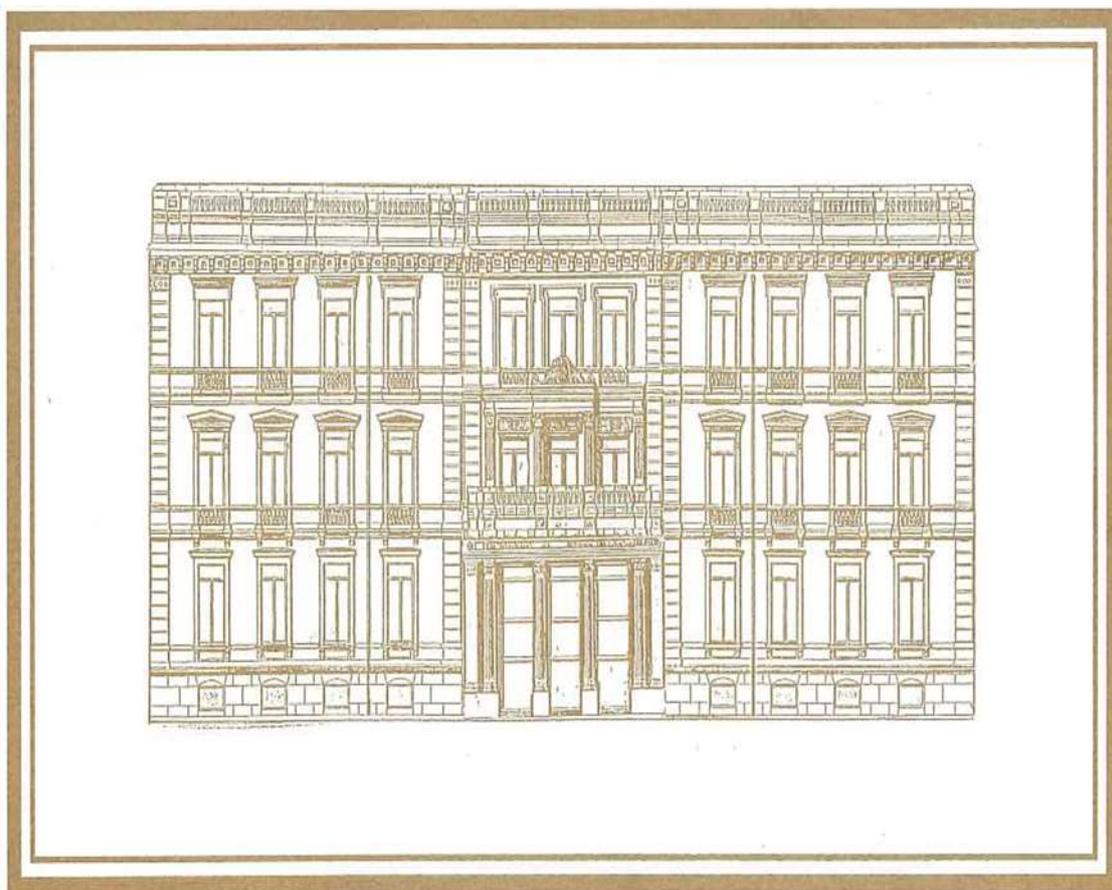


INFORME SOBRE LOS CONVENIOS DE COOPERACIÓN ESTADO- COMUNIDADES AUTÓNOMAS SUSCRITOS EN 2021



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE POLÍTICA TERRITORIAL

**Informe sobre los convenios de cooperación Estado - Comunidades Autónomas
suscritos en 2021**

© Dirección General de Cooperación Autonómica y Local
Secretaría de Estado de Política Territorial
Secretaría General de Coordinación Territorial.

**Edita: Ministerio de Política Territorial
NIPO: 204220063**

Madrid, octubre de 2022



ÍNDICE

ÍNDICE.....	1
1. INTRODUCCIÓN	5
2. NORMATIVA REGULADORA Y TRAMITACIÓN DE LOS CONVENIOS.....	9
2.1. Legislación.....	9
<i>Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, modificada por el por Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.....</i>	9
<i>Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF).</i>	11
<i>Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.</i>	11
<i>Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2021. Disposición Adicional Primera</i>	11
2.2. Procedimiento de autorización.	12
<i>Real Decreto 683/2021, de 3 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Política Territorial.....</i>	12
<i>Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 2017, por el que se aprueban las instrucciones para la tramitación de convenios. (Orden PRA/1267/2017, de 21 de diciembre).....</i>	12
<i>Informe de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local.....</i>	14
3. LOS CONVENIOS EN EL SISTEMA DE RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS.....	15
4. ASPECTOS MÁS RELEVANTES DE LOS CONVENIOS TRAMITADOS DURANTE 2021.....	19
<i>Convenios informados y suscritos</i>	19
<i>Clasificación de los Convenios según los Ministerios proponentes.</i>	20
<i>Clasificación de los Convenios por áreas sectoriales.....</i>	21
<i>Clasificación de los convenios según las comunidades autónomas suscriptoras.....</i>	22
5. PRINCIPALES CONTENIDOS DE LOS CONVENIOS SUSCRITOS DURANTE 2021	27
<i>Convenios en desarrollo de grandes políticas públicas.</i>	27
<i>Convenios de cesión de uso de recursos en común.</i>	30
<i>Convenios de cooperación educativa y de contenido cultural.</i>	32
6. COMPROMISOS FINANCIEROS DE LOS CONVENIOS.	35
<i>Aportaciones previstas en los Convenios de Suscripción Múltiple</i>	39
<i>Evolución de las Aportaciones previstas en los Convenios</i>	42
<i>Aportaciones previstas en los Convenios, ordenadas por Comunidades autónomas</i>	45
<i>Convenios de especial relevancia</i>	48
ANEXO	49



Índice de gráficos

Gráfico 1. Evolución del número de convenios / adendas, suscritos entre el Estado y las CCAA (1999-2021)	18
Gráfico 2. Número y % de convenios y adendas suscritos en 2021, según el Ministerio proponente.....	20
Gráfico 3. Principales sectores de actividad en que los ministerios han suscrito convenios con las CCAA en 2021. Porcentaje sobre el número total. Ordenados de mayor a menor número.	22
Gráfico 4. Convenios suscritos con las CCAA y Ciudades con Estatuto de Autonomía en 2021, ordenados de mayor a menor número.	23
Gráfico 5. Aumento o disminución del número de convenios / adendas de las CCAA con la AGE en 2021 respecto al año anterior, en porcentaje.....	24
Gráfico 6. Número de convenios suscritos entre el Estado y las CCAA (2019-2021), ordenados de mayor a menor número en 2021.	24
Gráfico 7. Número de convenios / adendas en 2021, por CCAA, en función de los principales sectores de actividad, ordenados de mayor a menor número.....	26
Gráfico 8. Financiación vía convenios en 2021, por Ministerios, ordenados de mayor a menor aportación estatal.....	39
Gráfico 9. Aumento o disminución de la financiación de la AGE vía convenios / acuerdos, por ministerios según su denominación en 2021, respecto a 2020, en millones de euros.....	44
Gráfico 10. Financiación Estado - CCAA vía convenios / adendas (1999-2021). Millones de euros.....	44
Gráfico 11. Reparto de la financiación de los convenios / adendas de colaboración entre el Estado y las CCAA, ordenados de mayor a menor financiación total (€). 2021.....	46
Gráfico 12. Financiación total mediante convenios / adendas en 2021 de las CCAA y la AGE. En millones de euros.....	47
Gráfico 13. Financiación total Estatal con número total de convenios/adendas por Comunidades Autónomas. En millones de euros.....	47

Índice de tablas

Tabla 1. Número de convenios / adendas en 2021, por CCAA, en función de los principales sectores de actividad, ordenados de mayor a menor número total por CCAA.	25
Tabla 2. Aportación y porcentaje sobre el total de cada Departamento ministerial en 2021 para convenios / adendas, ordenado de mayor a menor.....	37
Tabla 3. Financiación de convenios de suscripción múltiple (2021), por Ministerios.....	40
Tabla 4 Evolución del número de convenios, con su financiación estatal y autonómica.....	43
Tabla 5 Aportaciones financieras a los convenios / adendas AGE-CCAA, en 2021 (€), ordenadas de mayor a menor aportación autonómica.....	45
Tabla 6. Convenios y adendas suscritos durante 2021, por Ministerios y comunidades autónomas.....	49
Tabla 7. Convenios y adendas suscritos durante el año 2021, por Ministerios, áreas sectoriales y comunidades autónomas.....	50
Tabla 8. Relación de convenios con financiación superior a los 12.000.000,00 € en 2021.	51
Tabla 9. Número de veces en que participan las universidades públicas en los convenios/acuerdos en 2021.	54



Glosario de siglas.

Administración del Estado

AGE	Administración General del Estado
APA	Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación
AUC	Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación
CIN	Ministerio de Ciencia e Innovación
CSM	Ministerio de Consumo
CUD	Ministerio de Cultura y Deporte
DEF	Ministerio de Defensa
DSA	Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030
EFP	Ministerio de Educación y Formación Profesional
ETD	Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital
HFP	Ministerio de Hacienda y Función Pública
ICT	Ministerio de Industria, Comercio y Turismo
IGD	Ministerio de Igualdad
INT	Ministerio del Interior
ISM	Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones
JUS	Ministerio de Justicia
PCM	Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática
SND	Ministerio de Sanidad
TED	Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico
TES	Ministerio de Trabajo y Economía Social
TER	Ministerio de Política Territorial
TMA	Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana
UNI	Ministerio de Universidades

Comunidades Autónomas

CC.AA.	comunidades autónomas
AN	Andalucía
AR	Aragón
AS	Principado de Asturias
CE	Ciudad de Ceuta
CL	Castilla y León
CM	Castilla-La Mancha
CÑ	Cataluña
CR	Canarias
CT	Cantabria
EX	Extremadura



GA	Galicia
IB	Illes Balears
MA	Comunidad de Madrid
ML	Ciudad de Melilla
MU	Región de Murcia
NA	Comunidad Foral de Navarra
PV	País Vasco
RI	La Rioja
VA	Comunitat Valenciana

Otros

REOICO	Registro Electrónico Estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación
DGCAL	Dirección General de Cooperación Autonómica y Local
SGCA	Subdirección General de Cooperación Autonómica

Notas metodológicas

- Los convenios y acuerdos a que se refiere este informe son los suscritos hasta el 31 de diciembre de 2021, aunque su publicación en el Boletín Oficial del Estado sea posterior a dicha fecha, y siempre según los datos obrantes en la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local (DGCAL) a 20 de abril de 2022, que es la fecha de cierre de datos para este informe.
- Este informe se refiere tanto a los convenios como a los acuerdos, también llamados adendas, contenidos en la Base de datos de convenios de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local. En ocasiones, para simplificar la lectura, se hace referencia únicamente a “convenios” de forma genérica. Salvo que se indique expresamente lo contrario, este término engloba, cuando se utiliza solo, también a los acuerdos. Asimismo, este informe incluye también otros instrumentos de cooperación que se formalizan mediante convenio.
- La adscripción de los convenios a los diferentes Departamentos ministeriales es la que corresponde a la fecha de elaboración del Informe, es decir que se corresponde con la organización ministerial establecida por el Real Decreto 507/2021, de 10 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales.
- Las abreviaturas de los departamentos ministeriales utilizadas son las referidas en la Resolución de 12 de julio de 2021, de la Subsecretaría, por la que se modifica el anexo del Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de diciembre de 2001, por el que se dispone la numeración de las órdenes ministeriales que se publican en el Boletín Oficial del Estado.
- Tras la modificación operada por el Real Decreto 507/2021, de 10 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, **el área sectorial de función pública es asignada al Ministerio de Hacienda y Función Pública en 2021**, por lo que todos los convenios suscritos en esta área se agrupan bajo este departamento



1. INTRODUCCIÓN

Los convenios que celebran la Administración General del Estado y las comunidades autónomas constituyen el instrumento de cooperación interadministrativa de uso más frecuente y que cuenta con mayor continuidad y desarrollo como método para atender diferentes situaciones que se plantean en la realidad administrativa, así como para mejorar la eficacia de las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno.

Los convenios fueron el primer instrumento de cooperación utilizado en las relaciones interadministrativas en el modelo autonómico español, en buena parte debido a que existía un hábito y tradición de usarlo para resolver situaciones de facto que se daban entre el Estado y las Entidades Locales. Un instrumento que luego se extendió a las comunidades autónomas, y ello casi en paralelo al inicio del proceso de traspaso de servicios y funciones al nuevo nivel administrativo autonómico.

Los convenios se desarrollaron y alcanzaron una rápida consolidación ya desde los primeros momentos del sistema descentralizado de gobierno, e incluso su formalización ha complementado con frecuencia las previsiones previstas en los reales decretos de traspasos de medios y servicios a las comunidades autónomas. Es más, ya en el primer procedimiento de traspasos, el [Real Decreto 1383/1978, de 23 de junio](#), por el que se traspasan competencias de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña, en materia de agricultura, se previó un sistema de concertación con el Estado. Esto también se contempló en el [Real Decreto 1981/1978, de 15 de julio](#), por el que se traspasan competencias de la Administración del Estado al Consejo General del País Vasco en materia de agricultura. Algo similar sucede en el caso del o en el [Real Decreto 698/1979, de 13 de febrero](#), sobre transferencia de competencias de la Administración del Estado a la Junta de Andalucía en materia de Administración local, agricultura, transporte, urbanismo, actividades molestas y turismo. Por este motivo, se estableció mediante Acuerdo de 13 de marzo de 1984, un régimen de autorización previa, por parte de la entonces existente Comisión Delegada del Gobierno para Política Autonómica, posteriormente perfeccionada mediante el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de marzo de 1990 (BOE, de 16 de marzo de 1990).

Por lo tanto, y desde hace más de treinta años, en concreto desde 1989, **los convenios con las comunidades autónomas son objeto de análisis e informe por parte del Ministerio de Política Territorial, en la actualidad a través de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local (DGCAL), y ello con la finalidad de verificar y analizar su ajuste al sistema de distribución de competencias y a la política autonómica del Gobierno.**

Posteriormente, y al final de cada ejercicio, esta actividad convencional es ordenada y sistematizada en los Informes anuales que elabora la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local.

Esta actividad parte de **la Base de Datos de Convenios con las comunidades autónomas disponible en este Centro directivo, que dispone de información y de los textos y documentación referidos a 29.665 convenios**; de los cuales 21.288 son convenios en sentido estricto y 8.377 son acuerdos de desarrollo, prórroga o modificación; según los datos disponibles en el momento de cierre de datos para este informe, a 20 de abril de 2022.

Los informes anuales sobre los Convenios Estado- Comunidades Autónomas se empiezan a elaborar en el año 1985 por el entonces Ministerio de Administraciones Públicas (MAP). En 1998



se editan ya como publicación unitaria del Ministerio de Administraciones Públicas. Además, desde 2002, y de forma sistemática, estos Informes anuales son incorporados a la [página web del Ministerio](#), en la que están disponibles los correspondientes a los últimos diez años, lo que permite la realización de diferentes estudios académicos sobre el uso de este instrumento.

La disposición adicional 7ª, punto 4, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, establece la obligación de elevar anualmente al Consejo de Ministros un informe sobre la actividad de los órganos de cooperación existentes, así como sobre los convenios vigentes a partir de los datos y análisis proporcionados por el Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación.

Como lógica derivación de la flexibilidad de la figura, junto a los convenios en sentido estricto se han ido formalizando acuerdos, más conocidos como adendas, por los que se modifican, prorrogan o desarrollan los compromisos sustanciales adoptados en los convenios origen, y ello con la finalidad de no alterar los compromisos esenciales previstos en el convenio originario. De este modo, en la actualidad estos instrumentos de cooperación bilateral pueden adoptar ambas formas, la de convenio y la de acuerdo.

Sin embargo, y a pesar de la estabilidad y continuidad de este instrumento, se aprecian en la práctica significativas muestras de la evolución del número de convenios y acuerdos suscritos, así como de su dependencia del contexto presupuestario y político. En especial, se comprueba que, en momentos de crisis económica, la utilización de este instrumento suele descender, debido a que en estas situaciones la actividad administrativa y la capacidad para proponer nuevas acciones suelen verse afectadas. También se aprecia una tendencia a la reducción de su número en momentos de mayor incertidumbre por la celebración de procesos electorales, como ocurrió en el periodo enero-julio de 2016, correspondiente a la XI Legislatura, y en el año 2019, en el que se sucedieron elecciones generales, autonómicas y municipales.

Los momentos de prórroga de Presupuestos Generales del Estado, situación que se mantuvo durante los ejercicios 2019 y 2020, con la prórroga por segundo año de los presupuestos de 2018, ([Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018](#)), también suelen suponer una reducción de los convenios tramitados, nuevamente debido a las mayores dificultades para emprender nuevas actuaciones administrativas, y en especial cuando contienen compromisos financieros para el Estado. Otro elemento que sin duda condiciona el número de convenios es el de la mayor o menor voluntad de las administraciones en actuar a través del diálogo y la cooperación en la puesta en marcha de las políticas públicas.

Así, en 2021 se produce un aumento notable en el número de convenios suscritos (1.279 frente a los 853 del año 2020, año que sin duda estuvo marcado por la evolución de la pandemia. Se superan incluso las cifras habituales alcanzadas en los ejercicios anteriores a la crisis, que se situaban en torno a 1.000 convenios y acuerdos anuales.

A la vista de la importancia de este instrumento, y con el fin de facilitar su accesibilidad para toda la ciudadanía, los convenios de cooperación suscritos se incorporan al [Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado](#).

Una finalidad similar fue recogida en la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, que en su Disposición Adicional Séptima regula el **Registro de Órganos e Instrumentos de Cooperación (REOICO)**, en el que se registran tanto los órganos de cooperación existentes como los convenios



que suscriban por la Administración del Estado o alguno de sus organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes, cuya eficacia queda supeditada a la inscripción en dicho registro.

De la misma manera, la mayor parte de las comunidades autónomas han creado Registros de Convenios similares, normalmente vinculándolos a las obligaciones de suministrar datos abiertos que en la actualidad tienen todas las Administraciones públicas. Es el caso del [País Vasco](#), [Cataluña](#), [Galicia](#), [Andalucía](#), [Principado de Asturias](#), [Cantabria](#), [La Rioja](#), [Región de Murcia](#), [Comunitat Valenciana](#), [Aragón](#), [Castilla-La Mancha](#), [Canarias](#), [Foral de Navarra](#), [Extremadura](#), [Illes Balears](#), [Madrid](#), [Castilla y León](#), [Ciudad de Ceuta](#) y [Ciudad de Melilla](#).

