

Los convenios de colaboración y acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas. Pensar y actuar sobre nuevos territorios

Interregional cooperation in Spain: new spaces to think about and to consider

ELOY SOLÍS TRAPERO

Dr. Geógrafo

Profesor Contratado Doctor Interino.

Departamento de Ingeniería Civil y la Edificación. Escuela de Arquitectura de Toledo. Universidad de Castilla-La Mancha (Toledo, España)

eloy.solis@uclm.es

ORCID: [0000-0003-2950-730X](https://orcid.org/0000-0003-2950-730X)

INMACULADA MOHÍNO SANZ

Dra. en Territorio, Infraestructuras y Medio Ambiente

Profesor Ayudante Doctor.

Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio. Escuela de Arquitectura de Madrid. Universidad Politécnica de Madrid (Madrid, España)

inmaculada.mohino@upm.es

ORCID: [0000-0001-5751-2507](https://orcid.org/0000-0001-5751-2507)

Recibido/Received: 23-09-2019; Aceptado/Accepted: 13-03-2020

Cómo citar/How to cite: Solís Trapero, Eloy & Mohíno Sanz, Inmaculada (2020): “Los convenios de colaboración y acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas. Pensar y actuar sobre nuevos territorios”, *Ciudades*, 23, pp. 95-114. DOI: <https://doi.org/10.24197/ciudades.23.2020.95-114>

Este artículo está sujeto a una licencia “[Creative Commons Atribución-No Comercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)” (CC BY-NC 4.0) / This article is under a “[Creative Commons License: Attribution-NonCommercial 4.0. International](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)” (CC BY-NC 4.0)

Resumen: Este artículo reflexiona y centra su análisis en el desajuste entre la implantación del Estado de las Autonomías y la escasa cooperación y colaboración entre Comunidades Autónomas frente al conjunto de fenómenos urbanos y territoriales contemporáneos que desbordan claramente los límites políticos-administrativos regionales y definen a su vez nuevos ámbitos territoriales de escala intermedia. Tras situar el encaje de la cooperación interregional en la legislación española y señalar los posibles factores que condicionan el escaso uso del instrumento de los convenios de colaboración y acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas, se analizan las iniciativas y expedientes recogidos en la base de datos del Senado. En este sentido, se establece una caracterización de éstas y se evidencia el insuficiente grado de cooperación interregional. Finalmente, se plantean algunas consideraciones sobre la importancia de este instrumento en materia de cooperación interregional.

Palabras clave: Cooperación interregional, Comunidades Autónomas, Estado de las Autonomías, gobierno del territorio.

Abstract: This article suggests a thought and analysis the mismatch between the implementation of the State of Autonomies and the scarce cooperation and collaboration between Autonomous Communities in the face of a set of contemporary urban and territorial phenomena that clearly goes beyond regional political-administrative limits and in turn define new territorial areas of intermediate scale. First, the paper contextualises the fit of interregional cooperation in the Spanish legislation and points out the possible factors conditioning the scarce use of this instrument (collaboration agreements and cooperation agreements between Autonomous Communities). Second, the initiatives and files collected in the Senate database are analysed and characterised. This analysis evidences the insufficient degree of interregional cooperation. The paper ends with a discussion in regard to the importance of this instrument for responding to common problems and establishing development projects in cross-border territories.

Keywords: Interregional cooperation, Autonomous Communities, State of the Autonomies, government of the territory.

Las transformaciones económicas, sociales, culturales, políticas y territoriales iniciadas en los años ochenta del siglo XX generan una nueva etapa, que Ascher (2004) denomina la “tercera revolución urbana”. En esta nueva etapa, la dinámica de la urbanización, el crecimiento económico y el desarrollo están vinculados al creciente potencial de interacción de bienes, información, capitales y personas que ofrecen las ciudades y territorios, hecho que supone una creciente interdependencia territorial a diferentes escalas. Al tiempo, emergen nuevas regulaciones orientadas a controlar y promover la productividad, la acumulación y la circulación de estos bienes, información, capitales y personas. Se produce, así, una paradoja: por un lado, las dinámicas espaciales de los fenómenos urbanos desbordan los límites administrativos y de gobierno (distritos, municipios, provincias, regiones, naciones); por otro, estos límites o escalas con poder político-administrativo siguen representando un papel clave en los procesos de crecimiento y desarrollo. En este sentido, uno de los retos es afrontar nuevas fórmulas de gobierno para territorios intermedios o transfronterizos, con el objetivo de dar respuesta a problemas comunes y a abordar nuevas propuestas de desarrollo.

