INFORME COMUNIDADES AUTÓNOMAS 2021

OBSERVATORIO DE DERECHO PÚBLICO
IDP BARCELONA
BARCELONA, 2022

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

María Jesús García Morales
Universitat Autònoma de Barcelona

El seguimiento de la actividad convencional en 2021 reafirma algo sabido y algo esperado. Por un lado, la dinámica de cooperación claramente preponderante se produce entre el Estado y las Comunidades Autónomas –siendo de una abismal menor envergadura en cantidad y calidad la cooperación horizontal–, y los convenios se confirman de nuevo como el instrumento más consolidado por ambas partes para formalizar esa relación vertical. Por otro lado, a pesar de ser un sector marcado por la rutina y en apariencia poco dado a innovaciones, la actividad convencional se ha revelado siempre como un buen sismógrafo de la realidad del Estado autonómico. Si bien el año anterior, apenas había huella de la pandemia en la actividad convencional, era solo una cuestión de tiempo que registrara también –y como novedad más significativa– la onda expansiva de la crisis sanitaria provocada por la Covid-19.

1. Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas

1.1 Dimensiones cuantitativas

El seguimiento de la actividad convencional desde sus magnitudes cuantitativas debe hacerse desde tres puntos de vista: enfoque global, territorial y sectorial. Desde el punto de vista global, durante 2021 se han suscrito 1.351 convenios entre el Estado y cada una de las Comunidades Autónomas. Se trata de una cifra que casi dobla la cantidad de convenios verticales registrados el año anterior (726). Mirando hacia atrás, estos datos no son solo de por sí muy abultados, sino que representan volver a unas dimensiones de la actividad convencional vertical desconocidas desde hace una década. Un volumen de convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas que sobrepasa el millar no se veía desde hace más de diez años (2010: 1.375). Progresivamente, ese volumen fue cayendo en los años subsiguientes, coincidiendo con la crisis económica y financiera y a causa posiblemente del contenido casi exclusivamente dinerario de muchos convenios. A mitad de esta década, el volumen de convenios suscritos alcanzó un mínimo anual alrededor de los 200 (2016: 238). Sin embargo, el crecimiento desde entonces ha sido imparable hasta llegar a la cifra actual.

1. La autora quiere agradecer a la Subdirección General de Cooperación Autonómica del Ministerio de Política Territorial la información sobre los convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas correspondientes a 2021.

Desde el punto de vista territorial, con relación a las partes suscriptoras, este incremento del volumen de convenios verticales en 2021 conlleva una subida de la actividad convencional entre el Estado y todas las Comunidades Autónomas. Sobre una media de 79 convenios por comunidad, la Comunidad de Madrid –como viene siendo habitual– es la que registra una actividad convencional vertical más numerosa (200), seguida por otras Comunidades Autónomas que también suelen situarse entre las más suscriptoras: Andalucía (139), Castilla y León (116) y Cataluña (89). Sobre la media, se hallan la Comunidad Valenciana (79) y Galicia (72). Por debajo de la media, en la parte de más alta y en sentido decreciente, se cuentan Aragón (61), el Principado de Asturias (58), Castilla-La Mancha (54), Canarias (52), Extremadura (49) y Murcia (45). En la parte más baja, las comunidades menos suscriptoras durante 2021 son Islas Baleares (35), así como las dos Comunidades Autónomas tradicionalmente menos proclives a suscribir convenios con el Estado, Navarra y el País Vasco (35 y 34 respectivamente), dos Comunidades Autónomas con un sistema de financiación propio que les ha permitido una mayor autonomía de gasto y prescindir de los convenios como instrumento de financiación. Las dos Ciudades Autónomas son habitualmente las menos suscriptoras dadas sus peculiaridades como tales (Melilla: 21 y Ceuta: 18).

Debe precisarse que este incremento de la actividad en todas las Comunidades Autónomas no muestra, sin embargo, la misma intensidad en todas ellas. Ciertamente, hay Comunidades Autónomas "clásicas" tanto en su proclividad como en su no proclividad para suscribir convenios verticales, pero el incremento dista de ser similar en todas ellas. Sobre un incremento total del 46% en 2021 respecto al año anterior, la actividad convencional vertical crece claramente en el Principado de Asturias con un 70%, seguido por Castilla y León y Aragón (57%), Navarra (55%), Cataluña y Murcia (51%), Andalucía (50%) y País Vasco (47%). El resto se sitúa entre el 33% y 44%, mientras que la Comunidad de Madrid, la más suscriptora incrementa un 25% su volumen de convenios y Galicia lo hace sobre el 15%.