Con el fin de posibilitar su estudio comparado, el presente Informe se presenta con una estructura en buena parte coincidente a la de los Informes de años anteriores. En el capítulo 2 se exponen las normas reguladoras de los convenios y sus requisitos de tramitación. En el capítulo 3 se aportan diferentes criterios para valorar la importancia y eficacia de este instrumento. Se tratan los aspectos más relevantes de los convenios tramitados durante el año 2021 en el capítulo 4. En el capítulo 5 se lleva a cabo una aproximación conceptual a los contenidos y compromisos adquiridos en los convenios, diferenciándose el objetivo y las necesidades que se pretenden resolver. Por último, en el capítulo 6 se aborda el contenido financiero de los mismos y su evolución reciente. En el Anexo se muestran los cuadros resumen, así como el listado de los convenios, formalizados por los diferentes Ministerios, durante 2021.





2. NORMATIVA REGULADORA Y TRAMITACIÓN DE LOS CONVENIOS

2.1. Legislación.

En los últimos años, el régimen jurídico de los convenios se ha visto profundamente afectado por las reformas legales llevadas a cabo en las Administraciones Públicas, fundamentalmente por la [Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común](#), por la [Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público](#), modificada por [Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia](#), que regula, en el Capítulo VI de su Título Preliminar, un régimen jurídico novedoso y completo para todos los convenios, que entró en vigor el 2 de octubre de 2016.

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, modificada por el por Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

La regulación básica de los convenios, también llamados convenios de cooperación, en las relaciones entre las diferentes administraciones públicas españolas está prevista en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que en el Capítulo VI de su Título Preliminar establece un completo marco jurídico para todos los convenios de cooperación¹.

Los aspectos más destacados de esta regulación de los convenios en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, son los siguientes:

- **Definición.** Son convenios los acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común (artículo 47). La Ley no incluye dentro de la consideración de convenios los Protocolos Generales de Actuación. También quedan fuera de la aplicación las encomiendas de gestión y los acuerdos de terminación convencional de los procedimientos administrativos (artículo 48.9), estos últimos regulados en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, por no considerarlos convenios.
- **Tipos.** Se establece la tipología de convenios (artículo 47.2.), distinguiendo entre los convenios interadministrativos, los convenios intradministrativos, los convenios formalizados con sujetos de derecho privado, y los convenios no constitutivos ni de Tratado internacional, ni de Acuerdo internacional administrativo, ni de Acuerdo internacional no normativo, firmados entre las Administraciones Públicas y sus órganos, organismos públicos o entes de un sujeto de Derecho internacional. **Este Informe se refiere sólo a los convenios entre el Estado y las comunidades autónomas e incluye a las universidades públicas.**
- **Requisitos de validez y eficacia de los convenios.** La Ley precisa que la suscripción de convenios deberá servir para mejorar la eficiencia de la gestión pública, facilitar la utilización

¹ Se sigue así la línea prevista en el Dictamen 878 del Tribunal de Cuentas, de 30 de noviembre de 2010, que recomendaba la sistematización de su marco legal, su tipología y el establecimiento de los requisitos para su validez, así como la obligación de su remisión al Tribunal de Cuentas.



conjunta de medios y servicios públicos, contribuir a la realización de actividades de utilidad pública y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (artículo 48). Se incluye como requisito de eficacia de todos los convenios suscritos por la Administración General del Estado o alguno de sus organismos públicos o entidades de derecho público, vinculados o dependientes, su inscripción en el Registro Electrónico Estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación del sector público estatal (REOICO), aunque se mantiene asimismo el de la publicación en el Boletín Oficial del Estado (BOE). También se habilita la posibilidad de publicación del convenio en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma, Provincia o municipio correspondiente.

- **Autoridad competente.** Algunas normas específicas permiten la habilitación para la firma de convenios en el ámbito de la Administración General del Estado y sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes y se atribuye a los Ministros y los Presidentes o Directores de dichas entidades y organismos públicos (artículo 48.2).
- **Contenido.** La Ley detalla el contenido básico que deben incluir todos los convenios (artículo 49), que deberán fijar **un plazo máximo de vigencia, que será de cuatro años** con carácter general, aunque **prorrogable por otros cuatro años**, así como los trámites preceptivos para su suscripción, que incluye la autorización del Ministerio de Hacienda y Función Pública, para su suscripción, modificación, prórroga y extinción (artículos 50 y 51).
- Asimismo, se incluye una disposición adicional octava transitoria que prevé el plazo máximo de tres años desde la entrada en vigor de la Ley para que todos los convenios en vigor se adaptasen al nuevo régimen previsto en la norma, plazo que finalizó en octubre de 2019.
- **Control externo.** Se prevé la obligación de remisión al Tribunal de Cuentas (artículo 53) de la suscripción, modificación o prórroga de cualquier convenio cuyos compromisos económicos asumidos superen los 600.000 euros.
- **Autorización por Acuerdo del Consejo de Ministros** (Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 2017, por el que se aprueban las Instrucciones para la tramitación de convenios). Se recabará la autorización del Consejo de Ministros, tras la autorización del Ministerio de Hacienda y Función Pública, cuando normativamente resulte preceptiva y, en todo caso, cuando se trate de convenios que prevean compromisos económicos para la Administración General del Estado o sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes **superiores a 500.000 euros, así como aquellos cuyo contenido sea de especial relevancia**. También en aquellos convenios cuyo contenido sea de especial relevancia apreciada por el Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática.
- **Inscripción en el Registro Estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación (REOICO).** La disposición adicional séptima de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, modificada por Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, regula el Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación (REOICO), y establece la obligación de comunicar cualquier suscripción, extinción, prórroga o modificación de cualquier convenio celebrado por la Administración General del Estado o alguno de sus organismos



públicos o entidades vinculados o dependientes **en el plazo de cinco días** desde que ocurra el hecho inscribible al REOICO.

Los convenios de colaboración cuentan con una regulación específica en las disposiciones que se referencian a continuación.

Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF).

La LOEPSF, en el artículo 20.3, relativo a las “medidas automáticas de corrección”, establece que la suscripción de convenios por parte de la Administración central con comunidades autónomas que incumplan el objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto, precisará con carácter previo a su concesión o suscripción, informe favorable del Ministerio de Hacienda y Función Pública. Este informe no es necesario si el convenio no tiene compromisos financieros para las partes. Estas medidas se aplican también en caso de formulación de la advertencia previa de riesgo de incumplimiento, prevista en el artículo 19 de esta Ley.

Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

En cumplimiento del artículo 10 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, desde octubre de 2014 se ha puesto en marcha el Portal de la Transparencia de la AGE, que ofrece, entre otros, los datos de los convenios vigentes en el año. Se han integrado en el Portal, para consulta pública, los datos de datos de convenios del sector público estatal, que contiene no sólo los datos de convenios vigentes entre el Estado y las comunidades autónomas, sino también los de los convenios que la Administración General del Estado ha suscrito con entidades locales, entidades privadas y otras entidades estatales².

Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2021. Disposición Adicional Primera.

Al igual que hicieron las diferentes Leyes de Presupuestos de los inmediatos años anteriores, la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, estableció, en su disposición adicional primera, y en desarrollo del citado artículo 20.3 de la LOEPSF, un trámite adicional para la suscripción de convenios de cooperación entre el Estado y las Comunidades autónomas que hubieran incumplido su objetivo de estabilidad presupuestaria.

De conformidad con esta regulación, la suscripción de estos convenios como la prórroga o modificación de los convenios vigentes requiere el informe favorable, preceptivo y vinculante del Ministerio de Hacienda y Función Pública, que emite la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, previo a la autorización por el Ministerio de Hacienda y Función Pública del artículo 50.2.c) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, cuando el convenio conlleve una transferencia de recursos del Estado a la Comunidad Autónoma, o implique un compromiso de realizar gastos por ésta, o se den ambas circunstancias.

² Para ello, al inscribir en el REOICO el convenio, debe marcarse expresamente que se acepta su publicación en el Portal (debido a las posibles limitaciones a la publicidad contenidas en la propia Ley de Transparencia en sus artículos 14 y 15).



En consecuencia, también durante el año 2021, la autorización de convenios del Estado con comunidades autónomas que incluyeran compromisos financieros, con respecto a todas las comunidades que incumplían los objetivos de déficit, requirió la emisión del informe favorable, preceptivo y vinculante de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Este riguroso control de los proyectos de convenio con contenido económico, consecuencia de la exigencia del objetivo de estabilidad presupuestaria, incide en el número de convenios que prevén obligaciones financieras para las partes, y en las cuantías presupuestarias comprometidas en los mismos.

Desde 2011 se produce una disminución de los recursos destinados, tanto por parte del Estado como de las comunidades autónomas, a los convenios, siendo uno de los factores que ha influido en la reducción de la planificación, vía convenio, de grandes obras de infraestructuras y programas de actuación que impliquen compromisos presupuestarios de largo alcance que afecten a varios ejercicios presupuestarios. En 2021 se registra un fuerte incremento de la financiación por ambas partes que suspende el ciclo anterior vinculado a la crisis económica.

En 2020 los convenios con financiación superior a 12 millones de euros fueron 8. **En 2021, y como muestra del relanzamiento de la actividad de cooperación vía convenios, se suscribieron 54 convenios con financiación prevista de más de 12 millones de euros**, a distribuir entre una y cuatro anualidades. La relación se desglosa en la tabla 8.

2.2. Procedimiento de autorización.

Real Decreto 683/2021, de 3 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Política Territorial.

En su artículo 4.1.c), el Real Decreto 683/2021, (al igual que el anterior el Real Decreto 307/2020, de 11 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Política Territorial y Función Pública), atribuye a la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local el informe de los proyectos de convenios que se suscriban por la Administración General del Estado y sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes, con las administraciones de las comunidades autónomas, previo a la autorización del Ministerio de Hacienda y Función Pública a la que se refiere el artículo 50.2.c) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Posteriormente, en el artículo 4.2.a) de dicho Real Decreto, se indica que corresponde a la Subdirección General de Cooperación Autonómica el ejercicio de dicha función del artículo 4.1.c).

Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 2017, por el que se aprueban las instrucciones para la tramitación de convenios. (Orden PRA/1267/2017, de 21 de diciembre)

De acuerdo con lo previsto en el artículo 50.2.c) de la citada Ley, la formalización de convenios de cooperación entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas requiere de la autorización del Ministerio de Hacienda y Función Pública. El Acuerdo del Consejo de Ministros, de 15 de diciembre de 2017, aprobó las instrucciones para la tramitación de convenios, entrando en vigor el 23 de enero de 2018.

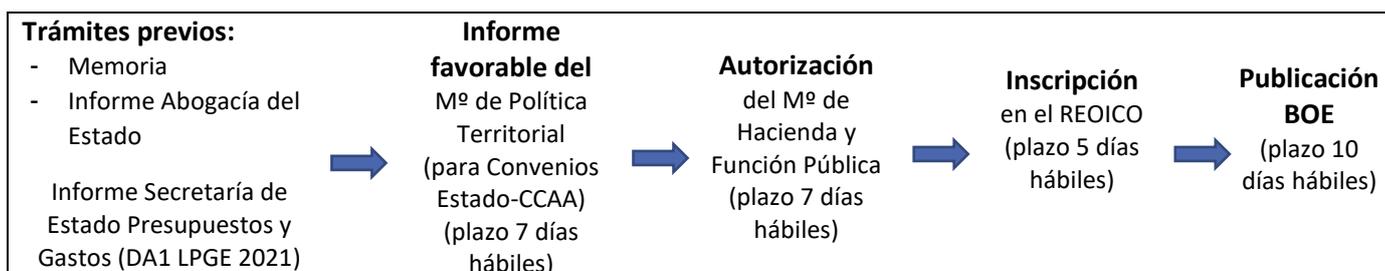


En concreto, el Acuerdo del Consejo de Ministros presenta las siguientes características e incluye las siguientes reglas de tramitación:

- Integra los criterios interpretativos de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, desarrollados por la Abogacía General del Estado y la Intervención General de la Administración del Estado.
- Regula, dentro del procedimiento de autorización del Ministerio de Hacienda y Función Pública, el informe del Ministerio de Política Territorial, referido a los convenios suscritos con una o varias comunidades autónomas o entidades locales.
- Incluye a los consorcios y universidades públicas adscritos o vinculados a dichas Administraciones.
- Clarifica cuándo resulta preceptiva la autorización del Consejo de Ministros en los convenios suscritos con una o varias Comunidades autónomas o Entidades Locales.
- Dedicar una instrucción del Acuerdo, la Cuarta, a las “excepciones a la solicitud de autorización del Ministerio de Hacienda y Función Pública”, que en total son 21, entre las que se incluyen tanto las figuras que no deben considerarse como tales convenios en sentido estricto, como aquellos que, por su especialidad, se ha considerado que no deben tramitarse como el resto de los convenios pues falta el carácter de bilateralidad, la concreción de obligaciones o se agotan en sí mismos. Las 21 excepciones contemplan, entre otros, los convenios de: subvenciones previstas nominativamente; encomiendas de gestión; contenidos patrimoniales y urbanísticos; anticipos reembolsables con fondos europeos, cesión de carreteras etc.

En aplicación de este Acuerdo, se estima que el orden de los trámites que se deben realizar para que los convenios sean eficaces es el siguiente:

1. Realización de los trámites, actuaciones e informes preceptivos, incluido, cuando proceda, el informe de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Hacienda y Función Pública.
2. Informe favorable del Ministerio de Política Territorial cuando se trate de convenios entre la Administración General del Estado y Comunidades Autónomas o Entidades Locales.
3. Autorización del Ministerio de Hacienda y Función Pública.
4. Autorización del Consejo de Ministros, en su caso.
5. Inscripción en el REOICO.
6. Publicación en el Boletín Oficial del Estado (BOE).





Informe de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local

Para la emisión de este Informe, que se realiza en el marco de la tramitación de convenios recogida en el artículo 50.2.c) de la mencionada Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y que debe emitirse en el plazo máximo de 7 días, se remite por el órgano competente del Ministerio proponente del convenio, una solicitud acompañada por la siguiente documentación:

- Texto del convenio.
- Memoria justificativa.
- Informe del servicio jurídico: Informe del órgano, organismo o entidad promotor del convenio en el que se manifieste si se han seguido las consideraciones del informe de la Abogacía del Estado o del servicio jurídico, y en el caso de no haberse seguido alguna de ellas su justificación.
- En su caso, informe de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Hacienda y Función Pública.



3. LOS CONVENIOS EN EL SISTEMA DE RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS

Tras la efectiva puesta en marcha del Estado autonómico diseñado por la Constitución, rápidamente se detectó la necesidad de desarrollar mecanismos de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas que arbitraran formas prácticas de relación para hacer posibles, pero sobre todo eficaces, las previsiones constitucionales.

En este sentido, aunque la Constitución carezca de previsiones específicas, la jurisprudencia constitucional consideró desde el principio la colaboración como un instrumento para fijar y alcanzar objetivos comunes, y para identificar los recursos financieros o materiales aportados por cada una de las Administraciones interesadas, cuando ello sea necesario y conveniente.

Para hacer efectivo este objetivo, se ha recurrido en estos años de forma frecuente al uso de los convenios como instrumento de articulación de las relaciones interadministrativas. Esta opción se explica ante todo por la flexibilidad que caracteriza a los convenios a la hora de pactar su contenido y, por lo tanto, por su idoneidad para atender situaciones de hecho no previstas o no resueltas de forma completamente satisfactoria en el sistema de distribución de competencias y responsabilidades. Como resultado de esta flexibilidad, **los convenios se han mostrado como los medios idóneos para concertar actuaciones que corresponden o interesan simultáneamente a la Administración General del Estado y a las diferentes comunidades autónomas.**

Además, diferentes características del sistema autonómico español han resaltado aún más el papel de los convenios en el desarrollo y práctica de las relaciones interadministrativas en España.

En primer lugar, por el carácter dispositivo de la asunción de competencias por parte de las comunidades autónomas, que ha dado lugar a determinadas situaciones en las que algunas competencias estatutariamente previstas aún no han sido asumidas íntegramente por las comunidades autónomas, por no haberse hecho efectivo el traspaso de medios y servicios. Esta característica fue muy significativa hasta la ampliación competencial de las comunidades autónomas constituidas por la vía del artículo 143 de la Constitución, en los años 2000-2001, ya que mediante diferentes convenios se articularon comisiones de coordinación en los sectores aún no traspasados a algunas comunidades, sobre todo en sanidad, servicios sociales y empleo.

En segundo lugar, por el carácter abierto y las consecuentes dudas derivadas del sistema de distribución de competencias, en la actualidad solventadas en gran medida por la jurisprudencia constitucional pero que en ocasiones ha generado incertidumbres e imprecisiones sobre la identificación de las funciones derivadas de cada título competencial y su atribución a una u otra Administración, o sobre el deslinde preciso de las mismas. De esta forma se logra identificar de modo más preciso las dudas sobre la forma de llevar a cabo de forma efectiva las previsiones del sistema competencial.

En tercer lugar, porque el convenio ha mostrado su operatividad y eficacia para articular las interdependencias e interacciones competenciales. En frecuentes casos de conflicto, en los que se ha dirimido la prevalencia de uno u otro título competencial, el Tribunal Constitucional ha reconocido de forma expresa estas imbricaciones y con frecuencia ha apelado al deber de colaboración como la fórmula adecuada para resolver la situación y las controversias analizadas.



Esta complejidad ha llevado a que, con frecuencia, las propias normas estatales reconozcan y prevean la firma de convenios con comunidades autónomas para la prestación de determinados servicios.

Así, en el ámbito educativo, para la gestión de las becas y ayudas al estudio, previstos en el [Real Decreto 1721/2007](#), de 21 de diciembre; o para la realización de las evaluaciones finales en la enseñanza a distancia de personas adultas, prevista en la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa LOMCE). En el ámbito de las relaciones laborales, los convenios para el auxilio y colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, previstos en la [Ley 23/2015, de 21 de julio](#). O, como otro ejemplo, en el ámbito del catastro también se prevén convenios específicos en el [Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo](#), de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario.

