia intensa y alta suelen ser las mismas que el año anterior. Lo mismo sucede con las Comunidades con las tasas de suscripción más bajas (habitualmente, el País Vasco, si bien este año se sitúa en la franja media la Comunidad Foral de Navarra y las dos Ciudades Autónomas).

Con relación a la forma de suscripción, el año 2023 confirma que la bilateralidad es el *modus operandi* implantado, esto es, la suscripción entre el poder central y una Comunidad Autónoma. Los datos son meridianos: el 97 % de los convenios verticales son suscritos bilateralmente (1017 sobre 1045), mientras que un 2,6 % representan la suscripción multilateral (28 sobre 1045), si bien, este dato, como se verá más adelante, confirma también una multilateralidad al alza.

Por sectores, en función del departamento ministerial impulsor, todos los ministerios han suscrito convenios verticales, si bien la intensidad de la frecuencia oscila notablemente entre ellos: la actividad convencional de seis departamentos (sobre veintidós en la composición gubernamental) representan casi la mitad del total (un 54 %): los Ministerios de Ciencia, Innovación y Universidades (129), Transición Ecológica y Reto Demográfico (123), Hacienda (70), Transportes y Movilidad Sostenible (66), Interior (62) y Defensa (61). Un dato significativo es que los dos primeros departamentos representan por sí solos casi un tercio (24 %) de todos los convenios correspondientes a 2023.

Los Ministerios de Ciencia, Innovación y Universidades, así como Transición Ecológica y Reto Demográfico son los dos únicos casos que se sitúan por encima de los 100 convenios anuales (más del 10 %).

Ciencia, Innovación y Universidades registra la mayor actividad convencional (129 convenios: 12 %). Este ministerio fue ya en 2022 un de los más proclives a la firma de convenios (8%). En 2023 incrementa dicha actividad y ocupa la primera posición. Las acciones convenidas son muy variadas: realización de proyectos de investigación, desarrollo de títulos propios, másteres y doctorados, participación en consorcios o realización de prácticas externas en universidades.

Transición Ecológica y Reto Demográfico (123 convenios: 11,7 %) se sitúa en 2023 en la segunda posición. El año anterior lideró la suscripción de convenios (10%). Pese a no hallarse en la primera posición, en 2023 sigue la tendencia al alza de este departamento en la actividad convencional. El convenio más significativo es la edición correspondiente al año en curso del Programa Campus Rural. Se trata de una iniciativa liderada por este ministerio y el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, la Conferencia de Rectores y la mayoría de las universidades españolas que pretende abordar el problema de la despoblación a través de la realización de prácticas por parte los estudiantes en zonas rurales especialmente afectadas por este problema.

En la franja situada entre por debajo del 10% y el 5 % se sitúa la actividad convencional de ocho ministerios. En orden decreciente: Hacienda, Transportes y Movilidad Sostenible, Interior, Defensa, Cultura, Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030.

Hacienda (70 convenios: 6,7 %) mantiene un volumen de suscripciones similar al de años anteriores (2022: 7,3 %). Las acciones pactadas representan la continuidad de líneas de cooperación convencional claramente implantadas en este departamento que tienen continuidad anual: suministro de información para finalidades no tributarias, cooperación educativa en materia de prácticas externas, así como los “clásicos” convenios sobre prestaciones sanitarias de las mutualidades de funcionarios (ISFAS, MUFACE, MUGEJU).

Transportes y Movilidad Sostenible (66 convenios: 6,3 %) experimenta un crecimiento respecto al año anterior (3 %). Entre las acciones pactadas de forma más recurrente destacan las relacionadas con la cooperación educativa, en particular, las que versan sobre la realización de prácticas externas. Los proyectos de mejora de infraestructuras sitas en el territorio de una comunidad son también acciones articuladas a través de convenios con este departamento.

