

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

María Jesús García Morales
Universitat Autònoma de Barcelona

2020 ha sido el año del inicio de la larga crisis sanitaria causada por la Covid-19. Sin embargo, en contra de lo que al principio pueda parecer, los datos indican que esta pandemia ha tenido un escaso impacto en la actividad convencional que sigue marcada por unas dinámicas continuistas implantadas en el Estado autonómico, hasta tal punto de que ni siquiera la Covid-19 –y las obvias necesidades de coordinación y cooperación que ha generado– han tenido reflejo suficiente (por lo menos, todavía) ni en los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ni entre Comunidades Autónomas.

Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas

Por lo que respecta a sus dimensiones cuantitativas, el instrumento más difundido de relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas sigue al alza durante 2020. En este año se han suscrito 726 convenios verticales, un ligero repunte frente al año anterior donde se formalizaron 693. Ello confirma que se consolida el crecimiento de este instrumento en los últimos años. Si bien los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas habían llegado a superar el millar hace una década, tras la crisis económico-financiera de 2008, la actividad convencional fue decreciendo hasta una cuarta parte de lo que había representado en el pasado. La remontada se inició hace tres años (2017: 538 frente a 2016: 238) y desde entonces, esa tendencia alcista ha proseguido sin puntos de inflexión (2018: 601 y 2019: 693).

El volumen suscrito en 2020 hace que la media por Comunidad Autónoma sea de 38 convenios verticales. Un año más, la Comunidad de Madrid se sitúa claramente a la cabeza y a gran distancia del resto como la Comunidad Autónoma más suscriptora (150 convenios). En un segundo grupo, y muy alejadas del volumen anterior, se sitúan Andalucía (70), Galicia (61), la Comunidad Valenciana (54), Castilla y León (50) y Cataluña (46). Alrededor de la media, se encuentran Castilla-La Mancha (37) y Canarias (35). Por debajo de la media, se hallan Extremadura (29), Islas Baleares (28), Aragón (26), Murcia (22), País Vasco, Navarra y La Rioja (cada una de ellas, 18), Cantabria y Principado de

1. La autora quiere agradecer a la Subdirección General de Cooperación Autonómica del Ministerio de Política Territorial y Función Pública la información sobre los convenios de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas correspondientes a 2020.

Asturias (17). Claramente por debajo, se encuentran las Ciudades Autónomas de Melilla (14) y Ceuta (10).

La interpretación que merecen estos datos no dista de las razones ya conocidas. La Comunidad de Madrid siempre ha sido una de las Comunidades más proclives a suscribir convenios verticales, pero en los últimos años es la Comunidad que más recurre a este instrumento con una meridiana desproporción frente al resto. Valgan algunos datos para hacerse una idea más ajustada de dicho volumen. Esta Comunidad suscribe ella sola el 20,6% del total de convenios verticales en 2020, lo que representa casi una cuarta parte del total anual de los mismos. La Comunidad de Madrid dobla el número de convenios que formaliza Andalucía, la siguiente comunidad más suscriptora y su volumen es ligeramente inferior a la suma de todos los convenios que firman las tres Comunidades Autónomas que le siguen (Andalucía, Galicia y Comunidad Valenciana). La causa principal de estas abultadas dimensiones de actividad convencional en una sola comunidad radica en el elevado número de convenios donde una Universidad figura como parte, pues la Comunidad de Madrid es la que concentra en su territorio el mayor número de campus universitarios de toda España.

Más allá de ello, el resto de Comunidades Autónomas mantienen con ligeras oscilaciones su volumen de actividad convencional con el Estado. Entre las menos suscriptoras, de forma recurrente, aparecen anualmente el País Vasco y Navarra (18). Si bien son dos comunidades con sistema de financiación propio, que tradicionalmente no han necesitado la vía convencional para obtener más recursos, durante 2020 casi han doblado el número de convenios suscritos en el año anterior, lo que confirmaría que ambas partes han encontrado ámbitos de cooperación más allá del estímulo económico-financiero. La menor actividad convencional –como suele ser habitual– se registra en Ceuta y Melilla en atención a su peculiaridad como Ciudades Autónomas.