Sobre el total de convenios verticales correspondientes a 2021, debe hacerse también una precisión con relación a las partes suscriptoras, el volumen global señalado (1.351) son convenios bilaterales entre una comunidad autónoma y el poder central. A ellos deben sumarse 19 convenios multilaterales. El año pasado ya se suscribieron convenios verticales de ese carácter (2020: 6), lo cual parece indicar una clara consolidación de la suscripción multilateral –los datos triplican los del año anterior–, absolutamente excepcional en el Estado autonómico.

La mayoría de estos convenios son suscritos por el poder central y dos Comunidades Autónomas. Sin embargo, hay dos convenios donde participan la mayoría de las Comunidades Autónomas: uno, ya conocido, el Convenio –propiamente Acuerdo de prórroga para 2021– para la actuación conjunta y coordinada en materia de acción humanitaria entre la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y once Comunidades Autónomas [Galicia, el Principado de Asturias, Cantabria, La Rioja, la Región de Murcia, la Comunidad Valenciana, Canarias, las Islas Baleares, la Comunidad de Madrid, Castilla y León, Extremadura y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)]; y,

otro, el Convenio entre el Ministerio de Justicia y las Comunidades Autónomas con traspaso de funciones en materia de provisión de medios personales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia, cuyo objeto es establecer el sistema de representación de las Comunidades Autónomas en el Consejo Asesor de Asistencia a las Víctimas (firmado multilateralmente por las doce Comunidades Autónomas con competencias traspasadas en justicia: País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Principado de Asturias, Cantabria, La Rioja, Comunidad Valenciana, Aragón, Canarias, Foral de Navarra y Comunidad de Madrid).

Desde el punto de vista sectorial, más allá de las dimensiones cuantitativas con relación a las partes suscriptoras, procede desglosar el volumen de convenios por ámbitos de la acción de gobierno. Los Ministerios del Estado central son los principales promotores de convenios verticales. Todos los departamentos ministeriales son suscriptores de convenios con las Comunidades Autónomas, aunque con una actividad muy diversa. En una proporción distinta, seis departamentos concentran casi el 50% de los convenios correspondientes a 2021: Ciencia e Innovación, Hacienda y Función Pública, Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Transición Ecológica y Reto Demográfico, así como Economía y Transformación Digital.

El Ministerio de Ciencia e Innovación sigue siendo, por cuarto año consecutivo, el departamento más suscriptor (13,3%, un volumen similar a 2020: 13,6%). El grueso de los convenios suscritos tiene como parte a universidades sitas en las Comunidades Autónomas. Dado que en una misma comunidad pueden radicar varias universidades, no es de extrañar que el número de convenios donde aparece este Ministerio sea tan relevante. Interés reviste también señalar que la mayor parte de ellos son convenios cuyo contenido principal son acciones formativas: para la realización de prácticas externas en dependencias del ministerio, desarrollo de programas de doctorado, máster universitario y trabajos de final de grado. Salvo en el caso del desarrollo de algún programa I+D+i, raramente estos convenios llevan asociada financiación ni del Estado central, ni de las Comunidades Autónomas. Además de esos convenios bilaterales, al igual que sucedió en 2020, este Ministerio es parte de algunos convenios multilaterales con varias Comunidades Autónomas –suscriptoras son universidades– para la realización de proyectos singulares (recursos de supercomputación, una unidad mixta de investigación, un programa de medicina personalizada y un experimento internacional).

En una franja similar, pero con la mitad de actividad convencional en totales, se sitúan el Ministerio de Hacienda y Función Pública, como segundo departamento más suscriptor (7,2%, un incremento de casi el doble respecto a 2020: 4,4%) y el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (7,1% frente a 2020: 4,6%). Salvo en el caso del Ministerio de Hacienda y Función Pública, con alguna novedad relativa a convenios relacionados con la pandemia que se tratarán más delante, en ambos departamentos, la mayoría de los convenios que suscriben ambos departamentos tienen por contenido principal la realización de prácticas externas curriculares y extracurriculares para alumnos universitarios, de modo, que nos encontramos nuevamente con convenios con un contenido

similar cuyo número se multiplica, al tratarse la parte suscriptora de universidades de una comunidad autónoma. Como indicado, estos convenios no llevan aparejada normalmente financiación ni estatal, ni autonómica.

El Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (6,2% frente a 2020: 2,4%) y el Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico (6% frente a 2020: 2,4%), ambos con una discreta actividad convencional en anualidades anteriores, suben posiciones en 2021 y se sitúan entre los Ministerios más suscriptores de convenios verticales.

Entre la actividad convencional del primer departamento, se cuentan convenios nuevos para la implantación de un sistema de información que integra prestaciones económicas gestionadas por las distintas Administraciones Públicas [los convenios suscritos con varias Comunidades Autónomas para el impulso y coordinación del Sistema Tarjeta Social Digital (TSD)], así como convenios ya conocidos (como los suscritos en el marco del Plan de Actuaciones para la modernización y mejora de la gestión y el control de la incapacidad temporal durante el periodo 2021-2022). Junto a estos convenios bilaterales, dicho departamento ha formalizado multilateralmente con algunas Comunidades Autónomas convenios de formación (Curso de Incapacidad Temporal para médicos asistenciales en modalidad *online*).

Por su parte, la actividad convencional del Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico se concentra en prórrogas de convenios previos (p. ej., sobre meteorología y climatología) y sobre todo convenios relativos a cooperación educativa y a prácticas académicas externas. Entre esas escasas novedades, destaca la suscripción por este departamento de otro de los convenios multilaterales durante 2021, en concreto, un convenio para la protección de una especie declarada en situación crítica (con las Comunidades Autónomas de Aragón y Navarra).

Más allá de estos seis Ministerios, el otro 50% de los convenios se ha suscrito por el resto de los departamentos con una muy diversa frecuencia. Entre el 5% y el 3% se sitúan los siguientes departamentos en orden decreciente.

El Ministerio de Economía y Transformación Digital reduce a casi la mitad los convenios suscritos en 2021 (5,1% frente 2020: 10,46%). Las acciones pactadas giran alrededor de tres ejes: estadística y censos, con larga tradición, aplicaciones informáticas, en concreto, la utilización del sistema de Gestión Integrada de Servicios de Registro (GEISER) y la realización de prácticas académicas no retribuidas (esos dos últimos casos suscritos con universidades).

En torno al 4% se sitúan el mayor número de departamentos: el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Cultura y Deporte.

Con un volumen claramente más alto que el año anterior, el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 incrementa hasta un 4,8% el número de convenios suscritos (en 2020: 0,9%). Salvo alguna novedad relacionada con la Covid-19, la mayoría son convenios ya conocidos como los suscritos para el establecimiento y financiación del nivel de protección acordado para el ejercicio

2021 de la Ley 39/2009, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

La actividad del Ministerio de Defensa se mantiene en términos muy similares al año anterior (2021: 4,5%, 2020: 4,1%), al igual que similares son las acciones pactadas (fundamentalmente, acciones formativas y prácticas externas). En un nivel parecido, se halla el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, si bien sus cifras de suscripción de convenios bajan ligeramente (2021: 4,4% frente a 2020:5,9%). De los tres sectores que abarca este Ministerio, como viene siendo habitual, el más proclive para la suscripción de convenios es turismo, donde se han formalizado los convenios correspondientes a 2021 en ejecución del Plan de Sostenibilidad Turística en Destino para apoyar destinos turísticos españoles. El resto de las acciones pactadas también se concentran en la realización de prácticas externas.

El Ministerio de Justicia se mantiene en las mismas dimensiones (2021: 4,4% y 2020: 4,6%) y acciones (básicamente, prácticas externas) que el año anterior. Al tratarse de un hecho excepcional, cobran relevancia dos convenios de suscripción multilateral que ha firmado este Ministerio durante 2021: uno, sobre prácticas en los juzgados y tribunales (con Galicia, Andalucía, Comunidad Valenciana y Comunidad de Madrid); y sobre todo, otro, de más alcance territorial, el ya mencionado convenio (firmado por las doce Comunidades Autónomas con competencias traspasadas en materia de justicia) para establecer el sistema de representación de las Comunidades Autónomas en el Consejo Asesor de Asistencia a las Víctimas.