Interior (62 convenios: 5,9 %) crece también respecto al año anterior (2022: 3 %). Entre los pactos acordados por este ministerio con las Comunidades Autónomas se hallan renovaciones de acciones convencionales previas,

tales como los convenios en materia de gestión electoral para la coordinación de actuaciones entre ambas partes en procesos electorales con independencia del poder convocante, cesiones de usos de locales, intercambio de información de datos del Registro de Vehículos de la Dirección General de Tráfico. Cierta eco mediática ha tenido el protocolo entre el Ministerio del Interior y el País Vasco en materia de coordinación penitenciaria, suscrito un año y medio después de que la comunidad asumiera las competencias en esta materia, para permitir el traslado a prisiones del resto de España en atención a las cifras de ocupación de las tres cárceles gestionadas por el gobierno vasco.

Defensa (61 convenios: 5,8 %) se mantiene en unos niveles muy similares al año anterior (6,2 %). La cooperación educativa ocupa el objeto central de los convenios suscritos por este ministerio con varias Comunidades Autónomas, ya sea la realización de prácticas externas o acciones educativas de muy diverso cariz (creación de cátedras, centros de estudios, colaboración en másteres).

Cultura (58 convenios: 5,5 %) se mantiene también en los niveles del año 2022 (5,7 %). En este ámbito hay una gran variedad de acciones. Un contenido subvencional tienen los convenios para el catálogo de colectivo de patrimonio bibliográfico, a través de los cuales se distribuyen entre las Comunidades Autónomas que firmen el correspondiente convenio un crédito consignado en los Presupuestos Generales del Estado a tal efecto; así como los convenios suscritos con determinadas Comunidades para Fomentar la producción, distribución, exhibición y promoción de la industria cinematográfica y audiovisual en lengua cooficial. Los convenios sobre proyectos singulares vuelven a ser habituales en este año (p. ej., proyecto Biblioteca Digital de Diálogo Hispánico) y acontecimientos de excepcional interés cultural (así, comisiones interadministrativas, entre otros, para el “Centenario del nacimiento de Victoria de los Ángeles” o el “Bicentenario del Ateneo de Madrid”). No faltan tampoco en cultura convenios de cooperación educativa, en particular, sobre la realización de prácticas externas con universidades.

Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (57 convenios: 5,4 %) experimenta un leve descenso en 2023 (7,5 %: 2022). Entre las variopintas acciones pactadas, se cuentan proyectos de inclusión social, intercambio de información, participación en gastos de inmuebles y, de nuevo, acciones de cooperación educativa.

Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes (55 convenios: 5,2 %) experimenta un crecimiento hasta el momento nunca visto (2022: 0,7 %). Ese incremento radica sobre todo en el hecho de que la cartera de justicia ha pasado al Ministerio de Presidencia y Relaciones con las Cortes. La mayoría de los convenios que impulsa este ministerio son suscritos con universidades para la realización de prácticas externas en juzgados y tribunales, en el Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses o para las pruebas de acceso a la profesión de abogado y procurador en la correspondiente lengua cooficial.

Propiamente, los convenios cuya sede natural es el Ministerio de la Presidencia y Relaciones con las Cortes siguen siendo pocos y similares a cifras de años anteriores. Habitualmente, se trata de proyectos singulares mayormente con la Comunidad de Madrid (promoción turística de la comunidad y de la Galería de las Colecciones Reales durante el año 2023, coedición de la Revista “Historia y Política”), a lo que en 2023 se suman convenios con Madrid y algunas Comunidades Autónomas con motivo de la Presidencia española de la Unión Europea (así, asistencia sanitaria en el ámbito de la Presidencia Gobierno, durante el periodo de la Presidencia española, organización de la cena oficial de la reunión informal ministerial del Consejo sobre Educación y Juventud a celebrar en Zaragoza, organización de la reunión informal ministerial del Consejo de Asuntos Exteriores y de Defensa a celebrar en Toledo).

Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 (53 convenios: 5 %) registra unos niveles de actividad convencional inferiores al año anterior, aunque en la misma franja (2022: 6,4 %). A este Ministerio se ha sumado la cartera de consumo, un ámbito donde la actividad convencional solía ser en los últimos tiempos baja. Las dos grandes acciones que se pactan a través de convenios en el ámbito social son básicamente el intercambio de información y financiación. El primer extremo es el objeto de los convenios suscritos para la cesión de uso de la aplicación informática para la valoración de la discapacidad. En el segundo caso, se inscriben particularmente los convenios con las Comunidades Autónomas de desarrollo de la Ley 39/2006 promoción autonomía personal y atención a dependientes a través de los cuales se articula el nivel acordado entre Estado y la comunidad suscriptora para el año 2023, también contenido subvencional tienen algunos convenios que articulan proyectos con cargo a fondos europeos o que canalizan subvenciones nominativas para asistencia social (estos últimos, en los casos de las Ciudades Autónomas).

Por debajo del 5 % de los convenios se sitúan la mayoría de los ministerios (doce departamentos). Entre menos del 5% y el 2 % Sanidad, Educación, Formación Profesional y Deportes, Economía, Comercio y Empresa, Trabajo y Economía Social, Industria y Turismo, Agricultura, Pesca y Alimentación.

Sanidad (39 convenios: 3,7 %) es uno de los sectores donde perviven líneas de cooperación convencional con larga trayectoria: se trata de los convenios anuales sobre farmacovigilancia, así como sobre programas financiados con bienes decomisados por tráfico de drogas. Más allá de esos “clásicos”, se han suscrito también convenios de contenido subvencional con algunas Comunidades Autónomas para encarar situaciones particulares (así, la atención a la salud mental en la isla de La Palma derivada de la erupción volcánica en 2022), proyectos de investigación específicos con universidades (p. ej. una guía de prescripción de antibióticos veterinarios en pequeños animales con la AEMPS-Universidad Complutense de Madrid), así como encomiendas de gestión del Ministerio en favor de una comunidad (sanidad exterior referida a vacunación internacional en el caso de Andalucía).

Educación, Formación Profesional y Deportes (38 convenios: 3,6 %) ha disminuido el número de convenios respecto al año anterior (2022: 5,4 %). Los pactos más recurrentes en este ámbito son los convenios en materia de cooperación educativa, en particular, sobre realización de prácticas externas, así como los convenios de adhesión al Proyecto Aula del Futuro, cuyo origen se remonta a 2012 en el proyecto Future Classroom Lab de European School-net, el consorcio de Ministerios de Educación Europeos del que España forma parte, para promover uso de tecnologías en el aula metodologías activas en enseñanzas no universitarias.

Economía, Comercio y Empresa (35 convenios: 3,3 %) ha incrementado su actividad convencional (2022: 1,5 %). Los convenios más significativos en este ámbito son los relativos a información estadística y realización de prácticas externas.

Trabajo y Economía Social (31 convenios: 2,9 %) baja ligeramente (2022: 3,9 %) y no presenta novedades respecto a años anteriores. Los convenios más generalizados son aquellos donde se acuerdan acciones de cooperación educativa y la cesión de la aplicación SERPA desarrollada, gestionada y mantenida por dicho Ministerio, como base de datos general de servicios de prevención de riesgos y de vigilancia de la salud donde se recogen datos disponibles en los registros de las Comunidades Autónomas.

Industria y Turismo (29 convenios: 2,7 %) se mantiene en niveles similares al año anterior y con acciones también muy parecidas. Más allá de proyectos singulares con alguna comunidad, los convenios más generalizados con los relativos a la ejecución del Plan de Sostenibilidad Turística y el relativo al establecimiento de Puntos de Atención al Emprendedor (PAE) integrados en la red CIRCE.

Agricultura, Pesca y Alimentación (25 convenios: 2,3 %) experimenta un descenso (2022: 4,2 %). Más allá de algunos convenios para la ejecución de proyectos con alguna Comunidad Autónoma, el convenio más generalizado es el relativo a Estadística e información agraria, ganadera y de pesca de suscripción anual con larga trayectoria temporal.

Con una actividad convencional casi residual, menos del 2 %, se hallan los Ministerios del Transformación Digital y Función Pública, Igualdad, Política Territorial y Memoria Democrática, Vivienda y Agenda Urbana y Juventud e Infancia.