Por lo que se refiere al sector, los Ministerios suelen ser en la casi totalidad de los casos los impulsores de los convenios con las Comunidades Autónomas, pero ese impulso cooperativo varía sustancialmente entre departamentos. En 2020, se ha producido además la formación de gobierno correspondiente a la XIV Legislatura, el primer gobierno de coalición en el ámbito estatal, lo que ha conllevado una reestructuración de departamentos ministeriales, pero no un cambio sustancial en la actividad convencional de los departamentos más suscriptores. Alrededor del 50% de la actividad convencional entre el Estado y las Comunidades Autónomas se concentra, aunque en distinta proporción, en cinco departamentos: el Ministerio de Ciencia e Innovación, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, y el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

El Ministerio de Ciencia e Innovación continúa siendo por segundo año consecutivo el departamento que lidera, en número, la suscripción de convenios y con un volumen muy similar al del año anterior (13,6% frente al 15,15% de 2019). Se trata de convenios que articulan acciones muy diversas: desde el fomento de la innovación y del desarrollo tecnológico, hasta la realización de prácticas externas, pasando por la adhesión a un consorcio europeo (Consortio de Infraestructuras

de Investigación Europeas *EU-Openscreen-ERIC*, dedicado a la investigación en biología química) y especialmente los numerosos convenios para la cooperación en una pluralidad de proyectos científicos (unos pocos sobre Covid-19) vehiculados a través de universidades sobre temas enormemente variados con cada Comunidad Autónoma (microbiología, cartografía geográfica y geoquímica, investigación con minerales críticos, radiación sincrotrón, estudios genómicos o astrofísica). Resulta remarcable que, en este sector de ciencia e innovación, consten cuatro de los cinco multilaterales (a tres partes, el poder central y dos partes autonómicas) que se han suscrito este año y sobre los que se volverá más adelante.

El segundo departamento que más impulsa la suscripción de convenios es el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (11%). Este departamento es tradicionalmente cada año uno de los activos en la actividad convencional con las Comunidades Autónomas. En 2020, aparecen de nuevo en la actividad cooperativa de este Ministerio, convenios de larga trayectoria, como los relativos al intercambio de información agraria, ganadera y de pesca, a la realización de trabajos de control asistido por teledetección o sobre la aplicación informática para la gestión de ayudas directas de la política agraria común (PAC) y medidas de desarrollo rural. Sin embargo, el rasgo más destacado en este sector, es el elevado recurso a los convenios de encomienda de gestión (así, la encomienda de las funciones entre Autoridad de Certificación del FEMP y el organismo intermedio de la Comunidad Autónoma, para la gestión de actividades de intervención pública, sobre exámenes técnicos del registro de variedades vegetales o para el seguimiento del mercado del aceite de oliva y aceituna de mesa).

El Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (10,45%) experimenta un notable repunte respecto al año anterior. El contenido claramente mayoritario de los convenios impulsados por este departamento en materia estadística con largo recorrido temporal (realización de la encuesta de centros y servicios de atención a las personas sin hogar, censos de población y viviendas, estadísticas de movimiento natural de población y defunciones según causa de muerte, o la operación estadística de realización de indicadores de calidad empresarial). Como novedad, cabe destacar los convenios impulsados con once Comunidades Autónomas más las dos ciudades autónomas para implantar el Programa “Educa en digital” mediante acciones para apoyar la transformación digital del sistema educativo, tales como comprar equipamientos informáticos, formar profesores y desarrollar plataformas de inteligencia artificial, actuaciones que cuentan con cofinanciación de fondos europeos. Propiamente, se trata de convenios suscritos a tres bandas por el Ministerio de Educación y Formación Profesional, la entidad pública Red.es, encargada del desarrollo y promoción de la sociedad de la información y adscrita al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y las correspondientes Comunidades Autónomas, que, se clasifican dentro de último ministerio, por tratarse del departamento que ha solicitado el informe de tramitación. Asimismo, el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital consta como suscriptor de un convenio sobre adhesión a la aplicación AsistenciaCovid19, sobre el que se volverá más adelante.