También se mantiene en términos similares el Ministerio de Cultura y Deporte (2021: 4,2% y 2020: 4,4%) y con acciones similares –junto con prácticas externas y acciones formativas– la celebración de acontecimientos culturales, tales como exposiciones. Este departamento firma este año dos convenios multilaterales relacionados con acontecimientos culturales (V Centenario del Fallecimiento de Elio Antonio de Nebrija, con la Comunidad de Madrid y Castilla y León y la exposición sobre Emilia Pardo Bazán, con Galicia y la Comunidad de Madrid).

En la franja del 4% se sitúa este año el Ministerio de Consumo (2021: 4,4% frente a 2020: 0,6%). Este Ministerio experimenta un notable crecimiento a raíz de la renovación del convenio a tres bandas, el Ministerio de Consumo, la comunidad autónoma correspondiente y ayuntamientos sitos en esa comunidad, para la constitución de la Junta Arbitral en el municipio de que se trate. Como indicado, se trata de un convenio con larga trayectoria (desde 1995) al que se da continuidad con una nueva serie de convenios con el mismo objeto en 2021. Al ser parte el ayuntamiento correspondiente, se incrementa el número de convenios de este tipo (hasta una veintena por comunidad autónoma, especialmente en Comunidades Autónomas extensas como Andalucía).

En la franja del 3%, se sitúa el Ministerio de Sanidad en una proporción suscriptora casi idéntica al año pasado (2021: 3,8% y 2020: 3,9%). Con ello, parece confirmarse la tónica decreciente de este departamento en la actividad convencional, algo que llama la atención en tiempos de pandemia. Las dos acciones más

generalizadas a través de convenios donde participa dicho Ministerio son los programas de larga trayectoria temporal de bienes decomisados por tráfico de drogas, así como los convenios para la provisión de los Servicios Transfronterizos de Información de Sanidad Electrónica (CBeHIS) en el marco de la iniciativa europea *eHealth Digital Service Infraestructure* (eHDSI) para facilitar el intercambio transfronterizo de datos sanitarios, incluidos resúmenes de historiales de los pacientes y las recetas electrónicas. Dicho Ministerio es parte también de uno de los convenios multilaterales que se han suscrito en 2021, en concreto, para la implantación de la prontoterapia en el Sistema Nacional de Salud (con la Fundación Amancio Ortega Gaona y las siete Comunidades Autónomas donde se instalarán estas nuevas infraestructuras: País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Comunidad Valenciana, Canarias y Comunidad de Madrid).

Otros Ministerios que también se hallan en esa misma franja son el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y el Ministerio de Educación y Formación Profesional. El primero experimenta un ostensible descenso durante este año (2021: 3,6% frente a 2020: 11,8%). Los convenios con la mayoría de las Comunidades Autónomas son "viejos conocidos" en el panorama convencional: entre ellos, destacan por ser los de suscripción más generalizada, los relativos a estadística e información agraria, ganadera y de pesca, así como la realización de controles por monitorización de las ayudas de la PAC sobre parcelas agrícolas declaradas en la Solicitud Única de las campañas 2021 y 2022. Junto al grueso de convenios bilaterales que suscribe este Ministerio, durante 2021, hay también dos convenios multilaterales para la realización de cursos de formación digital agro-rural (con Andalucía y Madrid) y para llevar a cabo una investigación sobre cetáceos (con Canarias y Castilla y León).

Por su parte, el Ministerio de Educación y Formación Profesional se mantiene en un volumen algo más bajo que el año anterior (2021: 3% frente a 2020: 4,1%). Además de realización de actividades educativas conjuntas, prácticas académicas de alumnos de grado y posgrado, cabe mencionar un convenio suscrito con varias Comunidades Autónomas, a través del Instituto Nacional de Tecnologías Educativas y de Formación del Profesorado (INTEF), sobre el proyecto Aula del Futuro, un proyecto coordinado por el INTEF, en colaboración con las Comunidades Autónomas que se quieran suscribir, una aplicación didáctica para potenciar metodologías activas de aprendizaje entre el alumnado, basado en la tecnología digital que ofrece la empresa Samsung, con quien el INTEF ha suscrito, a su vez, un convenio de colaboración previo. Este departamento ha suscrito también un convenio multilateral para el desarrollo de aplicación eXeLEARNING como herramienta para la creación de recursos digitales educativos abiertos. Se trata de una iniciativa interesante que parte de dos Comunidades Autónomas –ha sido firmado inicialmente con Andalucía y Extremadura–, pero se halla abierto al resto de comunidades que deseen adherirse.

