# CONVENIOS DE COLABORACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS[1]

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

Un año más 2024 confirma las inercias de la cooperación convencional tanto en su dimensión vertical (entre Estado y CCAA), como en su dimensión horizontal (entre CCAA). De esta forma, 2024 vuelve a constatar una tendencia absolutamente consolidada en el Estado autonómico: el claro predominio de los convenios verticales sobre los horizontales y, con ello, la proclividad de las CCAA a formalizar convenios con el poder central más que con otras Comunidades. La ausencia de novedades en el año en curso significa, pues, la consolidación de unas estructuras y unas dinámicas, que no empece la relevancia de este instrumento en el Estado autonómico y la necesaria visibilidad que, en correlación, debe tener el recurso (o no) a esta técnica de cooperación.

## 1. Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas

### *1.1. Dimensiones cuantitativas*

En 2024 constan 1.313 convenios entre el poder central y las CCAA según la base de datos del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática. Este volumen se sitúa dentro de los niveles de la actividad convencional vertical desde 2021 (1.351). Tras el descenso que se registró entre 2011-2020 y cuyo punto más bajo fue 2016 con 238 convenios, la cifra de convenios verticales se ha vuelto a situar sobre el millar. Este año representa un leve crecimiento respecto a 2023 (1.045) y 2022 (1.127) y ligerísimamente inferior a 2021 (1.351). Los datos cuantitativos por CCAA indican que, por regla general, la mayoría incrementa el número de convenios verticales salvo en casos excepcionales que mantienen unas cifras similares a las del año anterior (Cataluña, Galicia, Aragón y Castilla-La Mancha).

Sobre una media de 68 convenios verticales en 2024, las CCAA que se hallan claramente por encima de la media y a la cabeza en la suscripción de convenios con el poder central son por este orden: la Comunidad de Madrid (310) que triplica el número de instrumentos convencionales respecto de Andalucía (154), Castilla y León (108) y Comunidad Valenciana (103). Con una frecuencia sobre la media (entre 100 y 50 convenios anuales) se sitúan Cataluña (81), Galicia (70), Castilla-La

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 CCAA correspondientes a 2024.

Mancha (57), Canarias (54), Murcia (42) y Principado de Asturias (51). Por debajo, se hallan Illes Balears (40), Extremadura y Aragón (43), La Rioja (36), Cantabria (35), Navarra (34), País Vasco (29). Como cada año, las Ciudades Autónomas de Melilla (19) y Ceuta (14) registran la actividad convencional inferior.

Con estos datos, la actividad convencional solo de la Comunidad de Madrid representa casi un tercio del total del año en curso, mientras que los convenios verticales suscritos por las cuatro CCAA más suscriptoras (Comunidad de Madrid, Andalucía, Castilla y León y Comunidad Valenciana) suman la mitad de los convenios verticales correspondientes a esta anualidad. Estas Comunidades han experimentado un incremento de su actividad convencional durante 2024 muy superior al resto, pues el crecimiento de convenios en sendos casos ronda entre el 50% (Comunidad de Madrid y Andalucía) y el 30% (Castilla y León y Comunidad Valenciana) más que el año anterior.

Visto en perspectiva, la Comunidad de Madrid se consolida como la Comunidad Autónoma que mantiene no solo la mayor actividad convencional con el poder central con una gran diferencia al resto. En la franja alta y media se sitúan un amplio número de Comunidades que oscilan en la intensidad de la frecuencia suscriptora, mientras que se consolidan las CCAA que año tras año suelen registrar una menor actividad convencional, las dos CCAA con régimen foral propio (Navarra y País Vasco) y las Ciudades Autónomas (Melilla y Ceuta).

La forma de suscripción de estos convenios es bilateral en su casi totalidad (99%), esto es, las partes son dos: el poder central y una Comunidad Autónoma. Se trata de un modo de proceder también absolutamente implantado en el Estado autonómico, si bien la multilateralidad ha aparecido en los últimos años. Los convenios suscritos entre el poder central y más de una Comunidad Autónoma representan un porcentaje muy pequeño en el total de la actividad convencional (1%). Sin embargo, en número, su presencia en el panorama convencional resulta más significativa sobre todo teniendo en cuenta que durante décadas no se han producido. Este año su número es algo inferior al anterior (2024: 15 convenios multilaterales sobre 1.313, 2023: 28 sobre 1.045) y su suscripción entre tantos convenios bilaterales es, de nuevo, un dato que debe destacarse y al que se prestará atención en el siguiente epígrafe.