Desde los años noventa, en el ámbito europeo se está produciendo un tránsito hacia una cultura del territorio basada en la coordinación de políticas públicas, colaboración público-privada y cooperación a diferentes escalas (Faludi, 2005; Romero, 2006, 2009). Sin embargo, mientras que en los países de la mitad occidental y noroeste de Europa dicha reforma tiene en la sociedad un mayor calado, en el caso español todavía es muy incipiente. La situación española puede caracterizarse, al menos, por cuatro tendencias.

La primera: el modelo de gobierno nacional y regional vertebró el territorio a través de la yuxtaposición y segmentación de las políticas públicas, donde la cooperación vertical, entre regiones o Comunidades Autónomas (en adelante CC.

AA.) y Estado-Nación, se ha convertido en la fórmula dominante en el estado autonómico español (Romero, 2006, 2009).

La segunda: a escala local/subregional, la legislación ha dado cobertura a diferentes fórmulas asociativas intermunicipales: las comarcas, los consorcios y las mancomunidades. Mientras que las comarcas han resultado fórmulas de asociacionismo en regiones con fuertes raíces históricas e identitarias como las de Andalucía, Aragón, Castilla y León, Cataluña, Galicia y País Vasco (Atlas Nacional de España, 2019), los consorcios y mancomunidades se han ido estableciendo con más éxito en el Estado Español para la prestación de servicios públicos (Riera et al., 2005; Rodríguez, Menéndez & Cadenas, 2005; Feria, 2013). La comarca tiene una vocación territorial que la distingue de otras formas de intermunicipalidad más funcionales. Implican una redistribución competencial entre administraciones (municipios y provincias) tal y como reconocía la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989. Por su parte, las mancomunidades tienen como principales bazas la flexibilidad –constitutiva, territorial y funcional– y la voluntariedad, aunque en ocasiones se torna difícil ponerlas en marcha debido a la ausencia de liderazgos o por desacuerdos entre municipios. Los consorcios dan cabida a otras administraciones, más allá de la local, así como a entidades privadas. A diferencia de las mancomunidades, a través del consorcio se pueden promover –más allá de los servicios enumerados en los arts. 25 y 26 de la Ley 7/1985– toda clase de actividades, y prestar cuantos servicios contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal. Sin embargo, esta figura plantea muchas dudas y problemas a la hora de su puesta en marcha, debido fundamentalmente a su escasa regulación, como por ejemplo el régimen jurídico de aplicación en función de sus características, y la consiguiente determinación de su régimen financiero, contable y presupuestario (Barrero, 2002; Toscano, 2015).

La tercera: hay un desajuste entre el fenómeno metropolitano y su reconocimiento institucional, y la consiguiente formación de gobiernos metropolitanos (Navarro, 2009; Toscano, 2011; Feria, 2013; Hildebrand, 2017). Es llamativo que tras más de treinta años de vigencia de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local de 1985 solo existen dos áreas metropolitanas (Barcelona y Valencia) y ninguna de ellas corresponde a la ciudad más importante del país, Madrid¹. En las últimas décadas diferentes estudios han constatado las dinámicas del fenómeno metropolitano madrileño más allá de la región político-administrativa de la Comunidad de Madrid, incorporando municipios de las provincias de Ávila y de Segovia –pertenecientes a la Comunidad de Castilla y León– y de Cuenca, de Guadalajara y de Toledo –pertenecientes a la Comunidad de Castilla-La Mancha–.

¹ Las regula el art. 43 de dicha ley, que las define como entidades locales “integradas por los municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras”.

Sin embargo, la región urbana madrileña carece de un gobierno metropolitano (Valenzuela, 2010; Feria, 2013; Solís, Mohíno & Ureña, 2018)².

La cuarta: los planes estratégicos supramunicipales de base normativa – basados en prescripciones de carácter legal, como los Planes de Ordenación del Territorio regionales y subregionales– y de base inducida –vinculados a la necesidad u obligatoriedad de la cooperación para la obtención de determinados recursos financieros provenientes de administraciones de nivel superior, como los LEADER, PRODER o Planes de Dinamización Turística (Olcina, et al., 2005; Feria, 2013; Farinós, Aldrey & Del Río, 2015; Hildebran, 2017)– aunque abren una ventana a la búsqueda de intereses compartidos que hacen posible conseguir grandes objetivos territoriales, sociales, económicos y ambientales inalcanzables de forma individual, se trata de planes en los que los objetivos y políticas de actuación quedan dentro de los límites regionales.