Hace ya unos años que el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (6,3%) se sitúa también entre los Ministerios más suscriptores,

algo que no se producía hace una década. La mayoría de los convenios formalizados son para la realización de prácticas externas de alumnos de grado y postgrado en dependencias de dicho departamento, así como los convenios de encomienda de gestión con universidades sitas en una Comunidad Autónoma para la realización de los exámenes sobre conocimientos constitucionales y socioculturales de España (CSSE) y la realización de las pruebas para la obtención de los Diplomas de Español como Lengua Extranjera (DELE). Aunque se examinará más adelante, valga destacar la suscripción en este sector de la prórroga de un convenio multilateral donde participan once Comunidades Autónomas en materia de acción humanitaria (Galicia, Principado de Asturias, Cantabria, La Rioja, Región de Murcia, Comunidad Valenciana, Canarias, Extremadura, Islas Baleares, Comunidad de Madrid y Castilla y León).

En una posición similar, se halla el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (5,9%) que ha formalizado convenios para la cooperación educativa también en materia de prácticas externas. De los tres sectores que engloba este departamento, la actividad se concentra claramente en turismo, en particular, con los convenios para la ejecución del Plan de Sostenibilidad Turística en diversas localidades y comarcas de una Comunidad Autónoma.

Hasta aquí, los Ministerios cuya actividad convencional, como indicado, representa el 50% del volumen correspondiente a 2002. El resto de Ministerios tienen una actividad en orden decreciente que va desde un 5% (como el Ministerio del Interior) hasta porcentajes exiguos (como los de los Ministerios de Derechos Sociales y Agenda Social, Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y de Memoria Democrática, Ministerio de Universidades y Ministerio de Consumo).

El Ministerio del Interior (5,3%) es promotor de convenios de suscripción anual presentes hace tiempo en la actividad convencional de este departamento, como son los convenios sobre el Sistema de seguimiento integral de los casos de violencia de género (Sistema VioGén) así como convenios sobre seguridad en edificios judiciales de Comunidad Autónoma (2020).

Sobre alrededor de un 4% de la actividad convencional correspondiente a 2020, se hallan el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (ambos con 4,6%). Las acciones formalizadas con las Comunidades Autónomas más destacadas (casi en exclusiva) son las de cooperación educativa para la realización de prácticas externas. Por su parte, el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana ha formalizado convenios para proyectos concretos de índole muy variada (soterramiento de vías, ejecución de accesos, obtención de imágenes aéreas y ortofotografía).

El Ministerio de Cultura y Deporte y el Ministerio de Hacienda (ambos con 4,4%) tienen líneas constantes de actividad convencional. El primer departamento ha suscrito sobre todo convenios con las comunidades sobre proyectos culturales concretos (exposiciones, conciertos), mientras que, en el caso del segundo, priman los convenios cuyo objeto principal es el auxilio administrativo en su vertiente de intercambio de información (suministro de información para finalidades no tributarias).

El Ministerio de Política Territorial y Función Pública (4,2%) no registra ninguna novedad destacable en la actividad convencional con las Comunidades Autónomas. En 2020, la mayoría de los convenios donde es parte este departamento son los suscritos con las comunidades relativos a las prestaciones de las mutualidades del Estado en sus respectivos territorios. Estos convenios son un clásico del Estado autonómico y sirven para articular acciones de diversa índole relacionadas con MUFACE, MUGEJU e ISFAS (integración del colectivo de sus titulares y beneficiarios en el sistema de receta electrónica, asesoramiento, informe e intercambio de información sobre gestión de prestaciones sanitarias o prestación sanitaria en zonas rurales). Otros convenios destacables donde este departamento es suscriptor son aquellos a través de los cuales una Comunidad Autónoma –que no crea su propio órgano de control– atribuye las competencias en materia de reclamaciones al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estatal. Asimismo, resulta curiosa la suscripción de un convenio singular mediante el cual se articula una subvención directa de los Presupuestos Generales del Estado a Aragón para Fomentar el desarrollo económico de la provincia de Teruel y la corrección de los desequilibrios existentes.

El Ministerio de Defensa y el Ministerio de Educación y Formación Profesional tienen una actividad más discreta que en años anteriores (4,1%). El Ministerio de Defensa se situaba el año anterior en la tercera posición como departamento más suscriptor, mientras que este año no destaca especialmente por su actividad convencional. En 2020, la mayoría de sus convenios se centran en actividades formativas, aunque algunos también tienen por objeto la extinción de incendios o la construcción de nodos de ciberseguridad.