En función del departamento ministerial, los sectores de la actividad convencional vertical son muy variados. Este año todos los ministerios, hecha excepción del Ministerio de Juventud e Infancia, han suscrito convenios con las CCAA, si bien la frecuencia y el tipo de actuaciones acordadas diverge entre ellos. No hay novedades respecto a años anteriores más allá de los convenios resultantes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en el marco de la iniciativa Next Generation EU que se tratarán también más adelante. Basta constatar que casi la mitad de la actividad convencional vertical del año en curso se concentra en seis ministerios: Ciencia, Innovación y Universidades (11%), Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (9%), Transición Ecológica y Reto Demográfico (7,6%), Derechos Sociales y Consumo (7%), Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes (6,6%) y Educación y Formación Profesional (6%). Los tres primeros ministerios superan por sí so-

los el tercio del total de la actividad convencional vertical (28%) y son los únicos departamentos que superan el centenar de convenios.

Un año más, Ciencia, Innovación y Universidades registra el mayor número de convenios verticales con un porcentaje muy similar al del año anterior (147 convenios, 11%). De un tiempo a esta parte, este departamento se ha erigido como uno de los más activos en la suscripción de convenios con las CCAA. En un buen número de casos, las partes suscriptoras son universidades. Las acciones pactadas son variopintas. Entre ellas, más allá de acciones específicas y singulares a realizar en una concreta Comunidad Autónoma, aparecen de forma principal el intercambio de información y la cooperación educativa a través de acciones como el fomento de la innovación y desarrollo tecnológico, el desarrollo de tesis doctorales y colaboración en programas de doctorado, el desarrollo de programas de máster universitario, prácticas académicas externas y trabajos fin de máster, o el Programa de Incorporación de Talento Docente e Investigador a las Universidades Públicas Españolas. Este departamento es el que ha suscrito un mayor número de convenios en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en el marco de la iniciativa Next Generation EU y uno de los convenios multilaterales para la realización conjunta Programa de Ciencia.

Inclusión, Seguridad Social, Migraciones (120 convenios, 9%) asciende en 2024 a la segunda posición en cuanto departamento promotor de convenios con las CCAA y duplica el volumen del año anterior. Las acciones pactadas son de muy amplio espectro. En este ámbito se hallan desde la realización de proyectos concretos en el marco de planes que suelen ir asociados a financiación (convenios para el control de la incapacidad temporal en el marco del Plan de Actuaciones para la modernización y mejora de la gestión de la incapacidad temporal), encomiendas de gestión (convenios en aplicación del art. 170.2 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social y los dictámenes médicos de incapacidad, a través de los cuales se encomiendan dichas funciones a la Comunidad Autónoma suscriptora), el intercambio de información (cesión de la información, con fines estadísticos, que figura en el Registro de Prestaciones Sociales Públicas y/o Tarjeta Social Digital y cuya titularidad ostenta el INSS) y, sobre todo, los convenios de cooperación educativa para la realización de prácticas externas. Entre los convenios suscritos por este departamento merecer destacar el firmado con Cataluña para la gestión de la prestación no contributiva del IMV, convenios relativos a proyectos de inclusión social en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y el que mayor número de varios convenios multilaterales ha firmado.

Transición Ecológica y Reto Demográfico (100 convenios, 7, 6%) desciende ligeramente respecto a 2024, pero sigue siendo situándose sobre el centenar de convenios. Las acciones pactadas, en este caso, son: ejecución de proyectos de cariz diverso en una comunidad concreta (relativos a industria, minería, aguas) asociados normalmente a un contenido financiero que puede traer causa también de fondos europeos (adenda al convenio para la financiación, ejecución y explotación de determinadas infraestructuras de saneamiento y depuración necesarias para garantizar el cumplimiento de la Directiva 91/271/CEE), encomiendas de gestión (explotación integral,

mantenimiento y conservación de las obras e infraestructuras hidráulicas declaradas de interés general construidas en el proyecto "Toma el embalse del Andévalo"), intercambio de información y, con enorme diferencia, los convenios de cooperación educativa para la realización de prácticas externas. Este ministerio también ha firmado convenios en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y un convenio multilateral para la gestión administrativa de las concesiones de explotación afectadas por el proyecto "Mina Muga".

Por debajo del centenar de convenios se sitúan el resto de los departamentos. Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 (92 convenios, 7%) incrementa su volumen de actividad convencional. Los convenios más recurrentes impulsados por este departamento son los suscritos en el marco de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, a través de los cuales se pacta el nivel de financiación acordado entre el Estado y las CCAA, para la ejecución de proyectos con cargo a los fondos europeos procedentes del Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia entre la Administración General del Estado y las CCAA, sobre intercambio de información (cesión de uso de la aplicación informática para la valoración de la discapacidad o sobre interconexión automatizada de los correspondientes registros de interdicción de acceso al juego), así como los convenios para la realización de prácticas externas.

Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes (87 convenios, 6,6%) vuelve a crecer en 2024. Este incremento radica en la asunción por parte de este ministerio de las competencias en materia de justicia. Habitualmente, el departamento de la presidencia es un ministerio con una actividad convencional baja y circunscrita por regla general a convenios singulares para algún acontecimiento específico. El hecho de que justicia forme parte de este departamento ha multiplicado el número de sus convenios. La gran mayoría versan sobre cooperación educativa (colaboración en actividades formativas de la carrera fiscal y personal de la administración de justicia y prácticas externas). En justicia destacan en 2024 un convenio con Cataluña para la publicación de normas estatales en lengua catalana y convenios (o sus adendas) que se vienen suscribiendo con algunas CCAA a través de los cuales se crea la Comisión Mixta de Letrados de la Administración de Justicia (en 2024 con la Comunidad Valenciana) para una mejor gestión de los medios personales y materiales en este ámbito.

Educación, Formación Profesional y Deportes (80 convenios, 6%) incrementa su actividad convencional en 2024. Las acciones pactadas se centran en la ejecución de un plan estatal asociado a financiación (Plan de Actuación Plurianual 2023-2026 del CRN: Gestión Ambiental y CRN: Logística Comercial y Gestión del Transporte en el ámbito de la formación profesional), cesión de uso de recursos informáticos (aplicación didáctica de la donación según el modelo del proyecto "Aula del futuro") y la cooperación educativa a través de los convenios sobre prácticas externas.

Hacienda (78 convenios, 6%) se mantiene en niveles similares a los del año anterior. Los convenios verticales que impulsa este departamento tienen por objeto habitualmente el intercambio de información (convenios de suministro de información para finalidades no tributarias). En los últimos años, han irrumpido en la actividad

convencional de este departamento también los convenios cooperación educativa, en particular, aquellos que versan sobre prácticas externas.

Economía, Comercio y Empresa (75 convenios, 5,7%) incrementa su número de convenios en 2024. Los convenios impulsados por este departamento se centran en dos grandes ámbitos: estadística y cooperación educativa. Estadística es un campo de larga trayectoria para la actividad convencional vertical desde el inicio del Estado autonómico. Los convenios donde se acuerdan intercambio de información por motivos estadísticos están presentes de nuevo este año (intercambio de información estadística correspondiente a 2024, o realización de la operación estadística Indicadores de Confianza Empresarial). Los convenios sobre cooperación educativa, en concreto, para la realización de prácticas externas han superado en número a las materias estadísticas.

Defensa (74 convenios, 5,6%) se mantiene en porcentajes similares a años anteriores. El contenido principal de las actividades pactadas en estos convenios es la realización de prácticas académicas externas y en menos medida la realización de actividades relacionadas con la seguridad. Este departamento ha suscrito con varias CCAA un convenio para la cesión de información en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Cultura (73 convenios, 5,5%) se sitúa en unos porcentajes estables respecto a años anteriores. Los convenios en este sector articulan subvenciones orientadas a la creación de instrumentos de cesión y/o intercambio de información (Catálogo colectivo bibliográfico, realización del Censo-Guía de Archivos de los bienes integrantes del Patrimonio Documental Español, apoyo técnico en materia de explotación conjunta de la aplicación de gestión museográfica DOMUS e intercambio y difusión de información), cooperación educativa (prácticas curriculares y académicas) y, tradicionalmente, convenios singulares para la ejecución de algún acontecimiento cultural concreto (p. ej., realización de la exposición María Lejárraga: Una voz en la sombra). Más allá de esos convenios bilaterales, en cultura, se registran también un par de convenios multilaterales para la realización de exposiciones culturales.

Por debajo del 5% de la actividad convencional vertical en términos globales se sitúan los siguientes departamentos. Transportes y Movilidad Sostenible (62 convenios, 4,7%) experimenta un ligero descenso respecto a 2023. Los convenios suscritos de forma más recurrente por este departamento son los relativos a cooperación educativa sobre prácticas externas. Un tipo de convenio también propio de este departamento es el relativo a la ejecución y mejora de infraestructuras, viarias, ferroviarias, portuarias o aéreas que comportan habitualmente una ingente financiación y en algunos casos son obras de remodelación de infraestructuras en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Este departamento también es parte de uno de los convenios multilaterales en 2024 con dos CCAA para la actualización y mejora geométrica de las delimitaciones territoriales intercomunitarias.