Transformación Digital y Función Pública (18 convenios: 1,7 %) es uno de los nuevos departamentos creados en el tercer gobierno del Sr. Pedro Sánchez que hereda parte de las competencias del anterior Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. Entre las líneas de cooperación convencional, prosigue la utilización de la aplicación “Gestión Integrada de Servicios de Registro” (GEISER). Por su parte, Igualdad (12 convenios: 1,1 %) se mantiene en los niveles del año anterior. Entre los

convenios más recurrentes impulsados desde este ministerio destacan los suscritos para la prestación del servicio telefónico de información y atención integral en materia de LGTBIfobia y para la sensibilización y concienciación social contra la violencia de género en el marco de la iniciativa “Empresas por una Sociedad libre de Violencia de Género”. Política Territorial y Memoria Democrática (8 convenios: 0,7 %) disminuye su número de convenios (2022: 1,5 %). En su exigua actividad convencional, las acciones más destacadas son la realización de prácticas externas por parte de los estudiantes universitarios habitualmente en la sede de las delegaciones del gobierno de la correspondiente comunidad.

Vivienda y Agenda Urbana y Juventud e Infancia tienen la actividad convencional más exigua. Vivienda y Agenda Urbana (6 convenios: 0,5 %) ha suscrito unos pocos convenios sobre proyectos expositivos en la Bienal de Arquitectura de Venecia, así como sobre actuaciones singulares de rehabilitación. El Ministerio de Juventud e Infancia, también uno de los nuevos ministerios del último gobierno consta como suscriptor en 2023 de un único instrumento convencional, propiamente una adhesión de la Ciudad Autónoma de Ceuta al convenio para el desarrollo de un sistema de reconocimiento y acreditación del aprendizaje no formal en el ámbito de juventud.

1.2 Dimensiones cualitativas

Los datos empíricos cuantitativos que arroja praxis correspondiente a 2023 proporcionan también reflexiones sobre la calidad formal y material de los convenios verticales suscritos este año.

Con relación a la calidad formal, merece llamar la atención sobre dos extremos relacionados con los sujetos suscriptores: quiénes y cuántas son las partes firmantes. Respecto al primer extremo (quiénes), un año más hay que poner de relieve que en una gran mayoría de convenios las partes no son miembros de gobiernos, sino sector público de la administración del Estado o de las Comunidades Autónomas, organismos públicos, entidades dependientes de ellos o universidades. Particularmente importante es el número de convenios suscritos con universidades, que se entienden como parte de los convenios a los efectos de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público (art. 47). Este hecho unido a que en una misma Comunidad Autónoma puedan radicar varias universidades provoca que el número de convenios sea abultado.

Respecto al segundo extremo (cuántas partes), la actividad convencional es predominantemente bilateral, como se ha apuntado arriba y es habitual en el Estado autonómico. Aunque el 97 % de los convenios verticales se suscriban de forma bilateral, la existencia y el crecimiento de los convenios firmados por el poder central y más de una Comunidad Autónoma debe ser remarcado. Un 2,6 % de los convenios de este año son multilaterales (28 sobre 1045). Aunque ciertamente esta cifra parece exigua, se trata de una multilate-

alidad muy significativa por dos motivos: por un lado, la firma multilateral de un convenio vertical es una rara avis en el Estado autonómico; y, por otro, desde 2020 no solo se está “normalizando” la presencia de este tipo de convenios en las relaciones Estado-Comunidades Autónomas, sino que va al alza (2020:6, 2021: 14, 2022: 23 y 2023:28).

Merece la pena detenerse en esta evolución de la multilateralidad. De estos 28 convenios multilaterales en 2023, la mayoría son firmados a tres bandas entre el poder central y dos Comunidades Autónomas (19). En el resto de los casos, la multilateralidad es más amplia (2 convenios con 3 Comunidades Autónomas, 2 convenios con 4 Comunidades, 2 convenios con 7 Comunidades, 2 convenios con 10 Comunidades y 1 convenio con 14 Comunidades). No hay todavía ningún convenio omnilateral, esto, es firmado por el poder central y todas las Comunidades y Ciudades Autónomas simultáneamente, pero todas ellas (con la única excepción de Melilla) han firmado en alguna ocasión un convenio multilateral con el poder central y al menos otra comunidad más.