Ante este panorama, en este trabajo se reflexiona sobre la necesidad de dar respuesta coordinada, entre y desde las regiones, a las dinámicas y fenómenos que hoy afectan a municipios limítrofes entre CC. AA. El fenómeno de la metropolización, la gestión de espacios naturales protegidos, la despoblación, la gestión hidráulica, etc. son algunos ejemplos que requieren de una colaboración y cooperación activa entre regiones (Jiménez, 2009; Molinero, 2019). En la Figura 1 se ha cartografiado la red de espacios naturales pertenecientes a la Red Natura y la dinámica demográfica reciente (2010-2019). Es evidente que la toma de decisiones, la política de ordenación del territorio, los incentivos a la descentralización industrial y promoción del desarrollo local, así como las políticas de prestación de servicios, deben incorporar, además de la escala local, regional y estatal, la cooperación y coordinación entre regiones. Muchos de nuestros territorios y municipios limítrofes entre regiones comparten problemas similares que requieren respuestas conjuntas y coordinadas (Figura 2).

En definitiva, este artículo destaca la necesidad de releer la relación territorio-gobierno-desarrollo desde la cooperación y la colaboración entre regiones. Más concretamente, planteamos que los convenios de colaboración y acuerdos de cooperación entre CC. AA. en España, principio recogido en la Constitución Española de 1978 a través del artículo 145, es hoy en día una pieza disfuncional, pero se trata de una fórmula de concertación entre CC. AA. con gran potencial para replantear el gobierno de los fenómenos urbanos y territoriales contemporáneos y los futuros proyectos de desarrollo territorial. Tras el proceso de formación de las CC. AA. en España, establecido a lo largo de los años ochenta-noventa del siglo XX, estas se han entendido como un mero marco en el que asumir y desarrollar sus competencias, y poco se ha avanzado

² El fracaso del gobierno metropolitano se debe, en buena medida, a que las CC.AA. –encargadas de la creación, supresión y regulación de las áreas metropolitanas y entes de gobierno metropolitano– ven con recelo la pérdida de poder político y económico en favor de estos ámbitos (Toscano, 2011).

en la construcción de nuevos territorios políticos, es decir, en la construcción de una visión nueva, compartida y plural entre territorios de diferentes regiones.