Tres departamentos, Interior, Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación y Agricultura Pesca y Alimentación comparten en 2024 el mismo porcentaje de actividad convencional (54 convenios, 4%). Interior desciende también levemente con

relación al año anterior. Las acciones pactadas siguen la tónica de las dinámicas previas. Los convenios habituales en este sector sirven para mayoritariamente para formalizar la cooperación educativa a través de prácticas externas. Hay también convenios para formalizar el apoyo técnico de una administración a otra como la cesión del uso de programas informáticos [intercambio de información de datos del Registro de Vehículos de la Dirección General de Tráfico, incorporación de sus unidades competentes al "Sistema de Seguimiento Integral de los casos de Violencia de Género" (Sistema VioGén)]. Se renueva una encomienda de gestión con algunas CCAA en materia de seguridad en edificios judiciales sitos en la comunidad correspondiente (así, en el caso del convenio con la Comunidad Valenciana se trata de una encomienda "hacia arriba", hacia la Administración General del Estado, no hacia la Comunidad Autónoma, pues esta aparece como encomendante y la Dirección General de la Guardia Civil como encomendada).

Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación dobla su número en 2024 respecto al año anterior. La casi totalidad de los convenios impulsados por este departamento versan sobre prácticas académicas externas y programas de cooperación educativa. Una excepción son los convenios a través de los cuales se formaliza de encomienda de gestión con alguna Comunidad Autónoma, como en otros años, para realización de las pruebas para la obtención de los diplomas de español como lengua extranjera (DELE) (en este caso es una encomienda del poder central "hacia abajo", el Instituto Cervantes encomienda a la Universidad de Oviedo la mencionada tarea).

Agricultura, Pesca y Alimentación incrementa su volumen de actividad convencional el año en curso. Las acciones pactadas son muy diversas. Entre ellos destacan, más que en otro departamento, los convenios a través de los cuales se formalizan encomiendas de gestión ya sea con varias CCAA (así, los convenios sobre los instrumentos financieros en la gestión de intervenciones en el marco del Plan Estratégico de Política Agracia Común, la encomienda de funciones entre Autoridad de Certificación del FEMP y el Organismo Intermedio de la correspondiente Comunidad Autónoma) o convenios de encomienda de gestión para la realización de proyectos concretos en una Comunidad Autónoma (habitualmente, adendas a convenios previos, realización de los trabajos relacionados con los exámenes técnicos de identificación varietal de vid y patrones de vid necesarios para el Registro de Variedades Vegetales, identificación y diagnóstico de hongos fitopatógenos de vegetales y productos vegetales, identificación y diagnóstico de virus, viroides y fitoplasmas de especies vegetales no leñosas, exámenes técnicos de identificación varietal de cítricos y frutales). Más allá de ello, entre las acciones acordadas convencionalmente en 2024, se hallan de nuevo, clásicos como el intercambio de información estadística agrícola, ganadera y pesquera, así como los convenios de cooperación educativa y de cooperación científico-técnica. Este departamento ha firmado también un convenio en el marco de Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y un convenio multilateral con dos CCAA para la realización de formación digital agro-rural en el marco de la estrategia de digitalización del sector agroalimentario y del medio rural.

Trabajo y Economía Social (36 convenios, 2,7%) se mantiene en niveles similares a los del año anterior. Sin novedades remarcables, las acciones acordadas se centran

en la cesión de recursos informáticos y el intercambio de información (cesión del uso de diversas aplicaciones informáticas, tales como la aplicación SERPA que sirve de soporte de la base de datos general de servicios de prevención ajenos de riesgos laborales o la aplicación SERENA para la gestión y tramitación de expedientes de regulación de empleo) y los convenios de cooperación educativa sobre prácticas externas.

Industria y Turismo (34 convenios, 2,5%) ha desarrollado en 2024 una actividad convencional donde destacan particularmente adendas que sirven para la ejecución del Plan de Sostenibilidad Turística y la ejecución de la estrategia de resiliencia turística ambos en el marco del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia y, por tanto, financiados por los fondos de recuperación Next Generation EU.

Política Territorial y Memoria Democrática (33 convenios, 2,5%) circunscribe su actividad convencional este año casi en su totalidad a prácticas externas de estudiantes universitarios en delegaciones del Gobierno. Este Ministerio aparece también como parte en un convenio firmado con el Gobierno de Aragón para fomentar el desarrollo económico de la provincia de Teruel y la corrección de los desequilibrios existentes. Dicho convenio articula sendas subvenciones para la ejecución de determinas actuaciones cofinanciación prevista del 50% entre ambas partes.