Con relación a la calidad material de los convenios, hay que prestar atención a dos extremos: cuál es el contenido de la creciente multilateralidad y cuál es el contenido de la claramente predominante bilateralidad.

Los convenios multilaterales son en su mayoría impulsados por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (14 convenios sobre 28). Todos ellos son cursos de formación sobre incapacidad de temporal para médicos asistenciales en modalidad online. Se trata de un tipo de convenio renovado para la edición 2023 y, por tanto, conocido en años anteriores, cuya peculiaridad radica en que tienen un mismo contenido firmado trilateralmente por el Instituto Nacional de la Seguridad Social (por parte del Ministerio), la Universidad de Alcalá (que computa como Comunidad de Madrid), que oferta el curso, y otra Comunidad Autónoma (2023: Cataluña, Galicia, Andalucía, Principado de Asturias, Cantabria, La Rioja, Región de Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias, Extremadura, Islas Baleares, Castilla y León). En dichos convenios no se compromete financiación por ninguna de las dos partes.

Más allá de esos convenios en materia de incapacidad temporal para médicos, los convenios multilaterales más numerosos son los convenios verticales en materia de investigación (6) donde las partes suscriptoras son universidades y habitualmente se acuerda la participación en proyectos de investigación, organización e impartición de títulos conjuntos de master, o consorcios de infraestructuras científicas habitualmente con una dimensión europea: así, para el desarrollo de proyectos en el ámbito experimental de la física de partículas y nuclear asociado con grandes experimentos en el CERN (CIEMAT-CSIC-Universidades de Sevilla, Politècnica de Catalunya, Huelva, València, Complutense de Madrid), para la participación de España en el Consorcio de Infraestructuras de Investigación Europeas ESFRI EPOS-ERIC (European Plate Observing System) (Universidades de Granada, Ali-

cante, Salamanca y Barcelona), o para la colaboración científico-técnica en computación cuántica, Quantum Machine learnig y educación y difusión con fines científicos del proyecto Quantum Spain que aúna a universidades de siete Comunidades distintas.

Los convenios suscritos por más de la mitad de las Comunidades Autónomas merecen una atención propia. Se trata de dos casos, uno, sobre acción exterior, y, el segundo, sobre cooperación educativa con la creación de un órgano colegiado. Ambos supuestos son continuidad de acciones multilaterales previas. Prueba de la relevancia política que se da estos convenios es que son firmados por consejeros autonómicos, e, incluso, por un ministro (en el segundo caso), algo poco habitual en el panorama convencional de los últimos años.

El convenio sobre actuación conjunta y coordinada en materia de acción humanitaria (2023-2026) firmado por 10 Comunidades (Galicia, Andalucía, Principado de Asturias, Cantabria, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Canarias, Extremadura, Islas Baleares y Castilla y León) sustituye a un convenio previo y da continuidad a un convenio de 2015 para la programación conjunta en materia de acción humanitaria, suscrito entre la Agencia España de Cooperación Internacional para el Desarrollo y diferentes Comunidades. Este convenio significó un avance en este esfuerzo de la coherencia de políticas en este ámbito que tiene continuidad con el instrumento firmado en 2023.

Por su parte, el convenio para la creación, organización y funcionamiento del órgano colegiado Red de Información Educativa (REDINED) firmado por la ministra de Educación y los consejeros del ramo de 11 Comunidades (Galicia, Andalucía, Principado de Asturias, Cantabria, Región de Murcia, Canarias, Foral de Navarra, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Castilla y León) adecuada REDINED a las previsiones de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, creada inicialmente en 1985, y mantener la Red con la información bibliográfica, en materia educativa, (investigaciones, innovaciones, ponencias, artículos de revistas y demás recursos) producida en el Ministerio de Educación y Formación profesional y en cada una de las Comunidades suscriptoras.