Tanto el Ministerio Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, como el Ministerio del Interior reducen notablemente la suscripción de convenios (ambos se sitúan en 2021 en el 2%, frente 2020: 6,3%, y 5,3% respectivamente).

La gran mayoría de los convenios suscritos por el primer departamento versan sobre prácticas académicas externas, ya sea de alumnos universitarios de grado y de postgrado, así como para ya titulados universitarios. De los tres sectores que abarca la acción de este Ministerio, en el panorama convencional de 2021, vuelven a aparecer la modificación y, en su caso, prórroga, de convenios previos sobre la ubicación de la Oficina de algunas comunidades en Bruselas en los locales de la REPER. Asimismo, en materia de cooperación, destaca el ya mencionado Acuerdo de prórroga del convenio para la actuación conjunta y coordinada en materia de acción humanitaria entre la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y once Comunidades Autónomas.

Por su parte, los convenios promovidos por el Ministerio del Interior tampoco ofrecen novedades durante este año: realización de la fase de prácticas de estudiantes, movilidad interadministrativa de los funcionarios de instituciones penitenciarias, seguridad en edificios judiciales de una comunidad autónoma o la incorporación de unidades competentes al Sistema de Seguimiento Integral de los Casos de Violencia de Género (Sistema VioGén), un sistema en funcionamiento desde 2007, y en cumplimiento de lo establecido en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la Violencia de Género.

En línea con años anteriores, una actividad convencional prácticamente testimonial muestran los Ministerios de Universidades (2021: 0,8% y 2020: 0,9%), Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática (2021: 0,7% y 2020: 0,9%), así como el Ministerio de Igualdad que, a diferencia del año anterior, registra en 2021 alguna actividad convencional (2021: 0,6%).

En el caso del Ministerio de Universidades, hay que puntualizar que, propiamente, las partes de los convenios más destacados son formalizados por organismos científicos y universidades, en particular los convenios de encomienda de gestión a través de los cuales universidades encarga la evaluación por la ANECA-CNEAI de la actividad investigadora de profesores contratados permanentes.

Por su parte, el Ministerio de Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática suele suscribir convenios, como es habitual, mayoritariamente con la Comunidad de Madrid sobre temas variados normalmente vinculados a proyectos singulares (así, coedición de revistas), especialidades ligadas a la propia posición de este ministerio [prórroga y modificación del convenio para el mantenimiento del Sistema Operativo (SOS) para la asistencia sanitaria a Presidencia del Gobierno] e, incluso, también realización de prácticas de alumnos de grado y doble grado.

Entre los convenios impulsados por el Ministerio de Igualdad, destacan, tras el 2020, año yermo en convenios para este departamento, los suscritos con varias Comunidades Autónomas para el servicio telefónico de información y asesoramiento jurídico en materia de violencia de género correspondientes a 2021.

1.2 Dimensiones cualitativas

Con estos datos cuantitativos la valoración que merece la actividad convencional arroja algunos motivos para la reflexión, tanto desde un enfoque general,

sobre el conjunto de actividad convencional vertical en 2021, como desde un enfoque monográfico, sobre la particular huella de la Covid-19 en este ámbito.

Por un lado, la valoración global de estos datos merece tres reflexiones sobre las partes, el contenido y la función de los convenios verticales. Con relación a las partes, el número de estos convenios se ha doblado respecto al año anterior, con un crecimiento sin precedentes, que devuelve a este instrumento en las cifras de hace una década. Sin embargo, sería erróneo asociar ese incremento a novedades cualitativas. El número de convenios se han doblado en buena medida por lo que podría llamarse "el efecto universidades". La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, ha incorporado a las universidades al sector público institucional y forman parte del ámbito subjetivo de aplicación de las previsiones de esta norma en materia de convenios. Un gran número de convenios en 2021 tiene como parte a universidades. Dado que puede haber más de un campus en una comunidad, la multiplicación de convenios con un mismo contenido siendo una universidad parte es una consecuencia lógica.