Un cuarto elemento importante en la evolución y tratamiento de los convenios de cooperación se apreció con la reforma de los Estatutos de Autonomía impulsadas desde 2006. Sabido es que los nuevos Estatutos prestaron una especial atención al sistema competencial, lo que indirectamente los llevó a identificar y solventar la pretensión competencial con remisión a futuras formas de cooperación. Esta opción se adoptó sobre todo para atender situaciones que habían sido objeto de controversia o sobre los que se había constatado una mayor complejidad, y en concreto supuso optar en muchos casos por la remisión a futuros convenios entre el Estado y las comunidades autónomas. Es especialmente frecuente en el [Estatuto de la Comunidad Autónoma de Cataluña](#), y es la finalidad de algunas previsiones estatutarias respecto a la ejecución de obras hidráulicas (art. 117.3.b), seguridad nuclear (art. 132.4), juventud (art. 142.2), obras públicas (art. 148.3) o planificación general de la actividad económica (art. 152.4.c).

También aparecen referencias relevantes en otros Estatutos, y así en el más reciente, en el [Estatuto de la Comunidad Autónoma de Canarias](#), se aprecian respecto de la capacidad para modular la competencia estatal en razón de la situación ultraperiférica de Canarias (art. 100), la gestión de fondos y planes estatales (art. 114), la gestión de obras públicas hidráulicas de interés general (art. 152), o la cooperación de los servicios de meteorología (art. 155).

Si desde la perspectiva autonómica mediante los convenios se han buscado fórmulas de participación en las decisiones gubernamentales en los territorios, desde la perspectiva estatal la evolución de los convenios con las comunidades autónomas ha tendido a primar la figura del **convenio de suscripción generalizada o múltiple**, que se plantea con todas o un número significativo de comunidades autónomas. Se busca de esta forma atender situaciones y plantear políticas comunes para incidir en la actuación autonómica, sobre todo en ámbitos de competencia compartidos.

Este tipo de convenios se corresponde con un doble objetivo del Estado: usar de forma común este instrumento para atender una visión compartida para todo el territorio, con lo que supone abordar con el mismo instrumento situaciones de hecho semejantes existentes en todas las Comunidades; y usar este instrumento como medio para incentivar el desarrollo y aplicación de políticas propias por parte de las comunidades autónomas.

El hecho de que haya diecisiete comunidades autónomas y dos ciudades con Estatuto de Autonomía, frente al elevado número de municipios, y de que ejerzan competencias similares y fácilmente homologables, facilita el uso de estos convenios de suscripción generalizada que se plantean como instrumentos para resolver situaciones competenciales no atendidas o



insatisfactoriamente resueltas por el sistema de distribución competencial, pero comunes y generalizadas en todas las comunidades.

De este modo, y aunque la bilateralidad sea una característica inicial y esencial de los convenios, el impulso de estos convenios supone proponer un modelo multilateral, aunque sin olvidar la formalización bilateral. El efecto final es que el número de convenios que se suscriben de manera generalizada, con todas o varias comunidades autónomas es destacable y de especial interés para conocer los objetivos y despliegue de muchas de las políticas del Gobierno (véase tabla 3). En unas ocasiones su contenido es muy similar y en otras ocasiones se materializan tras la preparación y el informe favorable previo de un modelo normalizado de convenio³, en otras ocasiones, se firman convenios marco que posteriormente se desarrollan en instrumentos específicos al que se adhieren una o varias comunidades autónomas. Ello supone que, en la práctica, se produzcan resultados propios de la cooperación multilateral a partir de la utilización de un instrumento esencial y formalmente bilateral como son los convenios.

En quinto lugar, en los últimos años se ha podido constatar la idoneidad de los convenios para abordar el adecuado uso de los recursos disponibles por parte de las diferentes Administraciones, en especial cuando una u otra Administración hace uso de los recursos de otra Administración para asegurar la eficacia de su gestión, evitando así duplicidades y ahorrando costes.

De esta forma, los convenios resultan especialmente apropiados para garantizar que los recursos asignados para las actuaciones de las diferentes Administraciones públicas sean usados de manera racional y adecuada, evitando solapamientos financieros y optimizando los recursos disponibles. Para ello se han de atender el uso adecuado, no sólo de los recursos financieros, sino también de los recursos materiales y personales, a fin de evitar duplicidades y mejorar la eficiencia de los servicios públicos. Los convenios formalizados con este objetivo tratan de resolver situaciones ya identificadas en la práctica administrativa y que se considera que se deben atender desde la conformidad y el acuerdo, y siempre buscando el mejor uso de los recursos públicos disponibles en cada nivel administrativo.

En el gráfico siguiente se puede apreciar la importancia cuantitativa de los convenios como instrumento de cooperación del Estado con las comunidades autónomas en los últimos veintidós años.

³ Los convenios “tipo” pasan a denominarse modelo normalizado, previsto en el art. 50.2 a) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 2017. Los modelos normalizados pueden contribuir a la cooperación multilateral si los suscriben varias CCAA o EELL.



Gráfico 1. Evolución del número de convenios / adendas, suscritos entre el Estado y las CCAA (1999-2021)



Fuente: Elaboración propia.



4. ASPECTOS MÁS RELEVANTES DE LOS CONVENIOS TRAMITADOS DURANTE 2021

Convenios informados y suscritos

El Registro Estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación (REOICO) permite disponer de información detallada de todos los convenios de los que se tiene constancia documental de su suscripción e incorporación al Registro. Igualmente, se tiene información de los convenios informados por el Ministerio de Política Territorial y de los autorizados por el Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Además, junto a los convenios, se tramitan, informan y suscriben anualmente un importante número de **Adendas o Acuerdos de desarrollo, modificación o prórroga de convenios** ya vigentes. Los Acuerdos o Adendas pueden ser:

- **Adendas de desarrollo:** Su objeto es precisar determinados contenidos ya previstos con un carácter más general en el convenio vigente.
- **Adendas de modificación:** Su objeto es modificar algunos contenidos de un convenio en vigor, pero sin llevar a cabo una alteración sustancial del mismo.
- **Adendas de prórroga:** Tienen como finalidad extender la vigencia del convenio más allá de lo inicialmente previsto.

En los tres casos suponen la incorporación de un elemento de flexibilidad y actualización para adaptar los compromisos previamente contraídos a las nuevas necesidades surgidas.

En este informe se incluyen también los convenios suscritos entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas no sometidos al trámite de autorización por el Ministerio de Hacienda y Función Pública, ya que se trata de instrumentos de cooperación con las comunidades autónomas, en este caso, excluidos de la autorización previa prevista en el artículo 50.2.c) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, pero igualmente convenios con información relevante desde la perspectiva de las relaciones de cooperación.

En cuanto a la suscripción final de los convenios y acuerdos inscritos, a la fecha de cierre de este informe se tiene conocimiento de que **durante 2021 han sido suscritos un total de 1.279 convenios, de los cuales 248 fueron suscritos sin someterse al trámite de autorización previa (lo que supone un 19,39% del total de convenios suscritos)**. La Dirección General de Cooperación Autonómica y Local ha informado a lo largo de 2021 un total de 1.153 proyectos de convenio a suscribir con las Comunidades autónomas.

Convenios y acuerdos informados (independientemente de si están o no suscritos)	1.153
Convenios y acuerdos suscritos sin informe previo	248
Convenios y acuerdos suscritos	1.279

Sobre estas cifras conviene hacer algunas advertencias o precisiones ante la diversidad de situaciones derivadas de su tramitación, que aparentemente dan lugar a unos datos estadísticos no siempre coincidentes. Puede haber convenios y acuerdos informados y autorizados y que finalmente no llegan a firmarse, y por tanto a formalizarse, por causas diversas. Igualmente, puede darse el caso de convenios o acuerdos suscritos en 2021 que hayan sido informados o autorizados



en el ejercicio anterior, en 2020. Además, pueden existir convenios ya informados o autorizados de cuya suscripción aún no se tenga constancia o que estén aún pendientes de publicación, y que, por tanto, no han sido computados en el ejercicio.

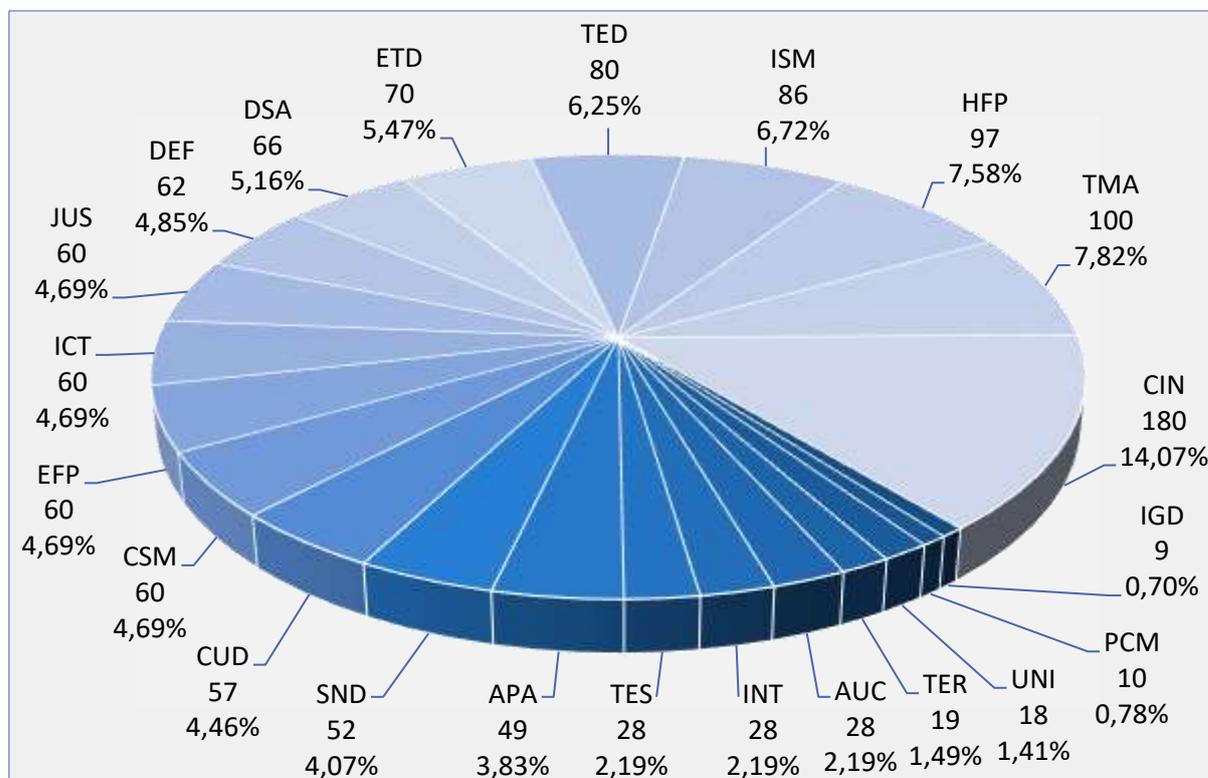
Con respecto a la distribución de los convenios durante el año 2021, la mayor actividad se concentra en último trimestre del año. Por trimestres, en 2021, se tramitaron en la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local los siguientes convenios:

1º trimestre 2021	226	18%
2º trimestre 2021	305	24%
3º trimestre 2021	298	23%
4º trimestre 2021	450	35%
Total	1.279	100%

Clasificación de los Convenios según los Ministerios proponentes.

De los 1.279 convenios y adendas suscritos e informados, el 89,52 % fueron convenios (1.145), y el 10,48 % restante, adendas (134). Todos los Ministerios formalizaron convenios en 2021, aunque con distinta intensidad, por las lógicas diferencias derivadas del ámbito material de sus funciones, el reparto de competencias y las necesidades de coordinar sus actuaciones con las de las comunidades autónomas.

Gráfico 2. Número y % de convenios y adendas suscritos en 2021, según el Ministerio proponente.



Fuente: Elaboración propia



Como se observa en el gráfico anterior, destaca la actividad de cinco Departamentos que con mayor intensidad han utilizado este instrumento de cooperación: Ciencia e Innovación, Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, Hacienda y Función Pública, Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, y Transición Ecológica y Reto Demográfico.

Clasificación de los Convenios por áreas sectoriales

A efectos analíticos, la actividad de los diferentes Departamentos ministeriales se ha ordenado por áreas sectoriales de actuación, que identifican las principales políticas públicas de la acción gubernamental y que con frecuencia se corresponden con Secretarías de Estado o Secretarías Generales. Esta adscripción permite un análisis más preciso del tipo de acciones que cada Ministerio lleva a cabo en colaboración con las Comunidades autónomas y, además, ayuda a identificar con más claridad los títulos competenciales que amparan la actuación de las Administraciones participantes.

Para facilitar este estudio, se han identificado 51 áreas, referidas a las diferentes políticas públicas desarrolladas por la Administración.

Si se analizan las áreas sectoriales que suman más de 20 convenios o adendas, **se observa que la mayor actividad convencional aparece en 20 sectores, que suponen el 76,2% del total de los convenios o acuerdos suscritos en todo el año, mientras que las otras áreas se reparten el 23,8% restante.**

En el gráfico siguiente se ordenan los mencionados 20 sectores con mayor número de convenios o acuerdos suscritos. Destacan el área de Investigación, seguida de Seguridad Social, Hacienda y Servicios Sociales que suman un tercio del total.



Gráfico 3. Principales sectores de actividad en que los ministerios han suscrito convenios con las CCAA en 2021. Porcentaje sobre el número total. Ordenados de mayor a menor número.



Fuente: Elaboración propia

Clasificación de los convenios según las comunidades autónomas suscriptoras

Las comunidades autónomas y ciudades con Estatuto de Autonomía **suscribieron con la Administración General del Estado en 2021 una media de 64 convenios y acuerdos**. Al igual que años anteriores, destaca el número de convenios suscritos por la Comunidad de Madrid, con 201 convenios, el 12,7% del total, Andalucía, con 142 (11,1%) y Castilla y León con 118 (9,2%).

Hay que tener en cuenta para analizar estos datos que tanto la Comunidad Foral de Navarra como el País Vasco no participan, por su régimen especial de financiación, en determinados convenios que comportan aportación económica por parte del Estado.

El elevado número de convenios de Madrid, Andalucía y Castilla y León distorsiona ligeramente al alza la media, como se aprecia en el gráfico siguiente. La mediana se sitúa en 51 convenios suscritos. Andalucía y Castilla y León tienen un gran tamaño, lo que explica la mayor necesidad de actuaciones concertadas en sus territorios.

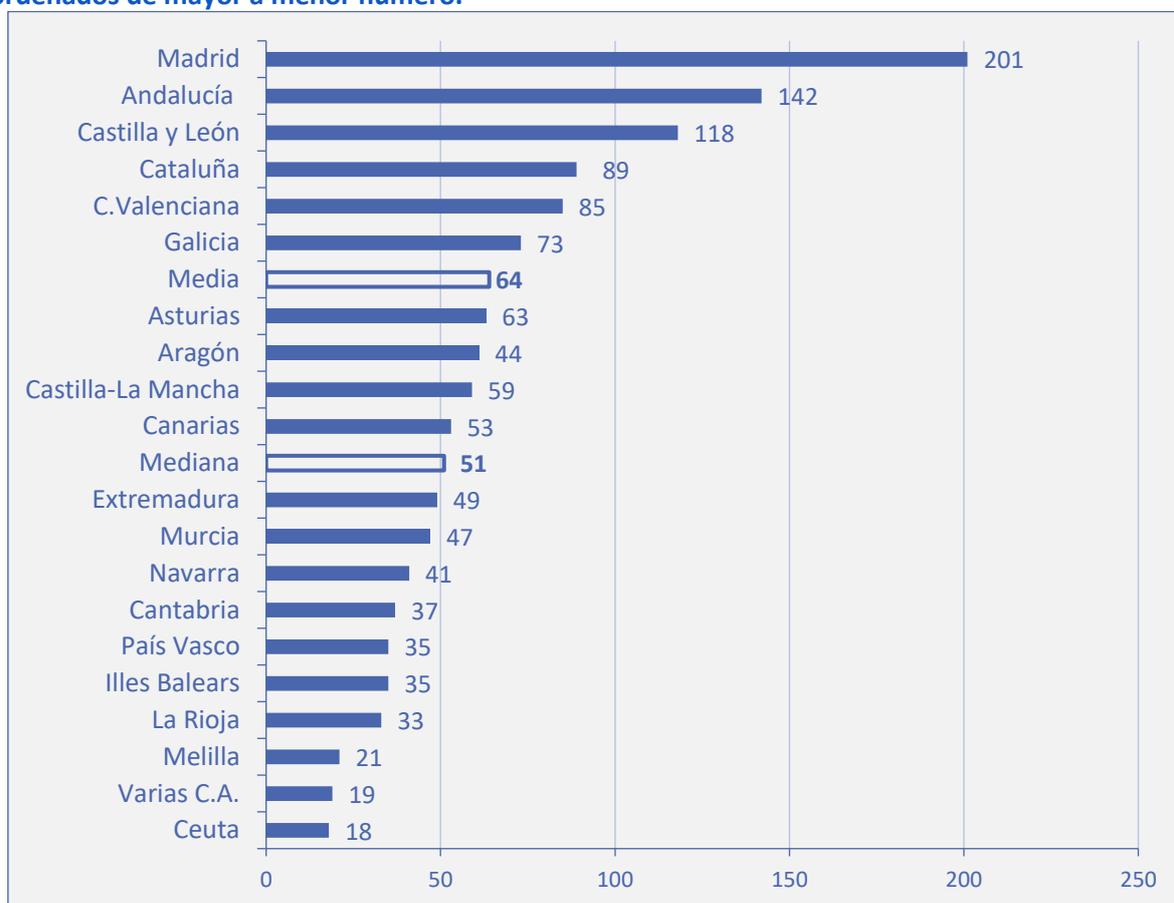
Las comunidades autónomas del País Vasco y Foral de Navarra por su particular régimen de financiación suscriben un menor número de convenios.



Las ciudades de Ceuta y Melilla no disponen del mismo ámbito competencial que las comunidades autónomas, por lo que el número de convenios suscritos es siempre menor.