Más allá de la novedad que representan en el Estado autonómico los convenios multilaterales entre el poder central y las Comunidades centrales, el 97 % de los instrumentos convencionales son entre el poder central y las Comunidades Autónomas. Que los convenios son una técnica de colaboración versátil que, al albur de la autonomía de la voluntad de las partes, permiten cerrar acuerdos sobre materias muy diversas es bien conocido en la praxis convencional. El año 2023 da buena cuenta de ello con una gran variedad de acciones que van desde el intercambio de información, cesión de locales, encomiendas de gestión o subvenciones de diverso cariz.

Tres aspectos llaman la atención. Primero, la aparición y consolidación de los convenios sobre prácticas externas donde normalmente el Estado permite

la realización de dichas prácticas a estudiantes normalmente universitarios en dependencias de sus ministerios o delegaciones del gobierno en la comunidad. Dichos convenios han aparecido en el panorama convencional hace unos pocos años, pero la praxis confirma su consolidación. No hay compromisos financieros. Y, con ellos, prácticamente no hay sector donde no estén presentes.

Segundo, habitualmente el ámbito más propicio para la actividad convencional han sido los ámbitos donde hay una concurrencia de títulos competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Sin embargo, cada vez hay más sectores de la actividad convencional donde el Estado tiene competencias exclusivas, como sucede claramente, en el caso de interior o defensa. En muchos convenios verticales no hay ya compromisos financieros, ni tienen un contenido subvencional, de modo que contenidos como el intercambio de información, formas de auxilio administrativo o la realización de prácticas externas amplían los sectores de la cooperación convencional.

Tercero, los convenios verticales han sido también muy frecuentes en otros tiempos no solo en ámbito de concurrencia de títulos competenciales entre Estado y Comunidades Autónomas, sino también en competencias exclusivas de las Comunidades. La jurisprudencia constitucional ha reconocido que el Estado podía usar su poder de gasto también en esos ámbitos y los convenios ha sido uno de los instrumentos en el proceso de territorialización de créditos estatales.

El contenido subvencional de los convenios no es ya el contenido principal, si bien un buen número de convenios comportan compromisos financieros de ese cariz. Tras la crisis sanitaria del Covid-19, los convenios verticales han vuelto a emerger como instrumento de cariz subvencional para la ejecución y financiación de actuaciones en el marco de los fondos Next-Generation y del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. En el año 2023, esos convenios (muchas veces adendas) se localizan sobre todo en materia de investigación (actividades I+D), servicios sociales, inclusión social, transportes o industria y turismo.

2. Convenios entre las Comunidades Autónomas

2.1 Dimensiones cuantitativas

Los convenios entre Comunidades Autónomas tramitados al amparo del art. 145 CE en las Cortes Generales durante el año 2023 ascienden a cinco convenios de colaboración:

- convenio entre la Comunidad de Madrid y Castilla y León en materia de asistencia sanitaria,
- convenio de colaboración en materia sanitaria entre Aragón y la Comunidad Foral de Navarra,

- adenda al convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Madrid y Castilla y León para la ejecución de una política conjunta en materia de transporte colectivo de viajeros, en relación con determinados municipios de las provincias de Ávila y Segovia,
- convenio específico de colaboración transfronteriza entre el Gobierno Vasco, a través del Departamento de Cultura y Política Lingüística, el Gobierno de la Comunidad Foral de Navarra, a través del Departamento de Memoria y Convivencia, Acción Exterior y euskera y Euskararen Erakunde Publikoa (Oficina Pública de la Lengua Vasca) para el desarrollo del proyecto Udalekuak (colonias de verano con participación de estudiantes de los territorios de Iparralde, Navarra y el País Vasco para fomentar el uso del euskera) en el periodo 2023-2024, y
- convenio para el traslado de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados entre Canarias, a través de la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud, el País Vasco, a través del Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, y las Diputaciones Forales.