Ello enlaza con el contenido de los convenios verticales. Una mayoría de ellos versan sobre intercambio de información y prácticas externas (y, en esos casos, la otra parte suele ser una universidad). Estos últimos convenios que empezaron siendo una novedad exótica, por lo inusual hasta ese momento como contenido de un convenio, inundan la actividad convencional de 2021 y se convierten no solo en habituales, sino en mayoritarios. Prácticamente, no hay ministerio del Estado central que no suscriba convenios de prácticas externas. Por lo menos, cuantitativamente son los más numerosos, pero de poca entidad intergubernamental desde el punto de vista cualitativo. Además, el contenido de otra gran parte de convenios es la prórroga o, en su caso, la modificación, de convenios con larga y media trayectoria como acredita el volumen de adendas en la actividad de 2021. Por tanto, ni hay novedad en las acciones pactadas, ni esta continuidad temporal representa nada nuevo, ya que un alto número de adendas se produce cada año.

La tercera cuestión es la relacionada con la función de los convenios verticales. La mayoría de los pactos no prevén ya aportaciones ni del poder central, ni de las Comunidades Autónomas. En concreto, la territorialización de subvenciones se articulaba bilateralmente entre el Ministerio correspondiente y cada una de las Comunidades Autónomas a través de un convenio-tipo que generaba convenios "clónicos" al firmarse con cada comunidad. Había "familias" de convenios que respondían a un patrón de convenio que actuaba como oferta de cooperación y que se formalizaba como convenio bilateral con la comunidad interesada. Apenas hay rastro de este tipo de convenios en el panorama convencional de 2021. Sin embargo, sí parece emerger un incipiente espacio para la multilateralidad formal, esto es convenios firmados por el poder central y varias Comunidades Autónomas a la vez. Se trata de algo inusual que se detecta este año con más intensidad que el anterior, en particular con los dos convenios mencionados suscritos por la mayoría de la Comunidades Autónomas, en materia de cooperación humanitaria y con las Comunidades Autónomas con competencias traspasadas en materia de justicia.

Más allá de esta valoración general, especial atención merece analizar en 2021 específicamente la cuestión es dónde y cómo se refleja en los convenios verticales

la crisis sanitaria originada por Covid-19, "el tema" que ha cambiado nuestras vidas. Anteriormente, al hilo de la actividad convencional del Ministerio de Sanidad, se llamaba la atención sobre las escasas acciones pactadas a través de convenios con las Comunidades Autónomas sobre la Covid-19: sanidad es el sector en primera línea de la pandemia, hay competencias compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, las Conferencias Sectoriales suelen ser "productoras" de convenios y el protagonismo del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud durante la gestión de la pandemia ha sido indudable y visible.

En la actividad convencional de 2021 solo consta un convenio suscrito con varias Comunidades Autónomas. Se trata del Convenio entre el Ministerio de Sanidad y las Comunidades Autónomas (doce en 2021) sobre la adhesión al uso de la aplicación "Radar Covid-19". Dicho convenio se suscribe formalmente entre el Ministerio de Sanidad y un buen número de Comunidades Autónomas, pero el Ministerio ha delegado la firma de estos convenios en la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial del Ministerio de Economía y Transformación sobre quien recae el proceso de diseño e implantación de esta aplicación, así como "su mantenimiento operativo y su previsible desarrollo evolutivo y de la necesaria eficiencia en la incorporación de las comunidades y ciudades autónomas a su uso efectivo, imprescindible para el buen fin de la misma".

En 2020, la Comisión Europea había incluido entre las recomendaciones para la desescalada aplicaciones que facilitaran el rastreo de contactos. El Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud adoptó un acuerdo, de 19 de agosto de 2020, donde se establecían las condiciones en las que las Comunidades Autónomas temporalmente podían comenzar a utilizar en pruebas la aplicación hasta la firma de los correspondientes convenios bilaterales. A través de estos convenios se fijan los términos de la adhesión de la comunidad autónoma suscriptora al uso de esta aplicación. Dichos convenios no prevén financiación ni del Estado, ni de las Comunidades Autónomas firmantes. El plazo de vigencia de estos convenios es de cuatro años, lo que no deja llamar la atención, dado que las aplicaciones de rastreo no han sido por lo general un éxito en todo el territorio de la Unión, sobre todo, por la falta de aceptación ciudadana. Por tanto, llama la atención que este convenio sea el único que el Ministerio de Sanidad firma en materia de Covid-19 y que verse sobre una medida que no parezca que vaya a tener más recorrido.