Por su parte el Ministerio de Educación y Formación Profesional, en otros tiempos, uno de los más suscriptores, es desde hace tiempo un departamento que ha reducido notablemente su actividad convencional. Ciertamente, debe matizarse que este ministerio tiene en realidad una posición mejor que lo que los datos permiten atisbar en una primera lectura, ya que también es parte de los convenios “Educa en digital”, una de las pocas novedades en el panorama en 2020, suscritos a tres bandas por este departamento, Red.es y varias comunidades, pero que, como se vio, computan en los datos oficiales de la actividad del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. En la actuación convencional del Ministerio de Educación y Formación Profesional, vuelven a aparecer los convenios relativos a gestión de becas y ayudas al estudio correspondientes al año académico 2020-21 o para la realización de proyectos curriculares integrados y actividades educativas conjuntas. Como novedad, caben destacar los convenios para la promoción del pensamiento computacional en todas las etapas educativas no universitarias a través del proyecto EPCIA “Escuela de pensamiento computacional e inteligencia artificial, un proyecto que coordina el Instituto Nacional de Tecnologías Educativas y Formación del Profesorado y se abre a la participación de las Comunidades Autónomas. Sin obligaciones económicas, como su nombre indica, estos convenios pretenden impulsar la formación del alumnado español en los aspectos relacionados con la inteligencia artificial a través de la creación de un grupo de trabajo donde participen docentes de varias comunidades a través de la elaboración y difusión de materiales y buenas prácticas.

El Ministerio de Sanidad, en otros tiempos uno de los departamentos más impulsores de convenios con las Comunidades Autónomas, sigue la tónica decreciente –a pesar de la crisis sanitaria de la Covid-19– iniciada en años anteriores (3,9 %). La enumeración de convenios que en este sector se han suscrito se reduce a tres convenios de suscripción múltiple por varias Comunidades Autónomas y dos convenios singulares. Los convenios de suscripción múltiple son los relativos a programas financiados con bienes decomisados por tráfico de drogas y para la realización de funciones por parte del Comité Asesor para la Hormona del Crecimiento (ambos con larga trayectoria en el Estado autonómico), así como convenios para cesión de datos del formulario de control sanitario, gestionado a través de la aplicación *Spain Travel Health*). Por su parte, los dos convenios singulares son los relativos al desarrollo del Programa “DNA-PRO-ORGAN” con la Universidad de Granada y para el cribado del cáncer colorrectal suscrito este año con Ceuta.

El Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico (2,4%) ha suscrito unos pocos convenios con actuaciones de cariz muy diverso: desde la realización de prácticas externas, hasta estudios relacionados con normalmente con cuencas hidrográficas o actuaciones concretas en ese mismo ámbito (monitorización de lagunas, limpieza de ríos).

En una proporción muy similar, se sitúa el Ministerio de Inclusión, Seguridad y Migraciones (2,3%). Al igual que en el sector anterior, los objetos de los convenios son muy heterogéneos. Hay convenios conocidos en anualidades anteriores que, de nuevo, aparecen en 2020, si bien la mayoría tienen por contenido principal el auxilio administrativo en su versión más básica de intercambio de información (cesión con fines estadísticos de información procedente de las bases de datos de la Tesorería de la Seguridad Social o para el intercambio recíproco de información y gestión tributaria). Llama la atención un convenio suscrito entre el Instituto Nacional de la Seguridad Social y el País Vasco para la gestión administrativa de la prestación de ingreso mínimo vital –una de las medidas más mediáticas del nuevo gobierno– en dicha comunidad, y único reflejo del ingreso mínimo vital en la actividad convencional en 2020, a través del cual se articula una encomienda de gestión de las funciones en esta materia de dicho Instituto a la Comunidad Autónoma.

El Ministerio de Trabajo y Economía Social (1,8%) y el resto de Ministerios, el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda Social, el Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y de Memoria Democrática, el Ministerio de Universidades y el Ministerio de Consumo (0,9%) han desplegado una actividad convencional mínima con las comunidades y carente de novedades.