Transformación Digital y Función Pública (29 convenios, 2,2%) mantiene una actividad convencional discreta ligeramente superior al año anterior. Las principales acciones giran en torno a tres temas: la financiación de proyectos tecnológicos (en algunos casos con fondos europeos), las prestaciones sanitarias en zonas rurales para los miembros de cuerpos funcionariales (ISFAS, MUFACE, MUGEJU) y la atribución al Consejo de Transparencia de la competencia para resolver las reclamaciones previstas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno. En este último caso, suele tratarse de adendas a convenios previos a través de los cuales las CCAA, en lugar de crear un órgano específico para ejercer tales competencias, se lo atribuyen al órgano estatal, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno mediante el correspondiente convenio bilateral donde además se comprometen los gastos derivados de esta asunción de competencias.

Vivienda y Agenda Urbana (17 convenios, 1,3%) ha desarrollado una actividad convencional en 2024 dentro del Programa de Impulso a la Rehabilitación de Edificios Públicos. El objeto de estos convenios es instrumentar la concesión de ayudas directas para garantizar la ejecución del Programa de Impulso a la Rehabilitación de los Edificios Públicos (PIREP) con una financiación proveniente de los fondos europeos Next Generation EU asignados al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

Sanidad (10 convenios, 0,8%) e Igualdad (5 convenios, 0,3%) son dos ministerios con una actividad convencional exigua. Las acciones pactadas en el caso de sanidad más habituales son las adendas a los convenios de encomienda de gestión en materia de vacunación internacional mediante los que habitualmente el departamento correspondiente de la comunidad autónoma asume las funciones de sanidad exterior en materia de vacunación internacional en el territorio de aquella comunidad. Más allá de proyectos científico-sanitarios específicos, en este ámbito se ha suscrito la adenda correspondiente a 2024 al convenio multilateral para la implantación de la

protonterapia en el Sistema Nacional de Salud del que forman parte siete CCAA. Por su parte, en el caso del Ministerio de Igualdad, el convenio impulsado por este departamento y suscrito por varias CCAA es el relativo a la prestación del servicio telefónico de información y atención integral en materia de LGTBIfobia.

### *1.2. Dimensiones cualitativas*

Respecto a la calidad formal y material de la actividad convencional correspondiente a 2024 cabe hacer consideraciones con relación al ámbito subjetivo de los convenios y al contenido de estos respectivamente.

En lo que concierne a la calidad formal, el ámbito subjetivo, esto es las partes de los convenios verticales, merece una valoración específica, tanto respecto a quien los suscribe, como al número de partes suscriptoras. Con relación a la calidad de la parte, un año más hay que remarcar que entre los convenios que suscribe el poder central y las CCAA hay un número de creciente de convenios en los que hay más intervinientes, como entidades locales, universidades, consorcios o fundaciones, siempre como un suscriptor más del convenio, en particular universidades, sujetos dentro del ámbito subjetivo de los convenios a los efectos de la Ley 40/2015, de 15 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (art. 47). El elevadísimo número de convenios donde son parte universidades (entorno al 50%) incrementa el número de convenios, pues hay CCAA donde se encuentran sitos varios centros. Este dato formal tiene implicaciones materiales que no deberían ser pasadas por alto, tanto en el contenido de los convenios (muchos de ellos sobre cooperación educativa y realización de prácticas externas), como sobre la naturaleza de las relaciones entabladas. En perspectiva histórica, los convenios verticales inicialmente eran mayoritariamente suscritos entre un Ministerio con la Consejería de una Comunidad Autónoma, de forma que articulaban relaciones entre gobiernos en atención a la naturaleza de las partes, mientras que los convenios donde la parte carece de dicha naturaleza no existe ese nivel subjetivo y las actuaciones pactadas son marcadamente interadministrativas.

Más allá de la calidad de la parte, merece una valoración también la irrupción en el panorama convencional de los convenios verticales multilaterales. Como indicado, el *modus operandi* implantado en el Estado autonómico es la suscripción bilateral en las relaciones convencionales verticales. Desde hace cinco años se detecta una tendencia no solo a la aparición de convenios multilaterales entre el poder central con dos o más CCAA. Ese hecho denota que, en 2024, se han formalizado 15 convenios de este tipo, una cifra inferior al año anterior, pero significativa de una consolidación (2023: 28, 2022: 23, 2021: 19, 2020: 6) y ello implica que se han encontrado ámbitos de cooperación multilateral vertical, algo que era totalmente ajeno al Estado autonómico.

Con relación al alcance de esta multilateralidad, esto es, el número de CCAA que suscriben esos convenios hay que destacar que no hay un convenio firmado por todas ellas. Se trata de convenios multilaterales cuyo máximo oscila entre una suscripción por casi la mitad de las CCAA y la firma a tres bandas entre el poder central y dos Comunidades más. La multilateralidad de mayor alcance, en cuanto al número de

partes, está representada en el convenio multilateral para la implantación de la protonterapia en el Sistema Nacional de Salud del que forman parte siete CCAA, País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Comunidad Valenciana, Canarias y Comunidad de Madrid.