Dado que la fuente de referencia de las dimensiones cuantitativas de los convenios interautonómicos es parlamentaria en atención a su tramitación en las Cortes, en particular en el Senado, en el año 2023, algunos de estos convenios iniciaron su tramitación en la XIV Legislatura, pero su expediente se ha concluido en el siguiente periodo. Por territorios, seis Comunidades son parte de un convenio con otra Comunidad Autónoma (Comunidad de Madrid, Castilla y León, Aragón, Comunidad Foral de Navarra, País Vasco y Canarias). Por sectores, los convenios más recurrentes son sobre asistencia sanitaria seguidos de convenios en materia de transportes, lengua y menores inmigrantes.

Dichos datos no incluyen los protocolos de colaboración entre Comunidades, declaraciones de intenciones que posiblemente se han convertido en un tipo de pacto muy difundido de cooperación entre Comunidades. Al tratarse de un instrumento no previsto por el art. 145.2 CE, no precisan ni tan solo se comunicados a las Cortes, de modo que no hay datos de tramitación en el Senado.

2.2 Dimensiones cualitativas

Sobre la valoración cualitativa de la actividad convencional interautonómica en 2023 pocas novedades son remarcables, tanto con relación a la calidad formal, como a su calidad material.

Respecto al primer extremo (calidad formal), todos esos convenios se han formalizado bilateralmente. No hay, pues, convenios multilaterales entre Comunidades Autónomas en 2023. Además, la praxis confirma que la mayoría de los convenios se formalizan entre Comunidades limítrofes: 5 de los 6 conve-

nios en 2023 se firman entre territorios vecinos. Una excepción es el convenio entre dos territorios no limítrofes, el País Vasco y Canarias, sobre menores inmigrantes donde se ha acordado el traslado de 18 niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados de Canarias al País Vasco. Cabe destacar que este convenio ha tenido una tramitación procedimental diversa del resto.

Desde hace más de veinte años, los convenios horizontales se tramitan en el Senado sin reparo. Una iniciativa de un senador de Vox pidió recalificar el texto como acuerdo de cooperación, un tipo de pacto que prevé la Constitución junto a los convenios de colaboración pero que precisa la preceptiva autorización del Senado, en lugar de la mera comunicación de un convenio. La razón alegada fue la afectación de competencias exclusivas del Estado. La votación final en la Comisión General de las Comunidades Autónomas entendió que no era necesaria dicha autorización y siguió la tramitación como convenio de colaboración.

Respecto al objeto de los convenios horizontales (calidad material), la praxis de 2023 refuerza la idea de que la cooperación convencional horizontal se percibe por las Comunidades Autónomas como un instrumento para resolver problemas sobre todo entre territorios colindantes. No se percibe como instrumento espacios cooperación más amplio, tanto desde el punto de vista de quien los suscribe, como desde el punto de vista de su objeto.

Una excepción es el convenio entre dos territorios no limítrofes, el País Vasco y Canarias, sobre menores inmigrantes, donde se ha acordado el traslado de 18 niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados de Canarias al País Vasco ante la situación migratoria que vive el archipiélago. Un protocolo con un contenido similar se firmó el pasado año entre el País Vasco y la Ciudad Autónoma de Ceuta. Menores no acompañados se convierte así en un nuevo espacio de cooperación convencional entre Comunidades, si bien los pactos firmados pretenden resolver un problema coyuntural (de momento), cuya continuidad temporal como espacio cooperativo deberá confirmarse con nuevos convenios.

En el resto de los casos, el contenido de los convenios interautonómicos tramitados en 2023 en el Senado representa una consolidación de ámbitos de cooperación entre Comunidades conocidos e implantados en el Estado autonómico, como son la asistencia sanitaria, así como los títulos de transporte, ambos en zonas limítrofes. Se trata de casos de autonomismo cooperativo horizontal con incidencia directa en la prestación al ciudadano. Un ámbito de cooperación convencional largamente asentado en el Estado autonómico es también la lengua propia. La lengua como hecho diferencial es un campo fructífero para la suscripción de convenios como el firmado en 2023, entre el País Vasco y Navarra, que incluye también a la Oficina Pública de la Lengua Vasca en el País vasco francés, en materia de euskera. Dicho convenio se inscribe en la línea de cooperación a tres bandas entre dichas partes para el impulso de la lengua vasca.