En materia de trabajo, cabe destacar los convenios en el marco del Plan Integral de Empleo. El nuevo Ministerio de Derechos Sociales y Agenda Social, en otras décadas, uno de los más, sino el más suscriptor de convenios apenas ha desplegado actividad convencional con las Comunidades Autónomas en 2020. El convenio promovido por este Ministerio que implica a más comunidades es el que da continuidad al año en curso a un viejo programa sobre sistema de información de usuarios de servicios sociales-SIUSS. Por su parte, el Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática es

tradicionalmente por su propio objeto un departamento poco suscriptor de convenios verticales, cosa que se mantiene este año (organización de seminarios, cursos, prácticas externas). El nuevo Ministerio de Universidades, separado en esta Legislatura de Ciencia e Innovación, ha suscrito unos pocos convenios para la implementación en Universidades del Programa BEC.AR. Por su parte, el Ministerio de Consumo, también nuevo Ministerio en el gobierno de coalición separado de otros departamentos donde se ha incardinado consumo, ha desplegado una escasa actividad convencional centrada en las prácticas externas.

A la vista de todos estos datos, la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas a través de convenios merece las siguientes consideraciones. Por un lado, las dimensiones cuantitativas al alza no comportan una importancia cualitativa creciente de este instrumento, más bien al contrario. Esas dimensiones acreditan que los convenios son un instrumento al que ambas partes acuden de forma recurrente para formalizar sus compromisos, y seguramente es uno de los instrumentos favoritos para ello. Sin embargo, el volumen de convenios es abultado y crece año tras año en los últimos tiempos por distintas causas. Ello lleva a confirmar la tendencia que se han apuntado ya en este mismo *Informe* otros años acerca de la creciente pérdida de intergubernamentalidad de los convenios verticales. Así se constata tanto a través de la calidad de las partes suscriptoras, como en los contenidos pactados.

Por lo que respecta a las partes, cada vez más son firmantes entidades adscritas a un ministerio, no el titular del mismo, por ejemplo, el Instituto Nacional de Estadística, el Instituto Nacional de la Seguridad Social, Red.es, el Consejo Superior de Investigaciones Científicas o la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. mientras que en el caso de las Comunidades Autónomas, sorprende la proliferación de universidades como partes suscriptoras de convenios verticales.

La pérdida de contenido cooperativo de relevancia intergubernamental se detecta también en las acciones pactadas. Por un lado, la mayoría de convenios son repetición de actuaciones a través de prórrogas y adendas modificativas para darles continuidad al año en curso. En algunos casos, se trata de acciones que datan de los inicios del Estado autonómico (p. ej., en el caso de los convenios sobre bienes decomisados por la droga o con finalidades estadísticas o los convenios sobre prestaciones de las mutualidades de funcionarios). Consecuentemente, las novedades no sólo pocas (cuantitativamente), sino escasas (cualitativamente), de lo que da un buen ejemplo el caso de los convenios sobre prácticas externas y prácticas académicas: no hay departamento (salvo, sanidad) que no haya firmado en 2020 uno de estos convenios, cuyo objeto es que estudiantes de grado o postgrado puedan conocer departamentos ministeriales y, con ello, eventualmente suscitar el interés de los futuros profesionales en hacer carrera en la función pública.

El contenido principal de los convenios ya no es el económico-financiero. Ciertamente, hay algunos contenidos singulares de contenido subvencional, y otros que implican aportaciones económicas, pero muchos convenios ya no generan obligaciones económicas para las partes, ni aportación del poder central que territorialice subvenciones. Durante mucho tiempo este fue el estímulo para cooperar, pero con las restricciones presupuestarias a raíz del límite de gasto, el

poder central ha encontrado otros campos para cooperar y mantener el liderazgo de impulsar acciones uniformes en todo el territorio basadas sobre todo el auxilio, en particular, en su manifestación más básica de intercambio de información y/o asistencia técnica mediante el diseño dispositivos tecnológicos que se ponen a disposición de las Comunidades Autónomas.