Un par de convenios multilaterales abarcan a tres CCAA: el convenio para la realización conjunta Programa de Ciencia de Datos "Infraestructura de datos para Medicina Personalizada" (BSC-CNS-CSIC-CNAG-Universidad Pompeu Fabra, Universidad de Málaga-Consorcio IDIBAPS-IAragonés CSalud Cataluña, Andalucía y Aragón, así como el convenio para la realización de la exposición "Gonzalo Torrente Ballester, la travesía de un creador" Galicia y Castilla y León.

La mayoría de convenios verticales multilaterales son firmados por el poder central y dos CCAA: el convenio realización de la Exposición sobre Agustín de Betancourt con motivo del segundo centenario de su muerte Canarias y Comunidad de Madrid, el convenio de realización de formación digital agro-rural en el marco de la estrategia de digitalización del sector agroalimentario y del medio rural con Andalucía y Comunidad Madrid, el convenio para la actualización y mejora geométrica de las delimitaciones territoriales intercomunitarias con La Rioja y Navarra, o el convenio multilateral para la gestión administrativa de las concesiones de explotación afectadas por el proyecto "Mina Muga" y los convenios con dos CCAA para la Formación en el Curso de Incapacidad Temporal para médicos asistenciales, en la modalidad on-line.

Los espacios donde ha irrumpido esa multilateralidad vertical son heterogéneos: sanidad, ciencia, cultura, seguridad social, movilidad, transición ecológica o agricultura. Una consolidación de esos espacios se constata principalmente en el caso de sanidad (el proyecto sobre prontoterapia, una adenda) y en seguridad social (los convenios sobre el "Curso de Incapacidad Temporal para médicos asistenciales, en la modalidad on-line, donde entre las CCAA suscriptoras se halla siempre la Comunidad de Madrid, dado que la universidad sita en su territorio es la que lo imparte).

Las acciones pactadas son también muy variopintas. De entre ellos, el convenio más ambicioso es proyecto con la Fundación Amancio Ortega (donante de 280 millones de euros), el Ministerio de Sanidad y las consejerías competentes en materia de salud de las CCAA en las que se instalarán los equipos de protonterapia, la tecnología más avanzada para el tratamiento de tumores, que representará la instalación de diez equipos de terapia con protones en Andalucía, Cataluña, Madrid (dos equipos en estas tres CCAA), Canarias, Comunidad Valenciana, Galicia y País Vasco (un equipo) y que sitúa a España entre los países que disponen de dicha tecnología.

Sobre la calidad material de la actividad convencional durante 2024, la valoración de este año versa sobre tres aspectos: la incidencia de la distribución competencial en el contenido de las acciones pactadas, la articulación de subvenciones y, en particular, de los Fondos Next Generation EU por la vía convencional y la apertura de vías de asimetría a través de los convenios verticales.

Con relación al primer extremo, se confirma la gran heterogeneidad de acciones que pueden ser objeto de un convenio y su ubicuidad en casi todos los sectores de la acción pública. La interrelación de competencias entre el poder central y las CCAA propicia la actividad convencional. Llama la atención un año más el auge de los convenios en materia de cooperación educativa en especial los relativos a prácticas académicas externas de estudiantes en sedes de los servicios centrales de la Administración estatal y de los principales centros del Estado y los convenios que sirven para la cesión y/o intercambio de información a través de aplicaciones informáticas. Otros contenidos se asocian a subvenciones, encomiendas de gestión o la creación de consorcios, pero a mucha mayor distancia. El poder central ha encontrado en los programas de prácticas externas o de intercambio de información el contenido principal para seguir impulsando su actividad convencional incluso en ámbitos de competencias exclusivas del Estado donde los convenios con las CCAA eran inusuales (como en el caso de defensa).

Esta consideración nos lleva al segundo extremo, el contenido financiero de los convenios, en particular ligado la articulación de los Fondos Next Generation EU. Durante largo tiempo los convenios verticales fueron un instrumento para vehicular subvenciones del Estado a las CCAA en ámbitos de su competencia. Durante y tras la crisis económica y financiera, los convenios no tienen un contenido subvencional tan preponderante. En todo caso, el número de convenios por sector no puede asociarse con la relevancia de los proyectos ni con su financiación, ya que un solo proyecto puede suponer una inversión más relevante que la asociada a los convenios de los ministerios más suscriptores. El Ministerio más suscriptor es Ciencia, Innovación y Universidades, pero el departamento que suscribe convenios con un contenido subvencional más ingente es el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, dada la importancia que para las CCAA tiene la reivindicación de mejora de las infraestructuras ligado al hecho de que la disponibilidad de importantes recursos para realizar infraestructuras es hoy día quizá la competencia más importante, junto con la política tributaria, que el Estado mantiene.