Aunque el Ministerio y los Departamentos de Sanidad en las Comunidades Autónomas, han estado en primer plano durante la crisis sanitaria, la pandemia ha tenido un efecto transversal sobre casi todos los ámbitos, dilatado en el tiempo durante más de dos años de pandemia y sin un pronóstico claro sobre cuándo será su momento final. Junto a la oferta de adhesión a las Comunidades Autónomas de la aplicación digital "Radar Covid-19", las dos líneas que se atisban de colaboración convencional para la lucha contra los efectos de la pandemia son sobre todo de cariz económico.

Una primera línea de cooperación la constituyen convenios verticales con un contenido de auxilio administrativo en su vertiente de intercambio de información. Se trata del Convenio suscrito entre el Ministerio de Hacienda, la Agencia Estatal de Administración Tributaria y todas las Comunidades Autónomas, así

como las dos Ciudades Autónomas, en aplicación de lo establecido en el art. 4.4 del Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la Covid-19. Dicha norma prevé ayudas directas para empresas y autónomos y la suscripción de convenios y la colaboración entre ambas Administraciones para su ejecución.

A través de estos convenios se acuerda el intercambio de información entre las Administraciones Tributarias, la mención en todas las actuaciones y soportes que se utilicen al origen de los fondos que financian estas ayudas, con indicación de que son financiadas por el Gobierno de España, así como la obligación de suministrar información detallada sobre las convocatorias realizadas y los resultados de estas. La firma de estos convenios es condición *sine qua non* para la obtención de los fondos por las Comunidades Autónomas: contienen una peculiar cláusula según la cual tienen que firmarse en el plazo de un mes desde la entrada en vigor del mencionado Decreto-ley –un plazo muy breve para la tramitación de un convenio y que habrá sido posiblemente difícil cumplir– y a los diez días siguientes a la fecha en que adquiera eficacia el convenio, el Ministerio procederá a la transferencia de los fondos correspondientes a cada comunidad autónoma.

Una segunda línea de colaboración convencional se vincula expresamente al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia que recibirá Fondos Next Generation EU. Aquí se encuentran convenios de origen y contenido variopinto. En todos ellos, se conviene una dimensión financiera con unos importes relevantes.

Por un lado, el recurso a los convenios ha servido para instrumentar para proyectos específicos en determinadas Comunidades Autónomas, sin vocación de suscripción generalizada por el resto al menos de momento. Tal es el caso del Convenio entre el Ministerio de Ciencia e Innovación, Extremadura, Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT) y la entidad FUNDECYT-Parque Científico y Tecnológico de Extremadura para la Creación, equipamiento y puesta en marcha del Centro Ibérico de Investigación en Almacenamiento Energético (CNIAE). Hay cofinanciación de las partes suscriptoras. La aportación del Ministerio está financiada por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la Unión Europea. Dicha aportación queda legalmente vinculada a la realización de las inversiones recogidas en el convenio e integradas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España. Otro supuesto es el Convenio suscrito por el Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico (con Castilla y León y Principado de Asturias) a través del cual se formalizan las ayudas previstas Real Decreto 341/2020, de 18 de mayo, por el que se regula la concesión directa ayudas para la restauración ambiental de zonas afectadas por la transición energética, en el marco de Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, correspondiente a proyectos zonas degradadas por la minería del carbón. En este caso, la aportación financiera se asume exclusivamente por el Estado.

Dos convenios de suscripción múltiple por las Comunidades Autónomas en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en la actividad de 2021 son: el Convenio entre la Administración General del Estado (la Secre-

taria General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social) y varias Comunidades Autónomas para la realización de un proyecto para la inclusión social en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia dentro del componente "Fomento del crecimiento inclusivo mediante la vinculación de las políticas de inclusión social al Ingreso Mínimo Vital" (suscrito por cuatro Comunidades Autónomas en 2021, pero con vocación de implicar a más Comunidades Autónomas en 2022) y el Convenio entre el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 con la mayoría de Comunidades Autónomas (quince en 2021), para la ejecución de proyectos con cargo a los fondos europeos procedentes del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia para el eje de "Economía de los Cuidados y refuerzo de las políticas de igualdad e inclusión" del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. En ambos casos, la aportación financiera es estatal.