En especial, la suscripción de convenios con la Comunidad de Madrid es muy destacada en tres áreas; Investigación y Universidades, en donde se incluyen los convenios de prácticas externas de los estudiantes en las Universidades públicas de la Comunidad de Madrid, y Archivos, Museos y Bibliotecas nacionales; junto con el área de Defensa, que sin duda derivan de la ubicación en esta Comunidad de los servicios centrales de la Administración estatal y de los principales centros culturales del Estado.

Gráfico 4. Convenios suscritos con las CCAA y Ciudades con Estatuto de Autonomía en 2021, ordenados de mayor a menor número.



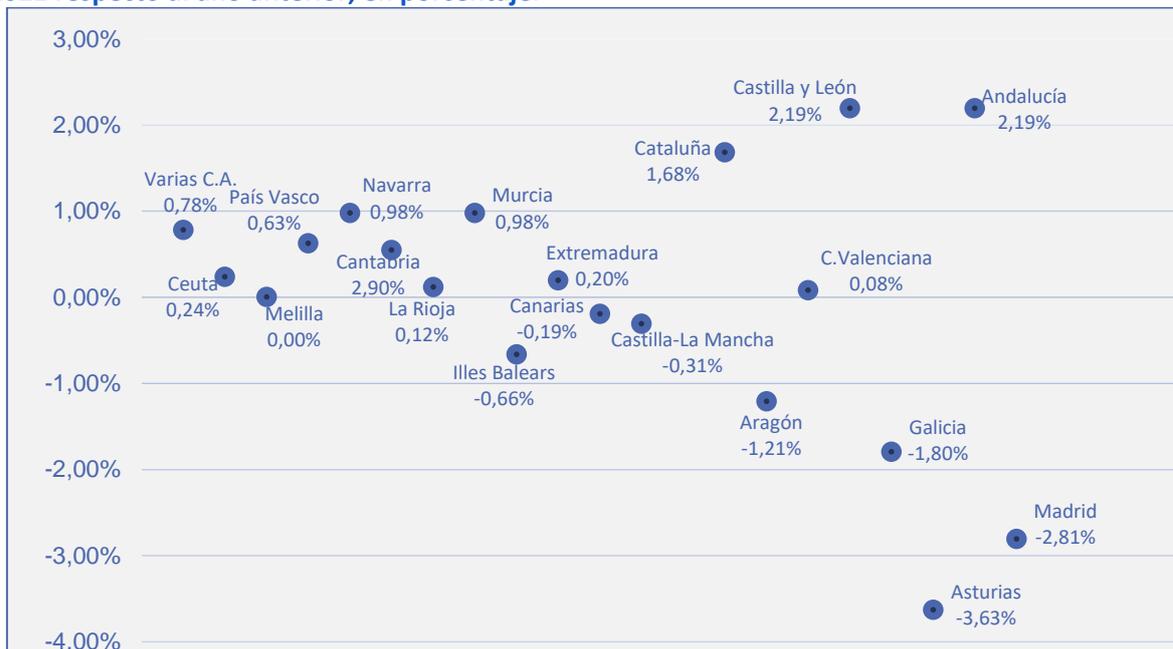
Fuente: Elaboración propia.

El número de convenios no tiene relación directa ni con la relevancia de los proyectos ni con su financiación asociada, como se verá más adelante, ya que un solo proyecto puede suponer una fuerte inversión.

En general, la actividad convencional con las comunidades autónomas referida al número de convenios suscritos experimenta un notable aumento en todas las comunidades autónomas.

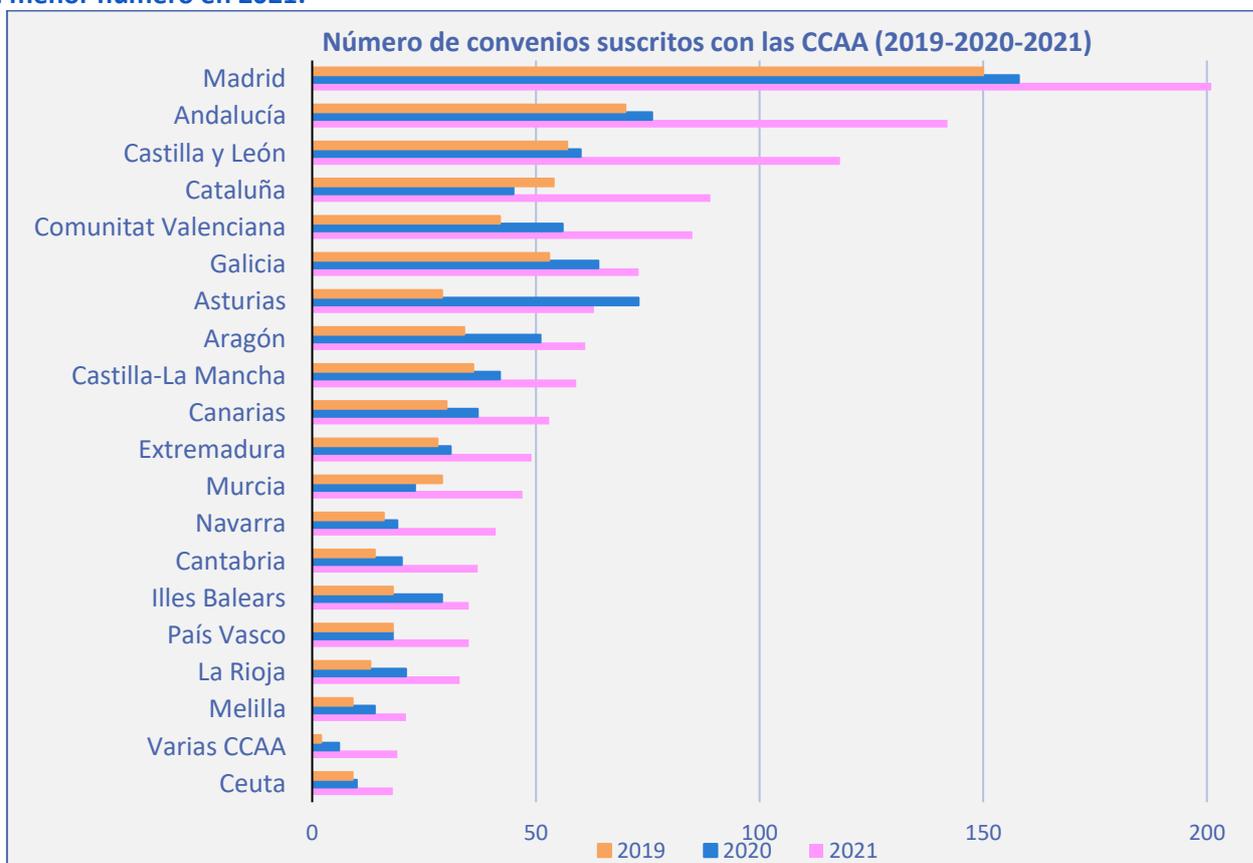


Gráfico 5. Aumento o disminución del número de convenios / adendas de las CCAA con la AGE en 2021 respecto al año anterior, en porcentaje.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 6. Número de convenios suscritos entre el Estado y las CCAA (2019-2021), ordenados de mayor a menor número en 2021.



Fuente: Elaboración propia.



Respecto a 2019 y 2020, en 2021 el número de convenios aumenta de forma significativa en todas las Comunidades autónomas excepto en Asturias, (debido a que en 2020 en Asturias se suscribieron en más de 90 convenios para actuaciones de diversificación económica en las antiguas comarcas mineras, lo que elevó la cifra anual en ese año de forma extraordinaria).

Tabla 1. Número de convenios / adendas en 2021, por CCAA, en función de los principales sectores de actividad, ordenados de mayor a menor número total por CCAA.

2021	MA	AN	CL	CÑ	VA	GA	AS	AR	CM	CR	EX	MU	NA	CT	PV	IB	R	ML	CE	Varias C.A.	Total
Investigación	36	23	17	25	12	13	3	5	5	10	6	2	3	4	3	5	4			4	180
Seguridad social	8	4	5	7	3	4	4	4	3	3	3	3	5	4	3	5	3			5	76
Hacienda	7	5	4	3	4	2	3	3	4	4	1	4	8	5	1	3	4	1	1		67
Servicios sociales	11	6	11	2	4	2	3	2	3	2	4	3	2	3	1	2	2	2	1		66
Defensa	20	6	6	2	6	8	1	5	2	2	1	1					1	1			62
Administración de justicia	9	7	4	10	7	3		2	2		2	2	1	2	2	1	2	1	1	2	60
Consumo	4	18	9	9	2	2	3	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1		60
Educación	1	6	7	4	8		2	3	7	2	1	4		1	2		1	6	3	1	59
Agricultura y ganadería	8	4	1	3	2	3	2	4	2	1	3	3	2	2	2	2	2			1	47
Comunicaciones y Sociedad de la Información	3	8	3	3	4	1	2	1	2	1	2	1	2	1	1	1					36
Estadística	3	4	2	3	2	4	2	1		2		1	1	1	3	2	1				32
Infraestructuras y acción territorial	7	3	1		2	3	2	1	1		4	2		1	3	1					31
Medio ambiente	1		9				11	3	3		1										28
Comercio	10	3	1	1	2	1	1		1	2		3			1		1				27
Cooperación internacional	9	2	3	2	3	1		2	1	2										1	26
Salud pública y promoción de la salud	3	1	2		2	2	1	3	2	1	1	3			1	1	2			1	26
Turismo	1	1	2		3	2	2	2	3	2	2	1		1		1	1		1		25
Función pública	2	2	3	2		3	2	1	2	1		1		1		4					24
Aguas y obras hidráulicas	2	2			4	4	1	1		2	3	1	1						1		22
Archivos, museos y bibliotecas	7	3	2		1	1		2	1			2								1	20
Otros sectores	49	34	26	13	14	14	18	15	14	15	14	9	15	10	10	6	8	8	10	3	305
TOTAL por CA	201	142	118	89	85	73	63	61	59	53	49	47	41	37	35	35	33	21	18	19	1279

Fuente: Elaboración propia.



Gráfico 7. Número de convenios / adendas en 2021, por CCAA, en función de los principales sectores de actividad, ordenados de mayor a menor número.



Fuente: Elaboración propia.



5. PRINCIPALES CONTENIDOS DE LOS CONVENIOS SUSCRITOS DURANTE 2021

La libertad para pactar, junto a la flexibilidad para abordar situaciones diferentes y heterogéneas, son sin duda las dos características esenciales de estos instrumentos, y tienen como efecto una amplia variedad del contenido de los convenios.

No obstante, y a efectos metodológicos, la información disponible sobre la práctica administrativa en la formalización y gestión de los convenios permite identificar características que ayudan a sistematizar el objeto, el contenido y los compromisos que las partes adquieren una información y análisis imprescindibles para valorar el uso de este instrumento, para lo que se aportan algunos ejemplos ilustrativos correspondientes a 2021.

Atendiendo al objeto del convenio la mayoría de los convenios/adendas se pueden encuadrar en estas categorías:

- **Convenios en desarrollo de grandes políticas públicas.**
- **Convenios de cesión de uso de recursos en común.**
- **Convenios de cooperación educativa y de contenido cultural.**

Convenios en desarrollo de grandes políticas públicas.

Son convenios para la concertación de competencias. Es frecuente el uso de estos convenios, como se indicó al principio, en las situaciones en las que dos o más Administraciones cuentan con títulos competenciales habilitantes propios para actuar. Lógicamente estos títulos y atribuciones son diferentes y con una base constitucional o legal propia en cada caso, lo que no impide que las partes aprecien objetivos compartidos y la conveniencia de promover actuaciones simultáneas por parte de dos o más Administraciones.

No se altera el orden de atribución de competencias, ya que cada Administración actúa desde el ejercicio de sus propias esferas. Sin embargo, los participantes asumen y reconocen en el correspondiente convenio que sólo pueden alcanzar sus objetivos mediante la acción y respuesta conjunta.

En este tipo de convenios tienen una especial relevancia aquellos que se formalizan para la realización de actuaciones en un mismo territorio, o al menos en un mismo espacio geográfico, una situación que es resaltada por la condición de ente territorial de las Administraciones autonómicas y que se evidencia ante situaciones y problemas que tienen una base territorial determinada. Por lo tanto, el resultado de esta convivencia de competencias en un mismo espacio son acuerdos para realizar actuaciones que se despliegan en este mismo espacio compartido desde bases competenciales diferentes y concomitantes.

El supuesto de uso más frecuente se aprecia en espacios geográficos o territoriales en los que coinciden las competencias estatales en materia de las infraestructuras del transporte de interés general y las competencias autonómicas y locales en materia de ordenación del territorio.

Así, la ordenación y planificación del territorio son competencias autonómicas, pero las actuaciones resultan limitadas en la práctica por la existencia en su mismo espacio geográfico de infraestructuras de todo tipo, viarias, ferroviarias, portuarias o aeroportuarias que condicionan el



desarrollo y la planificación urbana. Esta dualidad de objetivos conduce a actuaciones en las que cada parte ha de asumir los intereses y objetivos de la otra para responder a los problemas surgidos.

Desde la perspectiva estatal, junto al interés de las administraciones más cercanas por velar por el uso del espacio físico, estos convenios atienden el mantenimiento y desarrollo ordinario de las infraestructuras del transporte, que por su condición de interés general normalmente no sólo son utilizadas por los habitantes de la zona geográfica afectada, sino de un espacio poblacional mucho más amplio, e incluso de la totalidad del país en el caso de las infraestructuras de uso intensivo.

Estas actuaciones son más frecuentes en las actividades administrativas que operan con una referencia territorial y no poblacional, cuando la prestación de servicios o la dotación de medios requieren de una base física. Ejemplos serían los convenios del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana en la realización del Plan Nacional de Ortofotografía Aérea. Y aquellos relacionados con las infraestructuras ferroviarias o portuarias o la creación de plataformas logísticas. En este grupo se incardinan los convenios para la realización de trabajos de control asistido por teledetección satélite de las superficies de regímenes de Ayudas de la PAC.

Otros convenios para considerar en este punto son los suscritos en materia de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en los que coinciden las competencias ejecutivas en materia de empleo y de seguridad social; en el primer caso, atribuidas a las comunidades autónomas, y en el segundo al Estado. En este ámbito, se han tramitado convenios para articular la lucha contra el fraude en materia de trabajo no declarado, empleo irregular, fraude a la Seguridad Social y Formación Profesional para el Empleo, o para la protección de los trabajadores en contacto con el amianto, con las mismas implicaciones competenciales.

Muchos de estos convenios tienen por objeto la realización de actuaciones de fomento. En este tipo de convenios la vinculación competencial es menos relevante, ya que se justifica por la capacidad de incentivar y promover la actuación de otra Administración por parte del Estado.

Como regla general, estos convenios articulan un plan, programa o línea de acción que el Estado impulsa y despliega en todas o en un número significativo de comunidades autónomas, de modo que la formalidad bilateral es usada con una finalidad multilateral. En estos casos, el convenio es un instrumento de fomento y apoyo a la acción, y resulta de uso frecuente en ámbitos en los que la competencia ejecutiva corresponde al nivel autonómico, si bien el Estado interviene con frecuencia con medios financieros para coadyuvar en la consecución de unos determinados objetivos.

Con esta finalidad, **en un número de convenios relevante se financian actuaciones de interés para las comunidades autónomas, generalmente en el marco de un Plan o Programa conjunto, y de acuerdo con un reparto de los fondos previamente negociado de forma multilateral, en el marco de las Conferencia Sectoriales.**

Además, y como ejemplo significativo de este tipo de convenios, en 2021 se comienzan a distribuir en las Conferencias Sectoriales los fondos Next Generation, según los objetivos previstos en el **Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.**



Destacan en 2021:

- Convenios en desarrollo de la Ley 39/2006 de promoción de la autonomía personal y atención a dependientes (nivel acordado en 2021). (Mº de Derechos Sociales y Agenda 2030 con las 17 CCAA).
- Convenios para la realización de controles por monitorización sobre las parcelas agrícolas declaradas en la Solicitud Única de la campaña 2021 (Mº de Agricultura, Pesca y Alimentación con las 17 CCAA).
- Convenios de Apoyo a la Solvencia Empresarial en respuesta al COVID-19 (Ministerio de Hacienda y Función Pública con las 17 CCAA).
- Convenios para la ejecución del Plan para la Sostenibilidad Turística (Mº de Industria, Comercio y Turismo).
- Convenios de Impulso de la Tarjeta Social Digital (Mº de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones).
- Convenios para la cooperación en materia de Inspección de Trabajo y Seguridad Social constitución de las Juntas Arbitrales de Consumo (Mº de Trabajo y Economía Social).

En este escenario, la Administración General del Estado tiene interés en fomentar la actuación de las comunidades autónomas con vistas a la consecución de resultados que se integran en sus planes generales. Estos supuestos son compatibles con el sistema de distribución de competencias, ya que el Estado se limita a incentivar y animar la actuación autonómica; si bien, para ello, puede prestar sus servicios técnicos o incluso sus recursos financieros, que son utilizados como medida incentivadora. Además, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha establecido límites a esta actuación de fomento.

Además, en muchos casos estos convenios incluyen aportaciones propias de las comunidades autónomas, con lo que en la práctica son convenios para la cofinanciación de actuaciones de interés compartido.

Por los motivos apuntados, este tipo de convenios son más frecuentes en ámbitos materiales en los que los títulos competenciales del Estado son indirectos. Es el caso de la cultura, el turismo, el deporte o los servicios sociales, competencias propias de la actuación de las comunidades autónomas y en las que el Estado sólo puede actuar con el título competencial de fomento.

Aunque la tendencia de estos convenios se dirija al tratamiento multilateral de los problemas, en algunos casos las medidas de fomento e incentivación de actuaciones no siempre se dirigen a la totalidad de las Comunidades, sino que a veces tiene una finalidad determinada y geográficamente localizada, para atender situaciones específicas, como es el caso del Convenio del Ministerio de Política Territorial para fomentar el desarrollo económico de la provincia de Teruel y corregir los desequilibrios existentes.

Dentro de este tipo, una visión más amplia y compleja tienen los convenios para la gestión y control de las subvenciones para seguros agrarios, en los que la acción de fomento se completa con un sistema de gestión procedimental conjunto para Estado y comunidades autónomas.

Este tipo de convenios se suele asociar a la concesión de una **subvención** para la realización de la actividad.