En 2024 se han suscrito convenios o adendas que canalizan fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. En algunos casos, se trata de proyectos singulares en una Comunidad Autónoma, pero en otros distribuyen, previo acuerdo de la Conferencia Sectorial del ramo, los fondos europeos Next Generation según los objetivos previstos en dicho Plan (así, en Turismo y Vivienda). A título de ejemplo:

– los convenios sobre actuaciones para la gestión inteligente y la creación del producto de Turismo azul con Canarias, la estrategia conjunta de investigación e innovación en ciencias marinas, ThinkInAzul, con la Comunidad Valenciana, el programa de energía e hidrógeno renovables o la creación del "Consorcio Centro Nacional de Neurotecnología" con la Comunidad de Madrid y el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades,

– las adendas de los convenios promovidos sobre Proyectos con cargo a los Fondos Europeos procedentes del mecanismo para la recuperación y resiliencia impulsados desde el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 con varias CCAA,

– los convenios para la cesión de información procedente de la Base Padronal del INE en el ámbito de los trabajos previstos en la Orden TER/1235/2023 (PRTR) impulsados desde el Ministerio de Economía, Comercio y Empresa con varias CCAA,

– los convenios impulsados para la realización de un proyecto para la inclusión social en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, desde el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones con varias CCAA,

– el convenio para la financiación de inversiones en equipamiento, habilitación y mejora de instalación de laboratorios en el Instituto de Ciencias de la vid y del vino dentro del programa "AGROALNEXT" entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y La Rioja,

– los convenios para la ejecución del Plan de Sostenibilidad Turística y la ejecución de la estrategia de resiliencia turística desde el Ministerio de Industria y Turismo con varias CCAA,

– el convenio para la realización de inversiones destinadas a la rehabilitación y dotación de la Nave de Salazón de la Isla de Sálvora como Centro de visitantes del Parque Nacional marítimo terrestre de las Islas Atlánticas entre el Ministerio de Transición Ecológica y Reto Democrático y Galicia,

– los convenios para la rehabilitación integral de la estación marítima en el muelle de pasajeros y la Remodelación de la Estación ferroviaria en su integración en un área de intermodalidad de transporte de viajeros en A Coruña - San Cristóbal m entre el Ministerio de Transportes y Movilidad y Galicia,

– los convenios para la ejecución del Programa de Impulso a la Rehabilitación de los Edificios Públicos (PIREP) entre el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana y varias CCAA.

La actividad convencional de 2024 brinda ejemplos de la apertura de vías de asimetría a través de los convenios verticales. Uno de esos casos es el convenio suscrito entre el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y la Consejería de Derechos sociales de la Generalitat de Cataluña para la asunción por la Generalitat de Catalunya de la gestión de la prestación no contributiva del IMV. Con anterioridad dicha gestión se había acordado con las dos CCAA con régimen de financiación propio. En 2020 el País Vasco había firmado un convenio bilateral con el poder central sobre idéntica materia y en 2022 un acuerdo de la Junta de Transferencias Administración del Estado-Comunidad Foral de Navarra formalizó la gestión de la prestación no contributiva del IMV por la Comunidad Foral de Navarra. Cataluña se suma así a Navarra y País Vasco, que gestionan esta prestación de la Seguridad Social desde el año 2022 y es la primera comunidad de régimen común en ejercerla.

Esta posibilidad y, con ello, el convenio como vía potencial de asimetrías, se halla amparada por la disposición adicional cuarta de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el IMV. De acuerdo con dicha disposición, las CCAA de régimen común podrán asumir, en su ámbito territorial, la gestión de la prestación no

contributiva del IMV que corresponde al INSS mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración del Estado que deberá respetar el carácter unitario del régimen económico de la Seguridad Social y el principio de solidaridad. En dicho convenio, que podrá tener una duración determinada o carácter indefinido, se establecerán los procedimientos, plazos y compromisos necesarios para una ordenada gestión de dicha prestación. El convenio suscrito con Cataluña tiene una vigencia indefinida.