2. Convenios entre Comunidades Autónomas

2.1 Dimensiones cuantitativas

El desnivel cuantitativo y cualitativo entre la actividad convencional vertical y horizontal es sobradamente conocido. Durante 2021, se han tramitado a los efectos del art. 145.2 CE siete convenios entre Comunidades Autónomas:

- Convenio de cooperación entre Canarias y Castilla-La Mancha para la gestión compartida del proyecto de compra pública de innovación denominado ISOHCE, historia clínica interoperable y multirregional.
- Convenio de cooperación entre el Servicio Canario de Salud y la Comunidad de Madrid para la gestión compartida del procedimiento de contratación del proyecto de compra pública de innovación denominado "Sistema de diagnóstico y detección del virus del Zika (Zikad)".
- Convenio de colaboración entre Castilla y León, Andalucía la Comunidad Valenciana, para el fomento de las competencias digitales de la sociedad.
- Convenio Interadministrativo entre Canarias, a través del Instituto Canario de Estadística, y Islas Baleares, a través del Instituto de Estadística de las Illes Balears, para la cesión de la tecnología de soporte a la difusión de la infraestructura de datos y metadatos estadísticos eDatos.
- Convenio interadministrativo entre La Rioja y la Comunidad Foral de Navarra en materia de asistencia sanitaria: cirugía cardiaca y asistencia sanitaria en zonas limítrofes.
- Convenio de colaboración entre la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, el País Vasco y el Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos, Gogora, en materia de memoria, paz, convivencia y derechos humanos.
- Convenio entre la Comunidad Foral de Navarra y el País Vasco, sobre cesión de uso del sistema de información AVANTIUS, Sistema de Gestión de Justicia.

2.2 Dimensiones cualitativas

Con estos datos, la valoración que merece la actividad convencional entre Comunidades Autónomas no permite atisbar grandes cambios en un sector poco propicio ni a la formalización de la colaboración entre Comunidades Autónomas mediante convenios, ni a los cambios. En todo caso, el número de convenios horizontales tramitados en las Cortes Generales denota un repunte frente a los años anteriores (2021: 7 frente a 2020:3). Hay remontarse a un lustro (2016:6) o una década (2011:10) para encontrar una cifra de convenios horizontales tan elevada, en comparación con la tendencia habitual anual.

Las partes de estos convenios denotan también aspectos cualitativos del tipo de colaboración interautonómica. Las Comunidades Autónomas más proclives a suscribir convenios con otras comunidades son Canarias y la Comunidad Foral de Navarra. Todos los convenios, salvo un caso (el suscrito entre Castilla y León, Andalucía y Comunidad Valenciana para el fomento de competencias digitales) son firmados bilateralmente. Se trata de un hecho habitual en el Estado autonómico que indica que las Comunidades Autónomas siguen sin encontrar ámbitos propios para una cooperación más amplia entre ellas.

Este mismo dato, las partes suscriptoras, incide también el contenido los convenios. La relación de vecindad es un campo fértil para la actividad convencional entre Comunidades Autónomas y se halla muy asentada en asistencia sanitaria (así lo vuelve a acreditar en 2021 el convenio entre La Rioja y Navarra), pero se ha ampliado a otros ámbitos hasta ahora poco explorados, como memoria histórica (así, el convenio entre la Comunidad Foral de Navarra, el País Vasco y el Instituto Gogora). Más allá de la relación de vecindad, "lo digital" tienen un papel creciente como campo abonado para los convenios entre Comunidades Autónomas con o sin relación limítrofe: así lo confirman los variopintos convenios sobre cesión o uso conjunto de sistemas informáticos o fomento de competencias digitales.

Resta cerrar este año preguntando por qué estas iniciativas siguen siendo circunscritas a dos o tres Comunidades Autónomas. Y sobre todo cabe preguntarse por qué las Comunidades Autónomas no han visto la necesidad de suscribir ningún convenio entre ellas relacionado con la pandemia. La huella de la Covid-19 presente en todos los ámbitos de la acción pública sigue ausente –por lo menos en 2021– en la cooperación entre Comunidades Autónomas.