En 2021 se han suscrito 125 convenios para la canalización de subvenciones a Comunidades autónomas, el 9,77% del total de convenios suscritos. Destacan los siguientes:

- Convenios entre el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y las comunidades autónomas para la ejecución del Programa de Impulso a la Rehabilitación de Edificios Públicos.
- Convenio para el desarrollo de un Plan Integral de Empleo de Canarias (2021).
- Convenio entre la Administración General del Estado (M^º Política Territorial), y el Gobierno de Aragón, para fomentar el desarrollo económico de la provincia de Teruel y la corrección de los desequilibrios existentes.
- Convenio para el desarrollo de un Plan extraordinario de empleo y formación para hacer frente a las consecuencias de la erupción volcánica en la isla de la Palma.
- Convenio para el desarrollo de un Plan de Empleo de Andalucía para la realización de medidas que incrementen el empleo.

Convenios de cesión de uso de recursos en común.

En estos convenios se presta ayuda y apoyo técnico a otra administración. La justificación de este tipo de convenios no deriva del sistema competencial, sino de la disponibilidad de recursos y medios adecuados para el ejercicio de las competencias atribuidas a cada nivel. Con frecuencia, estos recursos no son los adecuados o los suficientes y requieren solicitar el concurso o auxilio de otra Administración, lo que obliga a los responsables a recabar esta ayuda de otra Administración.

Desde una perspectiva teórica, en cierto sentido esta técnica de cooperación se relaciona con el federalismo de ejecución, un elemento de las relaciones interadministrativas de especial arraigo en la tradición federal alemana y que supone atribuir a los Länder la totalidad de las actuaciones administrativas de ejecución, lo que permite disponer de recursos humanos adecuados en todo momento y para prestar todos los servicios administrativos.

En la práctica se ha podido apreciar como la disponibilidad de recursos humanos adecuados no se cumple en todos los casos, de modo que es frecuente que una Administración para el ejercicio de sus funciones requiera de los medios de que dispone otra Administración, lo que abre la vía a una cooperación puntual, limitada en cuanto a sus objetivos y que tiene como finalidad facilitar el ejercicio de las funciones ajenas mediante la realización de actividades que competencialmente no les corresponden en sentido estricto.

Esta forma de cooperación se relaciona directamente con el deber de cooperación y con la lealtad institucional reconocidos por el Tribunal Constitucional, y que en la práctica suele calificarse como manifestaciones del deber de auxilio que toda Administración debe prestar al resto de niveles administrativos.

La cooperación así concebida no se corresponde en exclusiva con la práctica de un determinado Ministerio, sino que su carácter instrumental hace que se extienda por todos los sectores de la actividad administrativa y de manera muy habitual.

Es más, estos ejemplos se encuentran en una gran variedad de ámbitos, y siempre para formalizar el apoyo técnico de una Administración a otra con el fin de facilitar el ejercicio de sus competencias;



como, por ejemplo, los relativos a educación, la cesión del uso de programas informáticos entre Administraciones o los Convenios en materia de Gestión Electoral entre la Administración General del Estado (Ministerio del Interior) y la Comunidades autónomas.

Destacan en 2021 los convenios relativos a:

- Convenios de adhesión para la implantación de SIUSS, su aplicación informática.
- Convenios para el uso de la aplicación “Radar COVID”.
- Convenios para la utilización de la “Gestión Integrada de Servicios del Registro” (GEISER) como aplicación integral de registro.
- Convenios para la utilización de recursos humanos y materiales de las Jefaturas Provinciales inspectores de Telecomunicaciones.
- Convenios para la prestación sanitaria en zonas rurales a ISFAS, MUFACE y MUGEJU.
- Convenios del servicio telefónico de información y asesoramiento en materia de violencia de género.
- Convenios para la incorporación de las unidades competentes de las CCAA al Sistema de Seguimiento Integral de los Casos de violencia de Género (Sistema VIOGÉN).

En la práctica, supone asumir que la distribución de efectivos humanos y medios financieros no puede ser una decisión permanente y rígida que imposibilite la realización de actuaciones por cuenta de otra Administración; y también abordar una amplia variedad de situaciones y ejemplos que ilustran sobre el contenido de la forma de cooperación propia del auxilio mutuo.

En relación con los medios inmobiliarios, es frecuente la suscripción de convenios para velar por la seguridad en edificios públicos o judiciales a cargo de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, o para compartir inmuebles entre dos administraciones, en aras de la economía y la eficacia.

También se han formalizado convenios en los que los dispositivos asistenciales o de servicio dependientes de una Administración se ponen a disposición de un ámbito de destinatarios más amplio que el estrictamente interesado como los firmados en el ámbito del mutualismo administrativo (MUFACE, ISFAS y MUGEJU) para la atención sanitaria a la población asegurada en el ámbito rural.

Un nuevo supuesto se identifica en aquellos casos en que las comunidades autónomas están interesadas en acceder y utilizar determinados servicios de carácter o contenido especial de los que dispone el Estado y no las comunidades autónomas por su elevado valor añadido, como es el caso de los servicios cartográficos, meteorológicos o de investigación, que por su propia complejidad no están disponibles en todas las comunidades.

Un gran número de estos convenios tienen por objeto **el intercambio o suministro de información.**

Estos convenios parten de la constatación de que, para el ejercicio de las competencias propias, con elevada frecuencia todas las Administraciones requieran disponer y tener acceso a información generada o procesada por otra Administración y, por lo tanto, disponible en un ámbito diferente al de su organización.

Los convenios para el intercambio de información dan respuesta a esta necesidad real y no abordada con suficiente claridad por el poder constituyente, aunque sea imprescindible en la práctica administrativa: el proporcionar a otra Administración información o datos que esta



necesita para el ejercicio de sus competencias o para disponer de datos que permitan disponer de una visión de conjunto y completa de toda España. Su finalidad suele ser formalizar un intercambio de información o datos entre el Estado y las comunidades autónomas.

El Tribunal Constitucional se ha referido a esta necesidad en diferentes ocasiones, e incluso en el artículo 142 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público se configura como un deber obligatorio para todas las Administraciones públicas y que, por lo tanto, desborda el ámbito de la cooperación voluntaria. En este sentido se asemeja a los instrumentos regulados en el Derecho comunitario para que los Estados miembros de la Unión Europea trasladen a la Comisión la información que requiera para ejercer sus competencias.

En la realidad autonómica, el intercambio de información es imprescindible en el ámbito de las relaciones con las comunidades autónomas, sobre todo por el carácter universal de los servicios autonómicos más relevantes, como sanidad o educación, que requieren disponer de datos conjuntos de todo el país, y que son imprescindibles para que el Estado disponga de criterio e información adecuada para el ejercicio de sus competencias, por ejemplo, normativas.

En este supuesto encontramos los convenios que se suscriben para el intercambio de información sobre gestión de prestaciones sanitarias o subsidios, para la realización de estadísticas o información sobre medio ambiente, agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, o para la elaboración de estadísticas y encuestas.

Durante 2021 se han formalizado diferentes convenios de intercambio de información. Destacan entre otros:

- Convenios de información de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS).
- Convenios de Intercambio de información sobre el mercado inmobiliario y la coordinación de actuaciones relativas al valor de referencia.
- Convenios de estadísticas agrarias.
- Convenios para el suministro de información del Ministerio de Hacienda y Función Pública para finalidades no tributarias.
- Convenios para el intercambio de información y acceso a los ficheros de afiliación de trabajadores de la Tesorería General de la Seguridad Social.
- Convenios de cesión con fines estadísticos de datos de los ficheros y bases de datos competencia de la TGSS a las CCAA.
- Convenios de Estadísticas de Movimiento natural de la población y defunciones según la causa de la muerte (INE)
- Convenios para la integración efectiva de varias comunidades autónomas en el Sistema Cartográfico Nacional (IGN)

Convenios de cooperación educativa y de contenido cultural.

Durante 2021 ha continuado desarrollándose muy ampliamente una línea de cooperación educativa para la realización **de prácticas académicas externas por parte de alumnos de centros universitarios o de estudios superiores en servicios administrativos estatales**. Estos convenios tienen además una especial relevancia para las Administraciones en la medida en que permiten dar a conocer la Administración y los organismos públicos entre los estudiantes, y ayudan a atraer el



talento, y proporcionan a estos una formación práctica que facilita su empleabilidad e incorporación al mercado de trabajo.

En 2021 se han suscrito 341 convenios de prácticas educativas, el 26,66% del total.

Menor relevancia tiene el supuesto de los convenios firmados para la organización y celebración de **jornadas, actos o seminarios**, en los que normalmente las Comunidades autónomas aportan su proximidad a la realidad social y su mayor capacidad gestora para complementar el impulso e interés del Estado en su celebración.

Las universidades públicas son las principales protagonistas de este tipo de convenios en los que los alumnos de éstas realizan las prácticas académicas en dependencias de los organismos de la Administración General del Estado. Pero las universidades además son parte en numerosos convenios en otras áreas como la de investigación.

En 2021 un total de 502 veces son la Universidades las que aparecen como parte de convenios y acuerdos, desglosadas por comunidades autónomas y universidades. En la tabla 9, se ofrecen los datos del número de veces en que participan las universidades públicas en los convenios/adendas en 2021. A modo de ejemplo se citan algunos de ellos:

- Convenios de colaboración en estudios de grado/postgrado (CIEMAT-Universidades).
- Convenios en desarrollo de programas de máster universitario, prácticas académicas externas y Trabajo Fin de Máster (CSIC-Universidades).
- Convenios para realización prácticas externas en juzgados y tribunales (con CGPJ-Universidades).
- Convenios para realización prácticas externas en Delegaciones / Subdelegaciones Gobierno.

Convenios que instrumentan encomiendas de gestión.

Una mayor trascendencia y efectos jurídicos tienen los convenios mediante los que se formalizan **encomiendas de gestión** entre órganos de distintas Administraciones y en los términos previstos en el artículo 11.3. b) de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público. En estos casos, mediante el convenio se vienen a arbitrar fórmulas de cooperación intensas y de larga duración.

En 2021 se han suscrito 54 convenios de encomiendas de gestión, el 4,22% del total.

Cabe destacar los referidos a las siguientes materias:

- Evaluación por ANECA-CNEAI de la actividad investigadora de los profesores contratados permanentes de las Universidades.
- Construcción de nueva red ferroviaria en el País Vasco (encomienda de determinadas actuaciones- 2021).
- Asesoramiento e informe. Intercambio de información sobre gestión de prestaciones sanitarias (2022-2025)
- Exámenes técnicos para el Registro de diferentes Variedades Vegetales.
- Seguimiento del mercado de aceite de oliva y aceituna de mesa (AICA).
- Seguridad de los edificios judiciales e instalaciones autonómicas.



Como lógica consecuencia del uso de este instrumento de cooperación, es muy frecuente que la Administración beneficiaria coopere al mantenimiento de los servicios ajenos usados mediante aportaciones financieras propias y que revisten la forma de compensación por los gastos causados a la Administración que presta efectivamente el servicio.

Convenios	Número	%
Subvenciones	125	9,77%
Prácticas académicas	341	26,66%
Encomiendas de gestión	54	4,22%



6. COMPROMISOS FINANCIEROS DE LOS CONVENIOS.

Aportaciones previstas en los Convenios ordenadas por Ministerios.

Una característica esencial del sistema autonómico es la autonomía financiera, lo que supone la exigencia de percibir sus recursos financieros de forma incondicionada y ello con el fin de hacer efectiva su capacidad para la adopción y desarrollo de políticas propias. Por este motivo, el proceso de descentralización y las sucesivas reformas del sistema de financiación de las Comunidades autónomas han tratado de mejorar la financiación incondicionada, adecuándola al mejor cumplimiento de los principios constitucionales de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias y de solidaridad entre todos los españoles.

No obstante, la incondicionalidad general de la financiación no impide que el Estado también pueda utilizar sus recursos financieros para impulsar determinadas políticas de interés general, aún en ámbitos que corresponden a competencias autonómicas, una opción que el Tribunal Constitucional ha reconocido expresamente en diversas ocasiones y, en especial, a partir de la Sentencia 13/1992 (esta permite que el Estado pueda destinar fondos a la subvención de actividades privadas, incluso en materias de competencia autonómica). Esta posibilidad con que cuenta el Estado para efectuar una política de gasto público propia se materializa en las correspondientes consignaciones presupuestarias de los capítulos 4 y 7 (transferencias corrientes y de capital), en favor de las Comunidades autónomas.

Ahora bien, la capacidad de gasto reconocida al Estado para la financiación de actividades que no le corresponden competencialmente no tiene un carácter ilimitado, sino que debe llevarse a cabo bajo determinadas condiciones. La regla general, matizada en diversos aspectos, es que cuando estos recursos presupuestarios tienen por finalidad la financiación de actuaciones que corresponden a las competencias autonómicas, éstos han de ser puestos a disposición de las Comunidades mediante la territorialización de los créditos consignados, lo que se puede llevar a cabo, bien directamente en los Presupuestos Generales del Estado, mediante la suscripción de convenios de colaboración, o a través de la adopción de un Acuerdo multilateral en la Conferencia Sectorial correspondiente, posteriormente formalizado con un Acuerdo del Consejo de Ministros.

Por lo tanto, y para cumplir este objetivo, en la práctica, los convenios de cooperación son una de las fórmulas normalmente empleada por la Administración general del Estado para hacer efectiva la territorialización de créditos estatales.

Sin embargo, la política de control y reducción del déficit público acometida para corregir el desequilibrio de las cuentas públicas ha repercutido considerablemente en la suscripción de convenios de cooperación durante los últimos años.

De los 1279 convenios y acuerdos suscritos en 2021, el 32,14% contaron con compromisos financieros (411). En algunos casos, sólo a cargo de la Administración General del Estado (180, un 14,07%), sólo de las comunidades autónomas (85, un 6,65%), o de ambos niveles de gobierno (146 un 11,42).



Además, 13 convenios incluyen explícitamente financiación de la UE. El desglose se ve en los cuadros siguientes.

Financiación Estado	Financiación CCAA	Número convenios	Porcentaje
SI	SI	146	11,42 %
SI	---	180	14,07 %
---	SI	85	6,65 %
---	---	868	67,87 %
Total: 472	Total: 265	1.279	100 %

Fuente: Elaboración propia.

En 2021, el número de convenios con financiación y las aportaciones totales que figuran previstas en los convenios ascendieron a las cantidades que se reflejan en el siguiente cuadro:

2021	Financiación	Número
Total Estatal	4.055.343.986,68 €	326
Total CCAA	2.180.234.866,41€	231
Total EELL	14.191.970,45€	26
Total UE	93.446.848,17€	13
Total Otros	318.602.193,01 €	26

Fuente: Elaboración propia.

No obstante, es importante advertir que estas aportaciones previstas son cantidades no anualizadas, es decir que aparecen previstas en convenios suscritos en 2021 pero que pueden o no hacerse efectivas en ejercicios posteriores.

Igualmente, el análisis de las aportaciones de las partes requiere tener en cuenta que con frecuencia no se cuantifican en los convenios el coste de las acciones previstas.

A partir de estos datos, y tras estas advertencias, resulta necesario llevar a cabo un análisis más preciso de los compromisos financieros adquiridos, ya que la finalidad y efectos de estos no son los mismos en todos los casos.

En algunos casos, los compromisos financieros se destinan directamente a financiar actuaciones que caen íntegramente en el ámbito de las competencias de las comunidades autónomas. Es el caso de los convenios que conllevan financiación adicional condicionada, en sentido estricto. Este tipo de financiación es característico de gran número de los convenios tramitados por los Ministerios de Educación y Formación Profesional; Cultura y Deporte; y de Sanidad, todos ellos con funciones ejecutivas autonómicas intensas en sus ámbitos de actuación.

Pero, en otros casos, el Estado y las comunidades autónomas ponen en común sus respectivos recursos para la realización coordinada de actuaciones, pero sin que esto suponga una financiación adicional para las comunidades autónomas, ya que el gasto del Estado se realiza en el ejercicio de



sus competencias propias y sin dar lugar a ningún tipo de transferencia de crédito a favor de otra Administración. Este segundo tipo de convenio es más habitual en los promovidos por los Ministerios de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, y de Agricultura, Pesca y Alimentación, como, por ejemplo, para la creación o dotación de infraestructuras de interés estatal.

Resulta también frecuente que la aportación estatal proceda, en última instancia, de financiación de la Unión Europea, que se incorpora en una primera fase al presupuesto del Estado. En estos casos, la suscripción del convenio formaliza la cofinanciación de las autoridades nacionales, exigida como condición para poder acceder a la percepción de fondos comunitarios.

Hay que destacar que en 2021 comienzan a repartirse los fondos Next Generation de la UE para la realización de proyectos relacionados con los objetivos del Plan para la Recuperación, Transformación y Resiliencia.

La desagregación de los compromisos del Estado, vía convenios o acuerdos, ordenada por Departamentos ministeriales, aporta una idea aproximada sobre los sectores con mayor actividad en 2021. En concreto, las aportaciones previstas del Estado en los convenios suscritos con las Comunidades autónomas en 2021 se indican en la tabla siguiente:

Tabla 2. Aportación y porcentaje sobre el total de cada Departamento ministerial en 2021 para convenios / adendas, ordenado de mayor a menor.

Ministerios	Aportación estatal (€)	%
Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030	2.914.469.350,81	71,87%
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana	394.361.401,80	9,72%
Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico	237.894.460,53	5,87%
Ministerio de Trabajo y Economía Social	179.000.000,00	4,41%
Ministerio de Hacienda y Función Pública	89.046.671,30	2,20%
Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones	72.586.971,82	1,79%
Ministerio de Ciencia e Innovación	66.289.838,78	1,63%
Ministerio de Política Territorial	40.488.740,56	1,00%
Ministerio de Industria, Comercio y Turismo	22.226.592,89	0,55%
Ministerio de Defensa	9.635.841,00	0,24%
Ministerio de Sanidad	9.162.000,00	0,23%
Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	8.434.679,88	0,21%
Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital	5.382.915,15	0,13%
Ministerio de Educación y Formación Profesional	3.233.540,00	0,08%
Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación	1.621.733,33	0,04%
Ministerio de Cultura y Deporte	632.576,21	0,02%
Ministerio de Igualdad	506.000,00	0,01%
Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática	246.200,00	0,01%
Ministerio del Interior	94.471,10	0,00%
Ministerio de Consumo	30.001,52	0,00%
Ministerio de Justicia		0,00%
Ministerio de Universidades		0,00%
TOTAL	4.055.343.986,68	100,00%

Fuente: Elaboración propia.