## 2. Convenios entre Comunidades Autónomas

### *2.1 Dimensiones cuantitativas*

Los convenios entre CCAA tramitados en las Cortes Generales a los efectos del art. 145.2 CE, según la base de datos del Senado, ascienden a cinco. Se trata de un volumen idéntico al del año anterior que viene a confirmar que las CCAA encuentran anualmente espacios de cooperación que formalizan a través de convenios. Dichos pactos son los siguientes:

– convenio de colaboración entre la Junta de Castilla y León, la Junta de Extremadura, la Comunidad Foral de Navarra, la Generalitat Valenciana, la Región de Murcia, la Junta de Andalucía y la Xunta de Galicia para el fomento de las competencias digitales de la sociedad,

– convenio de colaboración entre el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, la Comunidad Foral de Navarra y Aragón para la gestión administrativa de las concesiones de explotación afectadas por el proyecto "Mina Muga",

– convenio de colaboración entre la Comunidad Foral de Navarra y el País Vasco para la difusión de los servicios de comunicación audiovisual de EITB en Navarra.

– convenio entre la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y las Illes Balears por el que se establece un marco general de colaboración en materia de control interno autonómico y

– convenio de colaboración entre Galicia y el Principado de Asturias para la prestación de asistencia sanitaria en determinadas zonas limítrofes de ambas CCAA.

Dado que dichos datos son exclusivamente los correspondientes a los convenios tramitados a los efectos del art. 145.2 CE, no se incluyen los protocolos de colaboración. Esta figura constituye una de las vías más comunes de formalización de relaciones cooperativas entre CCAA. Los protocolos interautonómicos no precisan la tramitación parlamentaria prevista constitucionalmente para los convenios de colaboración y acuerdos de cooperación horizontales. Por ello, su existencia no queda reflejada en los datos del Senado.

### *2.2. Dimensiones cualitativas*

Aunque las dimensiones de esta actividad convencional horizontal no son comparables a la dimensión vertical, esos cinco convenios interautonómicos comunicados

a las Cortes Generales a los efectos del art. 145.2 CE durante 2024 aportan datos que permiten una valoración tanto a en la dimensión formal como material de la praxis relativa a este tipo de convenios.

Con relación a la calidad formal, hay que señalar que un año más la forma preferida por las CCAA de entre los pactos previstos en dicho precepto constitucional son los convenios de colaboración que solo precisan comunicación, mientras que los acuerdos de cooperación, sometidos a autorización, se han convertido en la praxis convencional en una categoría absolutamente excepcional.

Con relación a las partes, durante 2024, hay diez CCAA que suscriben convenios con otras CCAA. Por tanto, más de la mitad de las CCAA durante este año han firmado un convenio interautonómico del art. 145.CE. La Comunidad Foral de Navarra es la Comunidad Autónoma más proclive para formalizar este tipo de convenios (es parte en tres de ellos). La mayoría de estos convenios son bilaterales, salvo en el caso del único convenio multilateral: el suscrito por siete CCAA para el fomento de las competencias digitales de la sociedad.

Procedimentalmente, llama la atención que se haya comunicado a las Cortes Generales (y tramitado en el Senado) el convenio de colaboración entre el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, la Comunidad Foral de Navarra y Aragón para la gestión administrativa de las concesiones de explotación afectadas por el proyecto "Mina Muga". Dicho convenio se ha comunicado al Senado por la Presidencia de Navarra con base en el art. 70. 1 LORAFNA, donde se recoge que los convenios que celebre Navarra para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a materias de su exclusiva competencia entrarán en vigor a los treinta días de su comunicación a las Cortes Generales. Se trata propiamente un convenio multilateral vertical suscrito a tres bandas entre el mencionado Ministerio y las dos CCAA indicadas. Es posible que se haya comunicado al formalizar también un vínculo entre ambas CCAA. Habitualmente, los convenios multilaterales que suscribe el poder central con dos o más CCAA no son objeto de tramitación en el Senado.

Respecto a la calidad material, los convenios interautonómicos durante 2024 confirman la existencia de espacios de cooperación convencional entre CCAA. Esos espacios se dan entre CCAA limítrofes: el caso de la cooperación vasco-navarra en materia de radiotelevisión, o la asistencia sanitaria en zonas limítrofes en varias CCAA.

Sin embargo, la cooperación entre CCAA limítrofes para solventar cuestiones propias de la vecindad no es el único espacio de cooperación convencional horizontal. Hay otros espacios de cooperación, en particular el que está surgiendo alrededor de las nuevas tecnologías, ya sea para la cesión de uso de aplicaciones informáticas utilizadas en una comunidad, como sucede en el convenio bilateral suscrito entre Castilla-La Mancha e Illes Balears sobre control interno autonómico, donde la primera cede a Illes Balears el uso de los aplicativos del sistema de control interno de Castilla-La Mancha (SICON) y el convenio multilateral firmado por siete CCAA (Castilla y León, Extremadura, Navarra, Comunidad Valenciana, Región de Murcia, Andalucía y Galicia) –que no siempre comparten límites territoriales– para el fomento de competencias digitales en la sociedad.