La bilateralidad y la multilateralidad merecen también este año una reflexión. La bilateralidad es la forma de proceder implantada, tanto por razones de tradición cooperativa, como por razones operativas, ya que hay que determinar con cada Comunidad Autónoma las acciones y las aportaciones concretas (en el caso de un convenio de suscripción múltiple) y las obligaciones de cada parte (en un convenio singular). El hecho que los convenios se firmen bilateralmente unido al incremento de partes suscriptoras, ya no solo el/la ministro/a o consejero/a, sino en particular universidades, hace que el número de convenios crezca especialmente en aquellas comunidades que tienen varios campus, ya que un proyecto puede desarrollarse dentro de una misma comunidad en varios centros de una misma y de distintas universidades (p. ej., los convenios para el examen de español como lengua extranjera). No obstante, el año 2020 también nos brinda un interesante caso de cómo los convenios verticales pueden servir para articular hechos diferenciales: se trata del caso único (por el momento) del convenio de encomienda de gestión en favor del servicio laboral del País Vasco para gestionar el ingreso mínimo vital en razón de la existencia de haciendas forales.

La multilateralidad que brinda el año 2020 es mínima, pero no inexistente (algo que es muy frecuente en otros años), de modo, que aunque exigua, debe destacarse. Se trata de seis convenios, cinco de los cuales versan sobre proyectos científicos y otro sobre cooperación en acciones humanitarias. Las partes suscriptoras de los mismos difieren en su alcance. Los convenios en materia de investigación son firmados por el Consejo Superior de Investigaciones Científicas siempre con dos comunidades como suscriptoras: con Cataluña y Andalucía y Cataluña y Galicia, sendos proyectos sobre Covid-19; Canarias y Castilla-La Mancha, el proyecto ISOHCE sobre interoperatividad de la historia clínica; con la Comunidad Valenciana y Canarias, el proyecto sobre medicina personalizada-Big Data (MEDP-BIG DATA) y con la Comunidad de Madrid y Canarias, un proyecto relativo al virus del Zika (ZIKAD). El convenio en materia de acción humanitaria, propiamente una prórroga a un convenio de 2018, se ha suscrito por la Agencia Española de Cooperación Internacional y las antes mencionadas once Comunidades Autónomas. Estos ejemplos dan muestra de las reducidísimas dimensiones de los convenios verticales multilaterales y, a la par, e inevitablemente plantean por qué son tan pocos los casos y por qué no se aprovechan más sus potencialidades.

Una mención aparte en la actividad convencional de 2020 son los convenios relacionados con la Covid-19. Lo primero que sorprende es la ausencia de una incidencia fuerte en la actividad convencional de esta terrible crisis sanitaria. Una posible explicación es que los resultados de las conferencias sectoriales, más activas este año a raíz de la Covid-19, no se han concretado por la vía del convenio vertical cuando los hay habido, o bien que dichos convenios (si los hay) están tramitándose y verán la luz en la próxima anualidad. El Ministerio de Sanidad no

consta que, como tal parte, haya suscrito convenios sobre esta materia. Los únicos departamentos que formalmente han suscrito convenios verticales relacionados con la Covid-19 son, si bien en muy distinta proporción, el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, el Ministerio de Ciencia e Innovación, y el Ministerio de Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática.

La ausencia del Ministerio de Sanidad como parte impulsora y suscriptora debe ser explicada: propiamente dicho departamento desde el inicio de la crisis impulsó el desarrollo de una aplicación informática de apoyo a la gestión sanitaria que se encomendó, por razones de reparto y competencia ministerial, a la Secretaría de Estado de Digitalización y de Inteligencia Artificial, adscrita al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, que es la que figura como suscriptora del convenio con varias Comunidades Autónomas de adhesión al uso de la aplicación de “AsistenciaCOVID19” (en 2020, seis comunidades: Cantabria, Murcia, Castilla-La Mancha, Canarias, Extremadura e Islas Baleares). Su objeto es descongestionar los teléfonos de atención sanitaria de las diferentes Comunidades Autónomas, ofrecer información oficial y autodiagnóstico al ciudadano, así como recoger datos que ayuden a la gestión de la pandemia.