En el gráfico siguiente se puede observar con mayor claridad la diferente intensidad de la aportación de cada Ministerio y **el papel especial del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, que absorbe hasta el 71,87%, seguido a mucha distancia por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, con el 9,72% del total de la financiación del Estado en 2021** destinada a este tipo de cooperación.

El Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 promueve 2 grandes grupos de convenios con reparto de fondos para todas las CCAA:

- 15 convenios en desarrollo de la Ley 39/2006 de promoción de la autonomía personal y atención a dependientes (nivel acordado en 2021): 283.197.420,00 €.
- 19 convenios para la realización de proyectos con cargo a los fondos europeos procedentes del mecanismo de Recuperación, Transformación y Resiliencia. 2.630.770.504,50 €.

El Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana promueve los siguientes convenios con reparto de fondos para todas las comunidades autónomas:

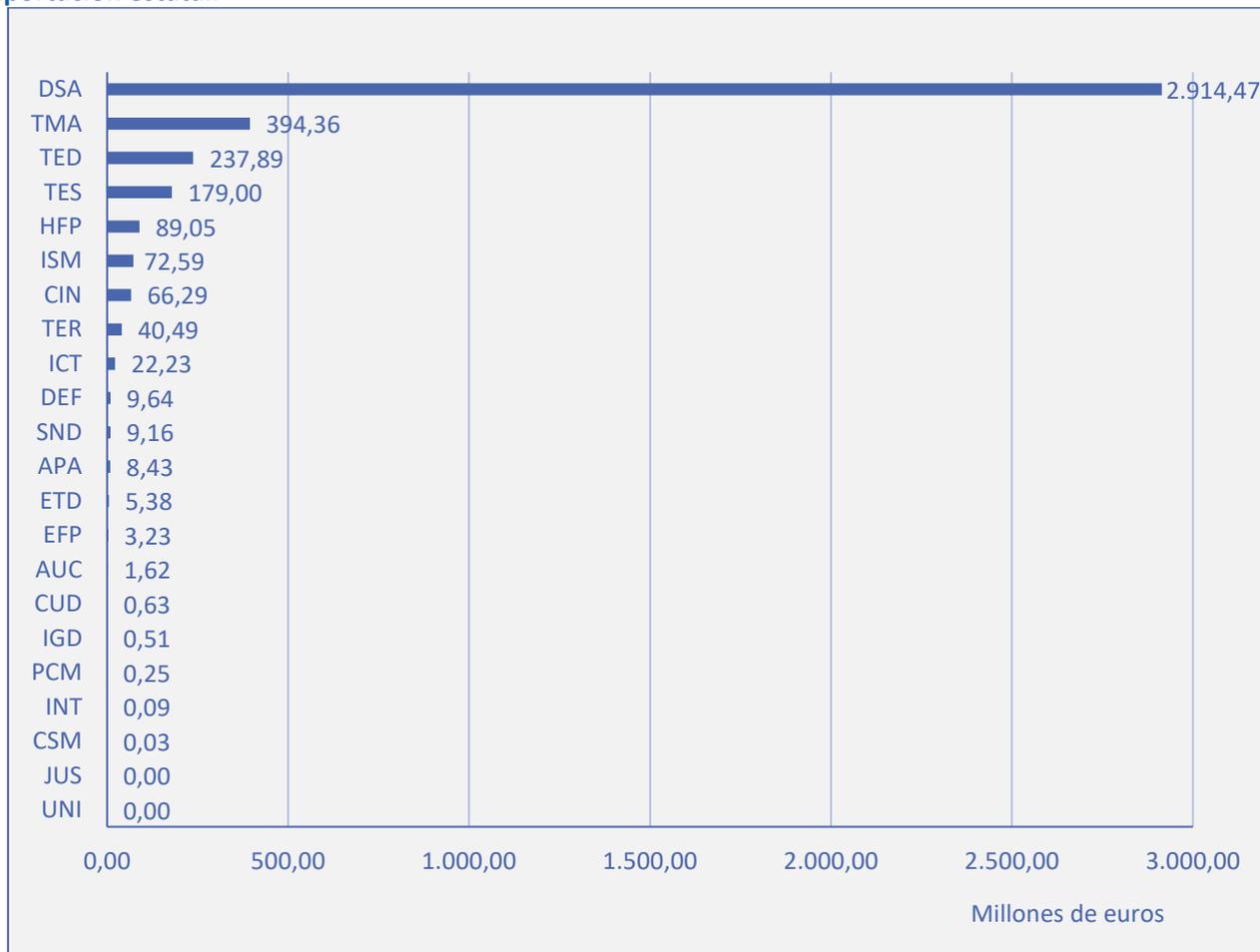
- 12 convenios del Programa de Impulso a la Rehabilitación de Edificios Públicos: 313.425.600,00 €.

Asimismo, en 2021 se suscriben convenios relativos a la construcción de infraestructuras, entre ellos los siguientes:

- Convenio para la integración del ferrocarril en las localidades de La Felguera y Sama, en el municipio de Langreo (40.259.380 €)
- Convenio para Financiación, ejecución y explotación de determinadas infraestructuras de saneamiento y depuración necesarias para garantizar el cumplimiento de la directiva 91/271/CEE.
- Convenio para las actuaciones necesarias destinadas a las obras correspondientes al proyecto de la nueva terminal ferroviaria de mercancías intermodal en el parque industrial de "Expacionavalmoral" (2021)
- Convenio para las actuaciones necesarias destinadas a las obras correspondientes al proyecto de la nueva terminal ferroviaria de mercancías intermodal en el parque industrial de Expaciomérida (2021)
- Convenio para la integración urbana del ferrocarril en el Municipio de Alcantarilla (Murcia)



Gráfico 8. Financiación vía convenios en 2021, por Ministerios, ordenados de mayor a menor aportación estatal.



Fuente: Elaboración propia.

Aportaciones previstas en los Convenios de Suscripción Múltiple

El análisis de la financiación de convenios de suscripción múltiple aporta datos de relevancia especial a efectos de la valoración, principalmente, de la aportación del Estado a grandes grupos de convenios; es decir, aquellos que la Administración General del Estado celebra con un número significativo de Comunidades autónomas, ya que es una línea de colaboración generalizada.

Este tipo de convenios suponen un 53,32% del número total de convenios (682), y suponen el 84,93% de la financiación estatal global, un porcentaje muy superior al de 2020 (8,79%) aunque inferior al de 2019 (68,62%), y cercano al de 2018 (46,94%). Los datos se ofrecen en la tabla siguiente de forma sistematizada.



Tabla 3. Financiación de convenios de suscripción múltiple (2021), por Ministerios

	Nº de convenios	Financiación estatal (€)
Mº de AGRICULTURA, PESCA y ALIMENTACIÓN		
Estadística e información agraria, ganadera y de pesca	17	1.255.470,77
Realizar controles por monitorización sobre las parcelas agrícolas declaradas en la Solicitud Única	15	5.580.591,79
Mº de ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA y COOPERACIÓN		
Actuación conjunta y coordinada en materia de acción humanitaria (Multilateral-suscriben 11 CC.AA.)	1	1.000.000,00
Realización de prácticas académicas externas (Universidades)	16	
Mº de CIENCIA e INNOVACIÓN		
Desarrollo de prácticas académicas externas de grado y Trabajos Fin de Grado (CSIC-Universidades)	34	
Desarrollo de programas de máster universitario, prácticas académicas externas y Trabajo Fin de Máster (CSIC-Universidades)	26	
Desarrollo de tesis doctorales y colaboración en programas de doctorado (CSIC-Universidades)	22	
Mº de CONSUMO		
Constitución de la Junta Arbitral de Consumo (CCAA)	19	
Constitución de la Junta Arbitral de Consumo (CCAA y Entidades Locales)	40	
Mº de CULTURA y DEPORTE		
Realización de prácticas académicas externas (ICAA-Universidad Autónoma de Madrid) (2021)	18	
Creación de Comisión Interadministrativa del acontecimiento de excepcional interés público	9	
Mº de DEFENSA		
Realización de actividades de investigación, difusión, jornadas y seminarios sobre cultura de seguridad y la defensa (Universidades)	10	15.000,00
Mº de DERECHOS SOCIALES y AGENDA 2030		
Desarrollo Ley 39/2006 promoción autonomía personal y atención a dependientes. Nivel acordado (2021)	15	283.197.420,00
Proyectos con cargo a los Fondos Europeos procedentes del mecanismo para la recuperación y la resiliencia	19	2.630.770.504,50
Realización de prácticas académicas externas (Universidades)	19	
Mº de EDUCACIÓN y FORMACIÓN PROFESIONAL		
Adhesiones (convenios entre el Ministerio y empresas privadas) al Proyecto Aula del Futuro	25	
Mº de ASUNTOS ECONÓMICOS y TRANSFORMACIÓN DIGITAL		
Realización de prácticas académicas no retribuidas (Universidades)	14	
Utilización de la "Gestión Integrada de Servicios de Registro" (GEISER) como aplicación integral de registro (2020) (Universidades)	22	
Mº de HACIENDA		
Apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19	19	
Asesoramiento e informe. Intercambio de información sobre gestión de prestaciones sanitarias	11	673.671,30
Intercambio de información sobre el mercado inmobiliario y la coordinación de actuaciones relativas al valor de referencia	14	
Realización de prácticas académicas (Universidades)	14	



Mº de INDUSTRIA, COMERCIO y TURISMO		
Cooperación educativa para prácticas académicas externas (Universidades)	22	18.423,00
Ejecución de diversos proyectos dentro del Plan de Sostenibilidad Turística	21	22.208.169,89
Mº de INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL y MIGRACIONES		
Cesión con fines estadísticos de datos de los ficheros y bases de datos competencia de la T.G.S.S.	16	
Intercambio de información (TGSS)	13	
Plan de Actuaciones para la modernización y mejora de la gestión y el control de la incapacidad temporal durante el periodo 2021 a 2022	13	12.014.994,60
Mº de JUSTICIA		
Actuaciones en materia forense	10	
Prácticas externas en juzgados y tribunales (Universidades)	19	
Establecimiento del sistema de representación de las Comunidades autónomas en el Consejo Asesor de Asistencia a las Víctimas(Multilateral-suscriben 12 CC.AA.)	1	
Mº de SANIDAD, CONSUMO y BIENESTAR SOCIAL		
Programas financiados con BIENES DECOMISADOS por TRÁFICO DROGAS (2021)	19	8.700.000,00
Uso de la aplicación "radar COVID"	12	
Mº para la TRANSICIÓN ECOLÓGICA y el RETO DEMOGRÁFICO		
Realización de prácticas académicas externas (Universidades)	14	304.529,53
Proyectos de restauración de zonas degradadas a causa de la actividad minera	40	164.413.001,54
Mº de POLÍTICA TERRITORIAL y FUNCIÓN PÚBLICA		
Realización de práctica externas de los estudiantes de grado y máster en servicios centrales, Delegaciones de Gobierno, Subdelegaciones de Gobierno (Universidades)	10	
Mº de TRABAJO y ECONOMÍA SOCIAL		
Funcionamiento por medios electrónicos del registro de convenios y acuerdos colectivos de trabajo, el depósito de estatutos de las organizaciones sindicales y empresariales y el registro de empresas de trabajo temporal (2020)	8	
Mº de TRABAJO, MIGRACIONES y SEGURIDAD SOCIAL		
Cooperación educativa / Prácticas académicas externas (Universidades)	26	798.000,00
Ejecución del Programa de Impulso a la Rehabilitación de Edificios Públicos (Subvención)	12	313.425.600,00
Integración efectiva de la Comunidad Autónoma en el Sistema Cartográfico Nacional (IGN)	15	
Mª de UNIVERSIDADES		
Evaluación por ANECA-CNEAI de la actividad investigadora de los profesores contratados permanentes de Universidades (Encomienda de gestión)	12	
Total general	682	3.444.375.376,92

Fuente: Elaboración propia



Evolución de las aportaciones previstas en los Convenios

Tal como se ha indicado en el capítulo 1 de este Informe las aportaciones de las partes en los convenios de cooperación están sujetas a fuertes variaciones, sin duda relacionadas con la política presupuestaria de la Administración General del Estado en cada momento y con las medidas de ajuste para alcanzar la sostenibilidad financiera puestas en marcha desde 2011.

Y en este marco de fuertes variaciones destaca, la intensidad de las previsiones presupuestarias correspondientes a los ejercicios de 2006 y posteriormente del periodo 2008-2010.

En concreto, el Estado comprometió su máxima aportación en 2006, con más de 7.500 millones de euros, frente a los algo más de 3.000 de las Comunidades autónomas en total. La aportación del Estado suele ser tradicionalmente más relevante que la autonómica en la financiación de los convenios, salvo en 2010 y 2011, que supuso la quiebra de una línea general, debida a los efectos de la crisis económica del momento.

Tras el fuerte descenso en la financiación en los momentos más agudos de la crisis, especialmente en 2012, las medidas de control del gasto tuvieron efecto especialmente en el mantenimiento de un nivel muy bajo de financiación por parte de las Comunidades en los años siguientes.

En 2019 y 2020 se aprecia un importante descenso en la financiación estatal y en la autonómica, derivada de la situación política, con formación de nuevo gobierno, pero prórroga de los Presupuestos Generales del Estado del 2018. Esto provoca que no se suscriban convenios que comporten reserva de créditos en cuantías elevadas para acometer actuaciones de infraestructuras plurianuales o de otro tipo.

En 2021 la financiación asociada a los convenios a cargo del Estado y de las Comunidades aumenta de forma significativa, recuperando los niveles anteriores a la crisis económica de 2011, como se evidencia en la tabla siguiente y en el gráfico nº 10.



Tabla 4 Evolución del número de convenios, con su financiación estatal y autonómica

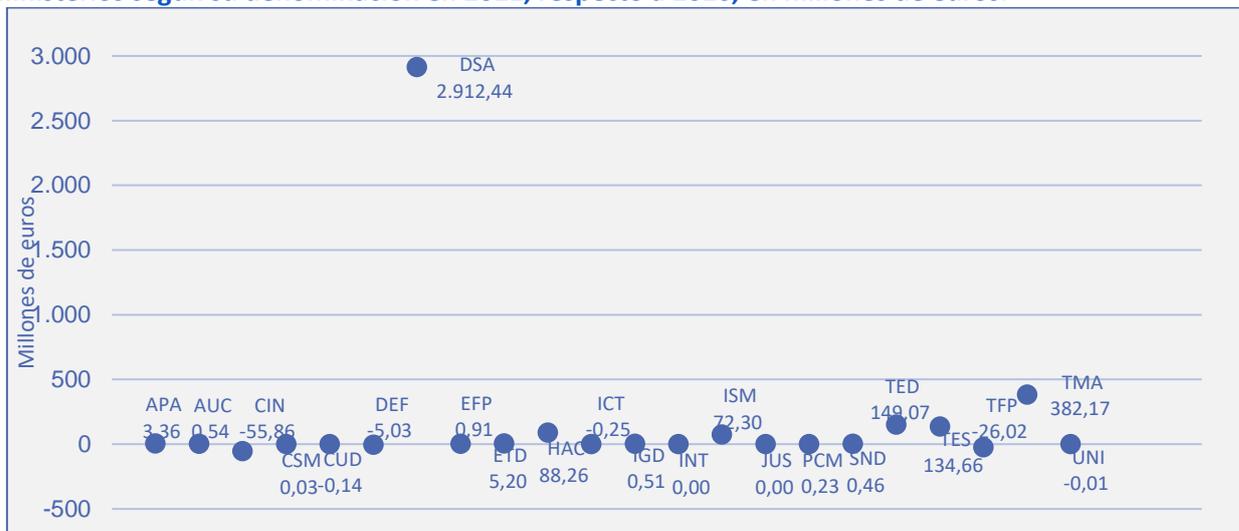
Año de suscripción	Número de Convenios / Acuerdos	Financiación del Estado (en euros)	Financiación CCAA (en euros)
1999	752	1.505.730.240,57	1.182.416.031,11
2000	730	1.621.826.652,70	726.317.404,05
2001	863	1.844.314.459,43	626.323.487,54
2002	1.060	3.539.437.143,69	1.542.105.194,20
2003	952	1.810.916.766,36	1.602.442.468,37
2004	747	1.650.482.742,92	819.265.655,81
2005	911	2.190.882.969,95	1.241.646.104,97
2006	1.083	7.523.800.493,99	3.040.332.647,03
2007	1.093	2.657.619.240,02	1.942.921.616,68
2008	1.001	3.907.231.029,50	2.432.893.943,52
2009	1.059	4.275.246.368,07	3.265.666.511,24
2010	1.009	3.156.247.124,87	3.322.207.632,50
2011	678	1.838.710.774,63	2.344.636.971,40
2012	349	411.604.734,67	159.112.947,15
2013	549	1.149.150.040,33	154.668.648,94
2014	610	1.440.807.131,42	396.558.990,55
2015	665	571.945.805,49	116.541.920,06
2016	488	379.848.524,40	134.186.268,46
2017	593	2.789.857.164,78	275.494.966,88
2018	602	2.981.526.141,99	624.825.081,78
2019	711	928.175.311,66	387.016.424,69
2020	853	392.537.614,82	297.659.857,58
2021	1.279	4.055.343.986,68	2.180.234.866,41

Fuente: Elaboración propia

Una comparación de las aportaciones financieras que se destinan por parte de cada Ministerio, respecto de 2020, revela que el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 es el que experimenta mayor aumento en la financiación debido como se ha indicado a la financiación de la Ley de Dependencia y al reparto de fondos europeos ligados al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