La mayor parte de los convenios en materia de Covid-19 que se han suscrito son, sin embargo, de cooperación científica para el desarrollo de proyectos de investigación relacionados con este virus. La mayoría son bilaterales y participan universidades radicadas en una comunidad, en total diecinueve convenios sobre variados proyectos cuyo común denominador es la investigación sobre coronavirus: por ejemplo, evaluación de la presencia y de la eficiencia de desinfección del SARS-CoV-2 en superficies y aire de autobuses de transporte público, péptidos super-adherentes derivados de ACE-2 con eficacia aumentada para la inhibición de la infección por SARS-COV-2, detección de SARS-COV-2 en estaciones depuradoras de aguas residuales y dominio público hidráulico, desarrollo de una vacuna contra SARS-COV-2 mediante micro/nanoesferas, y nuevos tejidos contra la Covid-19. A ellos, se suman dos convenios multilaterales antes referenciados firmados por el Consejo Superior de Investigaciones Científicas con Cataluña y Andalucía para el proyecto de investigación sobre modificación de la mucosa como protección frente al SARS-COV-2 y con Cataluña y Galicia para el proyecto de desarrollo preclínico de vacunas innovadoras basadas en mRNA/MVA contra el SARS-CoV-2” (COVARNA).

Finalmente, entre los convenios verticales contra la Covid-19 cabe reseñar el suscrito por el Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática para la organización de un seminario sobre los servicios públicos en tiempos del Covid-19.

Convenios entre Comunidades Autónomas

La actividad convencional entre Comunidades Autónomas sigue ofreciendo, como es habitual en el Estado autonómico, un panorama muy pobre en 2020. Durante este año constan tres pactos horizontales comunicados a las Cortes Generales a los efectos del art. 145.2 CE:

- el convenio de colaboración entre el Gobierno de Cantabria y la Junta de Castilla y León para favorecer una adecuada prestación sanitaria a los habitantes de las zonas limítrofes entre ambas comunidades,
- la prórroga del convenio de colaboración entre la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad Autónoma del País Vasco para la difusión de los servicios de Euskal Irrati Telebista (EITB) en Navarra y
- el convenio de colaboración entre la Comunidad Autónoma de Canarias y la Generalidad Valenciana para la gestión y la prestación de servicios propios en materia de innovación sanitaria, consistente en el proyecto “Medicina Personalizada-Macrodatos”.

Estos datos corroboran las reducidas dimensiones de la cooperación convencional entre comunidades, así como la permanencia de sus dinámicas. Estos pactos horizontales formalizados conforme al art. 145.2 CE son escasos, se han suscrito siempre bilateralmente entre dos comunidades mayoritariamente limítrofes (en un caso, entre Cantabria y Castilla y León, y, en otro, entre el País Vasco y Navarra), pero no siempre (obviamente entre Canarias y Comunidad Valenciana no hay relación de vecindad). Por su parte, los sectores de cooperación en 2020 son ya terreno conocido por los convenios interautonómicos: asistencia sanitaria en zonas limítrofes (un sector con amplia implantación que resuena especialmente en tiempos de Covid-19, si bien no se menciona expresamente en el convenio la pandemia), televisión entre comunidades que comparten lengua, vínculos histórico-culturales y vecindad, así como el desarrollo de una cooperación informática, un ámbito donde no es necesaria la relación de vecindad.

Como cada año, debe advertirse que hay más cooperación entre comunidades que los convenios que se remiten al Parlamento central conforme a las previsiones constitucionales. Los protocolos de cooperación interautonómicos son la vía preferida de cooperación horizontal pero no tienen visibilidad en el Boletín Oficial de las Cortes Generales al no ser preceptiva su tramitación ante dichas Cámaras.

En 2020, además de los protocolos debe destacarse los encuentros entre presidentes de Comunidades Autónomas con motivo de la pandemia por Covid-19. No hay convenios horizontales en 2020 (por lo menos, tramitados en las Cortes) sobre la crisis sanitaria, pero sí reuniones entre los presidentes de varias comunidades para poner en común estrategias (p. ej., estudiar el cierre perimetral ante determinados festivos, como en la cumbre de los presidentes de Castilla y León, Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha, en octubre de 2020) o para suscribir compromisos de renovar acuerdos en materia de asistencia sanitaria entre comunidades colindantes (así, la cumbre tripartita entre las dos Castillas y Aragón, en noviembre de 2020). Resta por ver en qué medida dichos encuentros intergubernamentales al máximo nivel con eco mediático se traducirán en resultados cooperativos tangibles, como pueden ser los convenios entre Comunidades Autónomas, y si dichos encuentros podrán superar el ámbito tripartito y de vecindad ante una crisis sanitaria que afecta a todas las comunidades y que obviamente supera el ámbito geográfico de cada una de ellas.