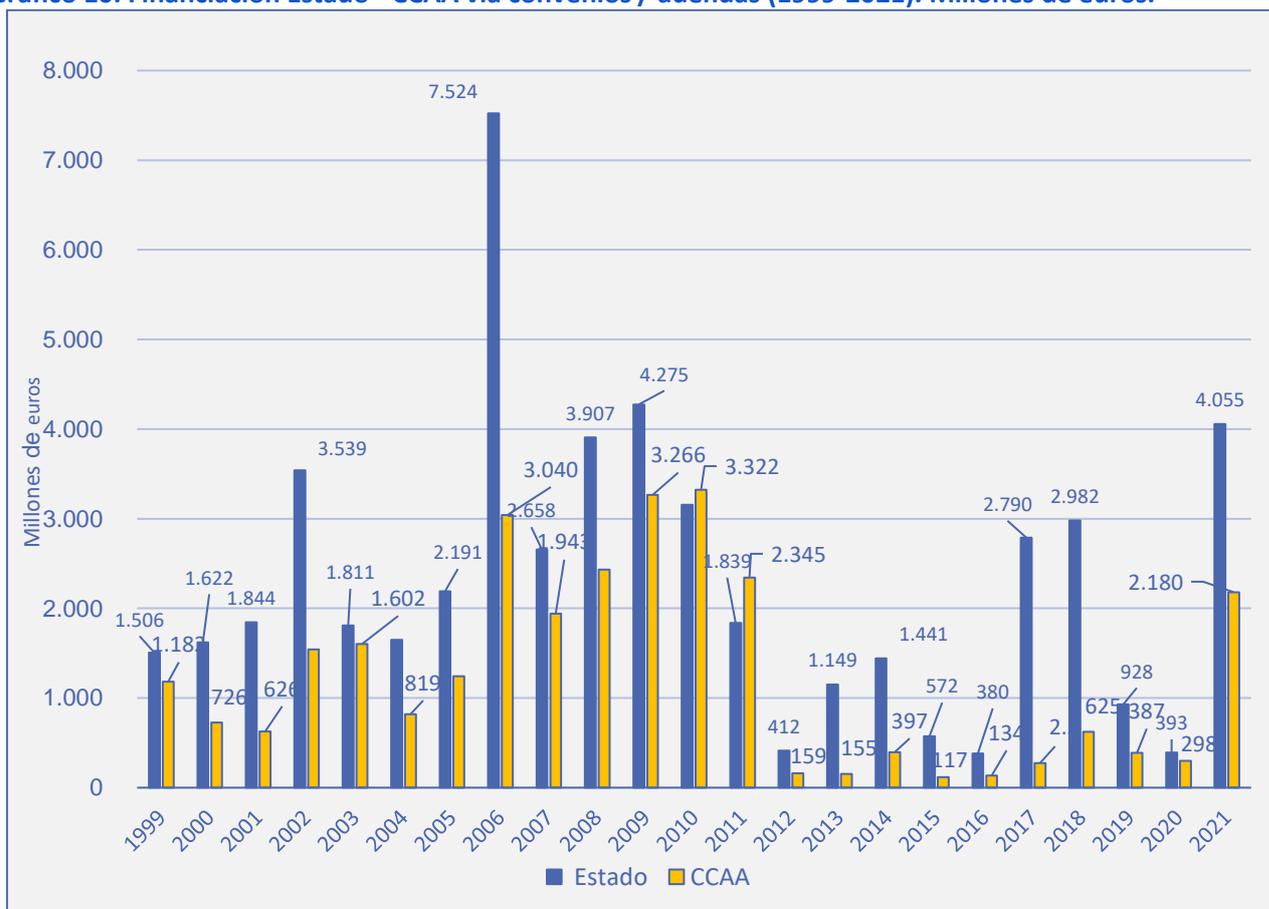


Gráfico 9. Aumento o disminución de la financiación de la AGE vía convenios / acuerdos, por ministerios según su denominación en 2021, respecto a 2020, en millones de euros.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 10. Financiación Estado - CCAA vía convenios / adendas (1999-2021). Millones de euros.



Fuente: Elaboración propia.



Aportaciones previstas en los Convenios, ordenadas por Comunidades autónomas

La Comunidades que formalizaron convenios durante 2021 con la Administración del Estado en los que se comprometían las mayores aportaciones han sido Andalucía, seguida de Madrid y Cataluña. En la tabla siguiente se aporta la correspondiente información detallada.

Si se pone en relación esta aportación autonómica con el total financiero suscrito en convenios con cada Comunidad, se observa que, en consonancia con lo anterior, Andalucía concentra el 33,75% de la financiación total, seguida a distancia por Madrid con el 10,08 y Cataluña con el 9,37%.

En el otro extremo se encuentran La Rioja con el 0,97% y Navarra con el 0,90%.

Tabla 5 Aportaciones financieras a los convenios / adendas AGE-CCAA, en 2021 (€), ordenadas de mayor a menor aportación autonómica

CC.AA.	Aportación estatal	%	Aportación autonómica	%	TOTAL	%
Andalucía	710.877.673,18	17,53%	1.393.356.311,59	63,91%	2.104.233.984,95	33,75%
Madrid	382.527.937,38	9,43%	246.210.512,85	11,29%	628.738.450,32	10,08%
Cataluña	537.390.677,55	13,25%	46.889.482,01	2,15%	584.280.159,69	9,37%
Castilla y León	318.195.684,07	7,85%	63.334.466,43	2,90%	381.530.150,58	6,12%
C. Valenciana	341.774.992,70	8,43%	26.525.456,91	1,22%	368.300.449,69	5,91%
Canarias	247.378.521,09	6,10%	44.316.520,24	2,03%	291.695.041,39	4,68%
Cantabria	126.328.577,67	3,12%	137.487.781,99	6,31%	263.816.359,69	4,23%
Pdo. de Asturias	227.602.645,24	5,61%	29.196.448,67	1,34%	256.799.093,97	4,12%
Galicia	201.475.571,06	4,97%	26.376.117,50	1,21%	227.851.688,61	3,65%
Castilla-La Mancha	190.306.759,14	4,69%	19.820.747,39	0,91%	210.127.506,58	3,37%
Aragón	147.513.631,35	3,64%	47.110.055,56	2,16%	194.623.686,95	3,12%
Extremadura	116.627.790,90	2,88%	61.239.866,14	2,81%	177.867.657,07	2,85%
País Vasco	125.196.981,99	3,09%	295.678,32	0,01%	125.492.660,34	2,01%
Región de Murcia	106.440.893,57	2,62%	10.786.383,27	0,49%	117.227.276,87	1,88%
Illes Balears	80.098.922,38	1,98%	8.886.708,96	0,41%	88.985.631,36	1,43%
La Rioja	53.186.230,89	1,31%	7.460.323,02	0,34%	60.646.553,92	0,97%
Navarra	55.505.859,56	1,37%	873.747,24	0,04%	56.379.606,81	0,90%
Melilla	41.643.743,98	1,03%	4.034.671,57	0,19%	45.678.415,56	0,73%
Ceuta	34.580.269,86	0,85%	4.062.655,95	0,19%	38.642.925,82	0,62%
Varias CCAA	10.690.623,12	0,26%	1.970.930,80	0,09%	12.661.553,92	0,20%
TOTAL	4.055.343.986,68	100,00%	2.180.234.866,41	100,00%	6.235.578.853,09	100,00%

Fuente: Elaboración propia.

El Estado ha aportado en 2021 el 65,04% de la financiación prevista en convenios y acuerdos en promedio. Las CCAA aportan un 34,96%.

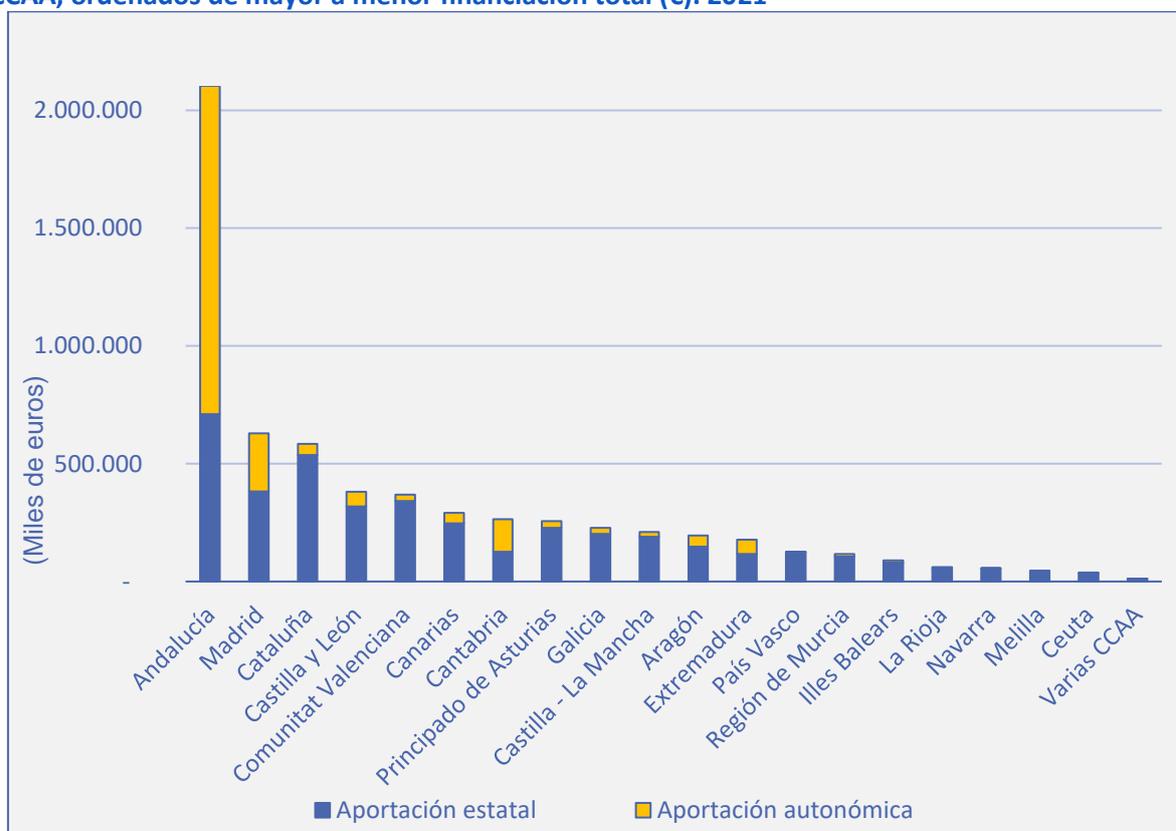
El máximo comprometido por el Estado con una comunidad autónoma en el año 2021 fue para el convenio firmado por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 con la C.A. de Andalucía para los proyectos con cargo a los Fondos Europeos procedentes del mecanismo de Recuperación, Transformación y Resiliencia, con 449.872.227,00 euros y vigencia hasta 31.12.2026.



El máximo comprometido por una comunidad autónoma en el año 2021 fue para el Convenio por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 con la C.A. de Andalucía para el desarrollo de la Ley 39/2006 de promoción de la autonomía personal y atención a dependientes. Nivel acordado. (2021), con 1.333.511.249,00 euros, y vigencia hasta 31.12.2021.

El gráfico siguiente permite analizar la relevancia **de la aportación del Estado a la financiación de los convenios**, por comunidades autónomas. Tras la Región de Andalucía, figuran Cataluña, Madrid, la Comunitat Valenciana y Castilla y León. Con menos de un 1% aparece sólo la ciudad autónoma de Ceuta.

Gráfico 11. Reparto de la financiación de los convenios / adendas de colaboración entre el Estado y las CCAA, ordenados de mayor a menor financiación total (€). 2021

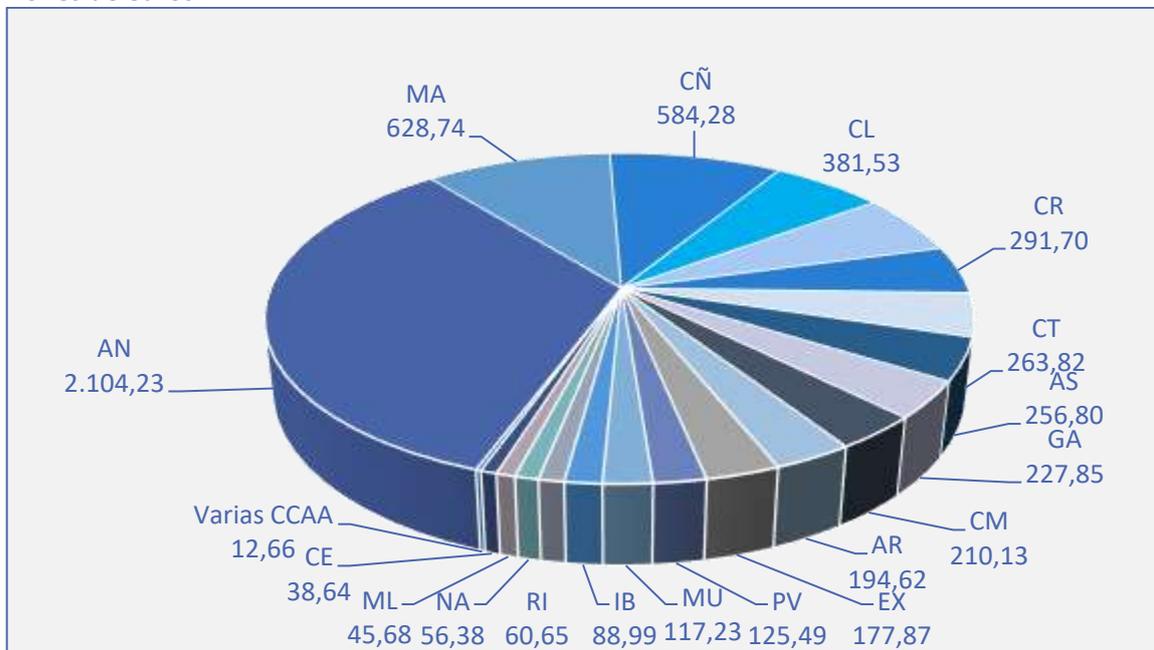


Fuente: Elaboración propia.



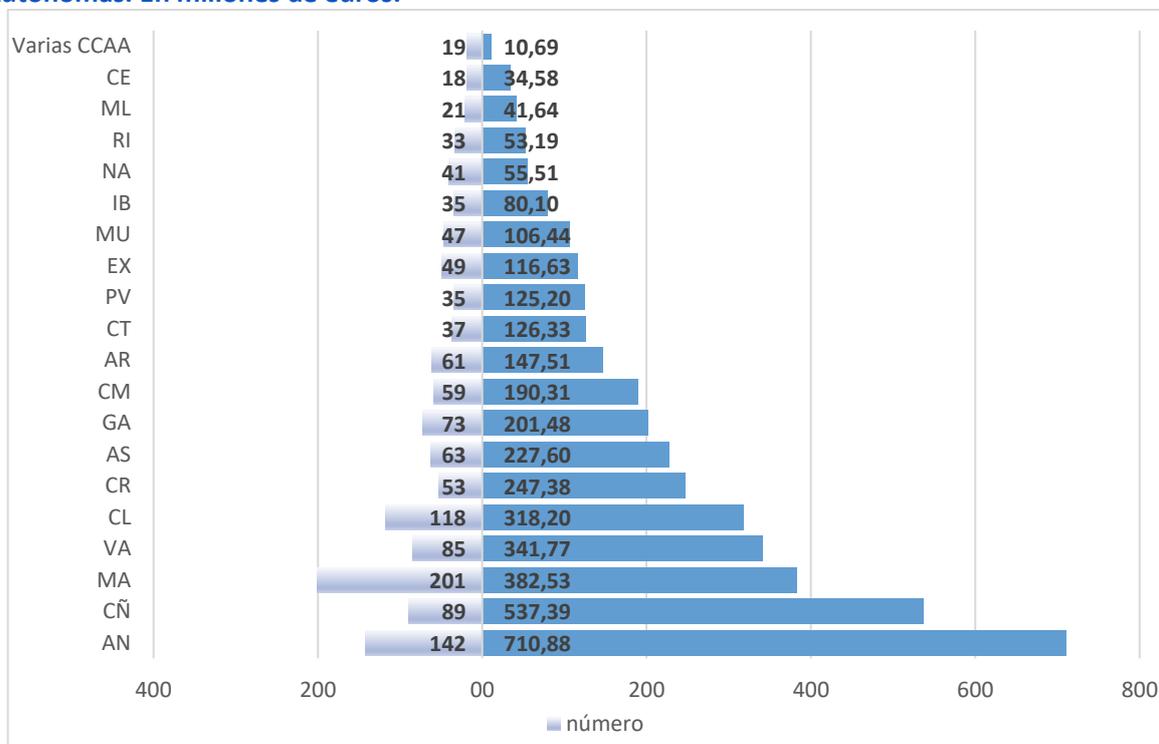
El reparto financiero total mediante convenios/adendas en las diferentes CCAA es muy heterogéneo, como se aprecia en el gráfico siguiente.

Gráfico 12. Financiación total mediante convenios / adendas en 2021 de las CCAA y la AGE. En millones de euros.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 13. Financiación total Estatal con número total de convenios/adendas por Comunidades Autónomas. En millones de euros.



Fuente: Elaboración propia.



Convenios de especial relevancia.

Los 4.055.343.986,68 euros destinados a financiar convenios y adendas se reparten de forma diferente en las distintas Comunidades autónomas. Como es lógico, el objeto de los convenios y la naturaleza e importancia de las actuaciones en ellos previstas determina de forma muy relevante el importe económico necesario para poner en marcha el proyecto común.

En 2021 se han suscrito 55 convenios que instrumentan subvenciones para la consecución de los objetivos previstos en el Plan para la Transformación, Recuperación y Resiliencia, dotados con los fondos europeos Next Generation. A modo de ejemplo:

- Convenios entre el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y las CCAA para la ejecución del Programa de Impulso a la Rehabilitación de Edificios Públicos (12 convenios).
- Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 y la Comunidad Autónoma de Andalucía para la ejecución de proyectos con cargo a los Fondos Europeos procedentes del mecanismo para la recuperación y la resiliencia (19 convenios).
- Convenios para la realización de un proyecto para la inclusión social en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (7 convenios)
- Convenios entre la Entidad Pública Empresarial Red.es, M.P., y varias Universidades para el establecimiento y puesta en servicio y explotación de la conexión en los Campus de la red de fibra óptica de RedIRIS (7 convenios)
- Proyectos: “Colectivos especialmente vulnerables”, “Emprendimiento y microempresas” y “Nuevos proyectos territoriales para el reequilibrio y la equidad” (3 convenios)
- Creación de nuevas escuelas infantiles de primer ciclo, con cargo al mecanismo de recuperación, transformación y resiliencia, (2 convenios).

En cuanto a los convenios relevantes en función de la financiación, en el anexo, tabla 8 se muestra el desglose completo de los 54 convenios suscritos en 2021 con financiación superior a 12.000.000 de euros.



ANEXO

En este Anexo se aporta información sistematizada sobre el total de convenios y acuerdos suscritos durante 2021 con cada una de las Comunidades autónomas, ordenados por Ministerios y Áreas Sectoriales. Igualmente, se relaciona el listado completo de los convenios y acuerdos firmados durante dicho ejercicio, señalándose para cada convenio, la Comunidad Autónoma suscriptora, las fechas de autorización y firma y las aportaciones financieras previstas por parte estatal y autonómica. Se aporta también información sobre los convenios cuya financiación supera los 12.000.000,00 de euros y los convenios en los que participan las universidades públicas.

Tabla 6. Convenios y adendas suscritos durante 2021, por Ministerios y comunidades autónomas

MINISTERIO	PV	CÑ	GA	AN	AS	CT	RI	MU	VA	AR	CM	CR	NA	EX	IB	MA	CL	CE	ML	Var.	TOTAL
Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	2	3	3	4	2	2	2	3	3	4	2	1	2	3	2	8	1			2	49
Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación		2	1	2					3	2	2	2				10	3			1	28
Ministerio de Ciencia e Innovación	3	25	13	23	3	4	4	2	12	5	5	10	3	6	5	36	17			4	180
Ministerio de Consumo	2	9	2	18	3	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	4	9	1	1		60
Ministerio de Cultura y Deporte		1	4	12	1	1		3	3	2	4		1	2		18	3			2	57
Ministerio de Defensa		2	8	6	1		1	1	6	5	2	2		1		20	6		1		62
Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030	1	2	2	6	3	3	2	3	4	2	3	2	2	4	2	11	11	1	2		66
Ministerio de Educación y Formación Profesional	2	4		6	2	1	1	4	8	4	7	2		1		1	7	3	6	1	60
Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital	4	6	5	12	4	2	1	2	7	2	2	3	3	2	3	7	5				70
Ministerio de Hacienda y Función Pública	1	5	5	7	6	6	4	5	4	4	7	5	8	1	7	9	7	3	3		97
Ministerio de Industria, Comercio y Turismo	1	1	3	4	3	1	3	5	5	2	4	4	1	2	1	16	3	1			60
Ministerio de Igualdad			1				1	1		1				1		1	1	1	1		9
Ministerio del Interior	1	1	1	2	3	1	2			3	1	1	4	1	1	3	2	1			28
Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones	5	7	5	4	5	4	3	3	4	5	4	3	7	3	5	8	5	1		5	86
Ministerio de Justicia	2	10	3	7		2	2	2	7	2	2		1	2	1	9	4	1	1	2	60
Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática				1												7		1	1		10
Ministerio de Sanidad	2	1	3	3	2	2	3	4	4	5	4	2	2	2	2	5	3	1	1	1	52
Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico		1	4	5	17			3	4	4	3	4	1	5		5	22		1	1	80
Ministerio de Trabajo y Economía Social		1	1	3	1				1	2	1			1		1	3	2	2		19
Ministerio de Política Territorial	2			5	2	1	1		2	2		3	3	4	1	1	1				28
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana	7	8	8	9	4	4	2	4	4	2	4	8	2	7	4	17	4	1	1		100
Ministerio de Universidades			1	3	1	2		1	2	2	1					4	1				18
TOTAL	35	89	73	142	63	37	33	47	85	61	59	53	41	49	35	201	118	18	21	19	1.279

Fuente: Elaboración propia.



Tabla 7. Convenios y adendas suscritos durante el año 2021, por Ministerios, áreas sectoriales y comunidades autónomas

	PV	CN	GA	AN	AS	CT	RI	MU	VA	AR	CM	CR	NA	EX	IB	MA	CL	CE	ML	aria	Total	
Mº de Agricultura, Pesca y Alimentación	2	3	3	4	2	2	2	3	3	4	2	1	2	3	2	8	1				2	49
Agricultura y ganadería	2	3	3	4	2	2	2	3	2	4	2	1	2	3	2	8	1				1	47
Pesca								1													1	2
Mº de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación		2	1	2					3	2	2	2				10	3				1	28
Cooperación internacional		2	1	2					3	2	1	2				9	3				1	26
Unión europea											1					1						2
Mº de Ciencia, Innovación	3	25	13	23	3	4	4	2	12	5	5	10	3	6	5	36	17				4	180
Investigación	3	25	13	23	3	4	4	2	12	5	5	10	3	6	5	36	17				4	180
Ministerio de Consumo	2	9	2	18	3	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	4	9	1	1			60
Consumo	2	9	2	18	3	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	4	9	1	1			60
Mº de Cultura y Deporte		1	4	12	1	1		3	3	2	4		1	2		18	3				2	57
Acción cultural		1	2		1	1			1	2	2		1	1		2						13
Archivos, museos y bibliotecas			1	3				2	1	2	1					7	2				1	20
Artes audiovisuales			1													3						4
Artes escénicas y musicales				6				1			1			1		4	1					14
Deporte				3					1							2						6
Mº de Defensa		2	8	6	1		1	1	6	5	2	2		1		20	6			1		62
Defensa		2	8	6	1		1	1	6	5	2	2		1		20	6			1		62
Mº de Derechos Sociales y Agenda 2030	1	2	2	6	3	3	2	3	4	2	3	2	2	4	2	11	11	1	2			66
Servicios sociales	1	2	2	6	3	3	2	3	4	2	3	2	2	4	2	11	11	1	2			66
Mº de Educación y Formación Profesional	2	4		6	2	1	1	4	8	4	7	2		1		1	7	3	6	1		60
Educación	2	4		6	2	1	1	4	8	3	7	2		1		1	7	3	6	1		59
Formación profesional										1												1
Mº de Asuntos Económicos y Transformación Digital	4	6	5	12	4	2	1	2	7	2	2	3	3	2	3	7	5					70
Comunicaciones y Sociedad de la Información	1	3	1	8	2	1		1	4	1	2	1	2	2	1	3	3					36
Estadística	3	3	4	4	2	1	1	1	2	1		2	1		2	3	2					32
Instituciones financieras									1													1
Desarrollo regional																1						1
Mº de Hacienda	1	5	5	7	6	6	4	5	4	4	7	5	8	1	7	9	7	3	3			97
Función pública		2	3	2	2	1		1		1	2	1			4	2	3					24
Hacienda	1	3	2	5	3	5	4	4	4	3	4	4	8	1	3	7	4	1	1			67
Organización, informática y procedimientos					1						1											2
Sistema de financiación																			2	2		4
Mº de Industria, Comercio y Turismo	1	1	3	4	3	1	3	5	5	2	4	4	1	2	1	16	3	1				60
Comercio	1	1	1	3	1		1	3	2		1	2				10	1					27
Industria																5						5
Pequeña y mediana empresa							1	1					1									3
Turismo			2	1	2	1	1	1	3	2	3	2		2	1	1	2	1				25
Mº de Igualdad			1				1	1		1				1		1	1	1	1			9
Mujer			1				1	1		1				1		1	1	1	1			9
Mº del Interior	1	1	1	2	3	1	2			3	1	1	4	1	1	3	2	1				28
Instituciones penitenciarias		1		1						1		1	4		1	2						11
Seguridad	1		1	1	3	1	2			2	1			1		1	2	1				17
Mº de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones	5	7	5	4	5	4	3	3	4	5	4	3	7	3	5	8	5	1			5	86
Seguridad social	3	7	4	4	4	4	3	3	3	4	3	3	5	3	5	8	5				5	76
Migraciones	2		1		1				1	1	1		2									10
Mº de Justicia	2	10	3	7		2	2	2	7	2	2		1	2	1	9	4	1	1	2		60
Administración de justicia	2	10	3	7		2	2	2	7	2	2		1	2	1	9	4	1	1	2		60
Mº de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática				1												7		1	1			10
Presidencia				1												7		1	1			10
Mº de Sanidad	2	1	3	3	2	2	3	4	4	5	4	2	2	2	2	5	3	1	1	1		52
Drogodependencias	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1			19
Salud pública y promoción de la salud	1		2	1	1		2	3	2	3	2	1		1	1	3	2				1	26
Farmacia					1			1	1	1			1			1						7
Mº para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico		1	4	5	17			3	4	4	3	4	1	5		5	22			1	1	80
Aguas y obras hidráulicas			4	2	1			1	4	1		2	1	3		2				1		22
Conservación de la naturaleza				2				1				2					1				1	7
Medio ambiente					11					3	3			1		1	9					28
Meteorología		1		1				1						1		1	1					6
Energía					5											1	11					17
Mº de Política Territorial y Función Pública		1	1	3	1				1	2	1			1		1	3	2	2			19
Administraciones territoriales		1	1	3	1				1	2	1			1		1	3	2	2			19
Mº de Trabajo y Economía Social	2			5	2	1	1		2	2			3	3	4	1	1					28
Empleo	1			3	1				2				2	1	2							12
Relaciones laborales	1			2	1	1	1			2		1	2	2	1	1	1					16
Mº de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana	7	8	8	9	4	4	2	4	4	2	4	8	2	7	4	17	4	1	1			100
Cartografía y asistencia técnica obras públicas	1	1	1	1	1	1	1	1		1	2	1	1	1	2	1	1					19
Infraestructuras y acción territorial	3		3	3	2	1		2	2	1	1			4	1	7	1					31
Puertos		5	2	4		1			1							1						17
Transportes	3	1	1									1				8						14
Vivienda y urbanismo		1	1	1	1	1	1	1	1		1	3	1	2	1		2	1				19
Mº de Universidades				1	3	1	2		1	2	2	1				4	1					18
Universidades				1	3	1	2		1	2	2	1				4	1					18
Total general	35	89	73	142	63	37	33	47	85	61	59	53	41	49	35	201	118	18	21	19		1279

Fuente: Elaboración propia



Tabla 8. Relación de convenios con financiación superior a los 12.000.000,00 € en 2021.

Minist.	CA	Total Estatal	Total CCAA	Fecha vigencia hasta	
CIN	EX	Creación, equipamiento y puesta en marcha del Centro Nacional de Investigación en Almacenamiento Energético (CNIAE), en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (CIEMAT-Parque Tecnológico de Extremadura)	5.000.000,00	15.070.344,20	01/12/2023
CIN	CL	Financiación del Consorcio Centro Nacional sobre la Evolución Humana (CENIEH) (Adenda 2021)	15.067.500,00	15.067.500,00	31/12/9999
CIN	CM	Tercera adenda: Consorcio para el diseño, construcción, equipamiento y explotación del Centro Nacional de Experimentación de Tecnologías del Hidrógeno y Pilas de Combustible (2021)	14.008.700,00		31/12/9999
DEF	MA	Asistencia sanitaria: actuaciones en el terreno de la formación y optimización de los recursos sanitarios	208.000.000,00		22/06/2025
DSA		Desarrollo Ley 39/2006 promoción autonomía personal y atención a dependientes. Nivel acordado (2021)			
	AN	53.427.263,86	1.333.511.249,90	31/12/2021	
	CÑ	45.752.957,46	45.752.957,46	31/12/2021	
	MA	34.743.540,41	34.743.540,41	31/12/2021	
	CL	30.311.444,90	30.311.444,90	31/12/2021	
	VA	23.418.731,32	23.418.731,32	31/12/2021	
	GA	19.728.345,77	19.728.345,77	31/12/2021	
	CM	16.063.569,30	16.063.569,30	31/12/2021	
	CR	9.212.363,15	42.138.506,31	31/12/2021	
	CT	6.324.788,96	136.782.113,00	31/12/2021	
DSA		Proyectos con cargo a los Fondos Europeos procedentes del mecanismo para la recuperación y la resiliencia			
	AN	449.872.227,00		31/12/2026	
	CÑ	397.072.723,54		31/12/2026	
	MA	338.797.132,94		31/12/2026	
	VA	260.974.193,20		31/12/2026	
	GA	164.170.000,00		31/12/2026	
	CL	150.734.098,53		31/12/2026	
	CM	125.704.000,00		31/12/2026	
	CR	122.516.542,97		31/12/2026	
	PV	115.954.874,36		31/12/2026	
	AR	85.344.687,80		31/12/2026	
	MU	81.052.167,11		31/12/2026	
	EX	67.679.791,69		31/12/2026	
	IB	64.319.015,57		31/12/2026	
	AS	61.764.787,79		31/12/2026	
	NA	39.582.262,00		31/12/2026	
	CT	39.462.000,00		31/12/2026	
	RI	39.462.000,00		31/12/2026	
	CE	13.154.000,00		31/12/2026	
	ML	13.154.000,00		31/12/2026	



Dirección General de Cooperación Autonómica y Local
Informe sobre los convenios Estado-Comunidades Autónomas suscritos en 2021

Minist.	CA		Total Estatal	Total CCAA	Fecha vigencia hasta
HFP	CT	Cumplimiento a la sentencia de la Audiencia Nacional de 24 de enero de 2020, sobre la financiación de las obras del Hospital Universitario "Marqués de Valdecilla", de Santander (Subvención)	22.000.000,00		31/12/2021
HFP	CT	Financiar proyectos de inversión (Subvención)	44.000.000,00		31/12/2021
INT	AN	Seguridad en edificios judiciales de Comunidad Autónoma (Adenda 2021)		15.824.429,64	31/12/2022
TED	AN	Financiación, ejecución y explotación de determinadas infraestructuras de saneamiento y depuración necesarias para garantizar el cumplimiento de la directiva 91/271/CEE.	37.590.000,00	37.000.000,00	28/12/2025
TED	AS	Reducción del riesgo de inundación en el núcleo urbano de Arriondas (Asturias)	12.719.585,49	4.243.264,20	05/07/2025
TED	AS	Se formalizan ayudas RD 341/2020, regula concesión directa ayudas, restauración ambiental de zonas afectadas por la transición energética, en el marco de Plan de recuperación, transformación y resiliencia, zonas degradadas por minería del carbón (Subvención)	73.694.807,21		31/12/2026
	CL		67.934.420,01		31/12/2026
TER	AR	Fomentar el desarrollo económico de la provincia de Teruel y la corrección de los desequilibrios existentes (2021) (Subvención)	30.000.000,00	30.000.000,00	31/03/2025
TES	AN	Desarrollo de un Plan de Empleo de Andalucía para la realización de medidas que incrementen el empleo (Subvención)	50.000.000,00		31/12/2022
TES	CR	Desarrollo de un Plan extraordinario de empleo y formación para hacer frente a las consecuencias de la erupción volcánica en la isla de La Palma (Subvención)	63.000.000,00		31/12/2022
TES	EX	Medidas que incrementen el empleo, de acuerdo con la disposición adicional centésima decima novena de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021.financiación de un Plan de Empleo de Extremadura. (Subvención)	15.000.000,00		31/12/2022
TES	CR	Plan integral de EMPLEO (2021) (Subvención)	42.000.000,00		31/12/2022
TMA	EX	Actuaciones necesarias destinadas a las obras correspondientes al proyecto de la nueva terminal ferroviaria de mercancías intermodal en el parque industrial de "Expacionavalmoral" (2021)		16.757.009,73	10/06/2024
TMA	EX	Actuaciones necesarias destinadas a las obras correspondientes al proyecto de la nueva terminal ferroviaria de mercancías intermodal en el parque industrial de Expacionmérida (2021)		18.643.913,82	31/08/2023
TMA	AN	Concesión y transmisión del tramo del eje ferroviario transversal de Andalucía comprendido entre los puntos kilométricos 90.100 y 99.400 (Convenios patrimoniales y urbanísticos)	27.736.773,52		18/05/2025



Dirección General de Cooperación Autonómica y Local
Informe sobre los convenios Estado-Comunidades Autónomas suscritos en 2021

Minist.	CA	Total Estatal	Total CCAA	Fecha vigencia hasta
TMA		Continuar con las actuaciones que se realizaron bajo el Acuerdo de Colaboración de 12 de febrero de 2007 culminando con ello la Integración del ferrocarril en las localidades de La Felguera y Sama, en el Municipio de Langreo		
	AS	40.259.380,00	9.270.190,00	22/05/2025

TMA	Ejecución del Programa de Impulso a la Rehabilitación de Edificios Públicos (Subvención)		
AN		85.622.400,00	30/12/2027
CÑ		78.705.600,00	30/12/2027
VA		51.158.400,00	30/12/2027
CL		24.225.600,00	29/12/2027
CM		20.688.000,00	29/12/2027
MU		15.288.000,00	30/12/2027



Tabla 9. Número de veces en que participan las universidades públicas en los convenios/acuerdos en 2021.

UNIVERSIDAD	Número	UNIVERSIDAD	Número
Universidad del País Vasco	5	Universidad de Murcia	9
Universitat Autònoma de Barcelona	5	Universidad Politécnica de Cartagena	4
Universitat de Barcelona	5	Universidad de Alicante	11
Universitat de Girona	3	Universidad Miguel Hernández	3
Universitat de Lleida	3	Universitat de València	20
Universitat Politècnica de Catalunya	4	Universitat Jaume I	4
Universitat Pompeu Fabra	6	Universitat Politècnica de València	8
Universitat Rovira i Virgili	9	Universidad de Zaragoza	18
Universidade da Coruña	9	Universidad de Castilla-La Mancha	12
Universidade de Santiago de Compostela	10	Universidad de La Laguna	8
Universidade de Vigo	7	Universidad de Las Palmas de Gran Canaria	13
Universidad de Almería	3	Universidad Pública de Navarra	5
Universidad de Cádiz	9	Universidad de Extremadura	10
Universidad de Córdoba	5	Universitat de les Illes Balears	5
Universidad de Granada	22	Universidad Autónoma de Madrid	27
Universidad de Huelva	6	Universidad Carlos III	25
Universidad de Jaén	4	Universidad Complutense de Madrid	34
Universidad de Málaga	10	Universidad de Alcalá	28
Universidad de Sevilla	9	Universidad Politécnica de Madrid	29
Universidad Pablo de Olavide	5	Universidad Rey Juan Carlos	18
Universidad de Oviedo	8	Universidad de Burgos	10
Universidad de Cantabria	8	Universidad de León	9
Universidad de La Rioja	5	Universidad de Salamanca	19
		Universidad de Valladolid	13
Total			502