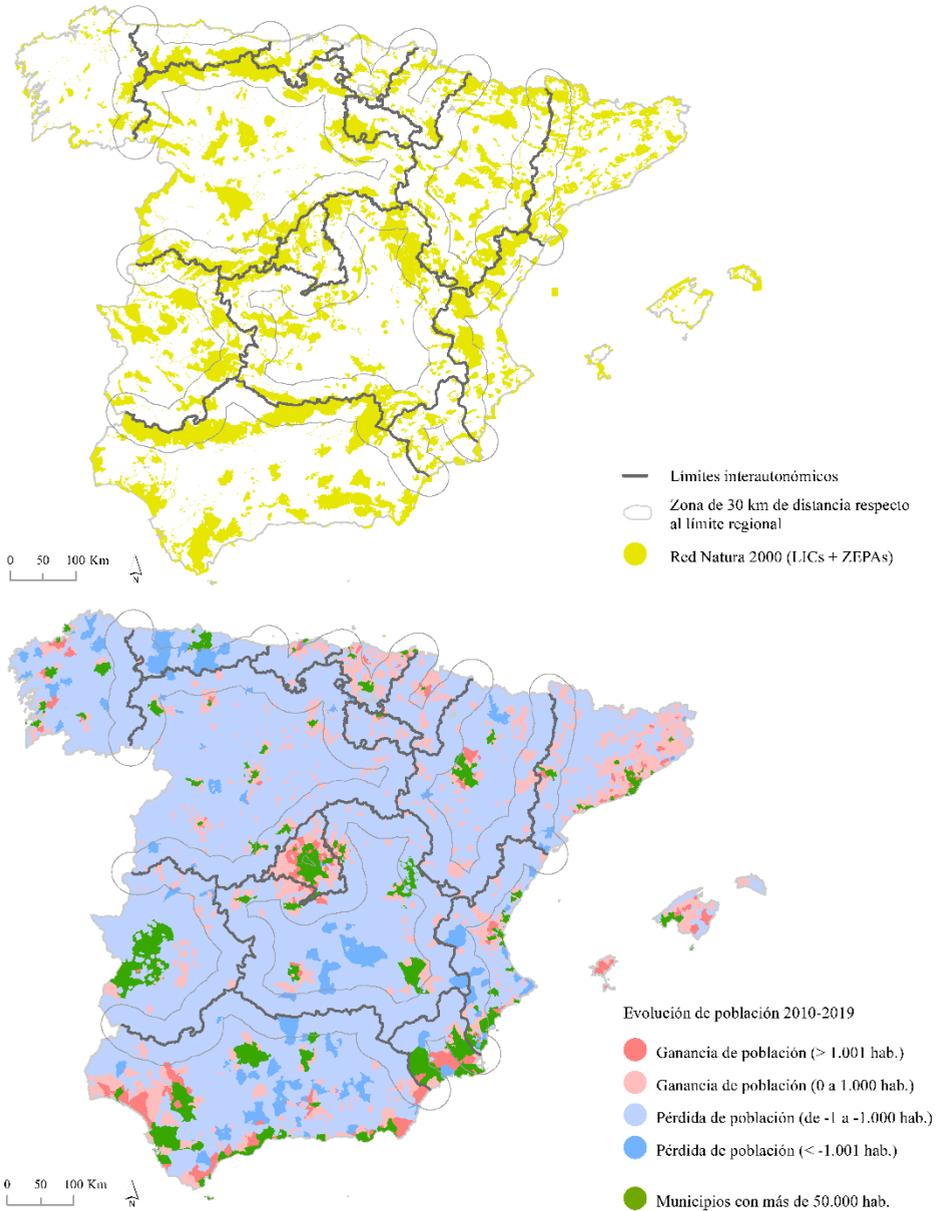


Figura 1: Representación de la Red Natura 2000 (arriba) y dinámica de población reciente (abajo). Fuente: INE. Padrón continuo. Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico. Elaboración propia.

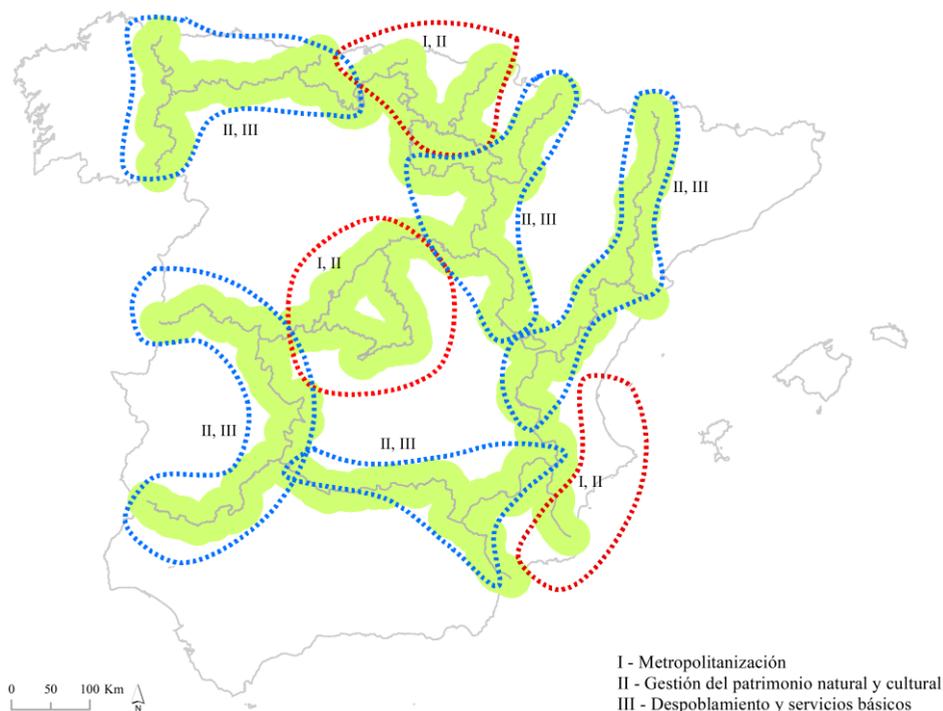


Figura 2: Esquema de territorios transfronterizos interregionales y dinámicas a gestionar.

Fuente: Elaboración propia.

Con el objetivo de aproximarnos con rigor a este asunto, proponemos el siguiente método de trabajo. En primer lugar, se presenta el encaje de la cooperación interregional en el ordenamiento jurídico español, y se discuten y presentan algunos factores que han motivado el carácter disfuncional actual de esta fórmula de gobierno interterritorial. En segundo lugar, se analizan las iniciativas y expedientes relativos a la cooperación y colaboración entre regiones contenidos en la base de datos del Senado y, conforme a ello, se establece una caracterización de las iniciativas y se evalúa el grado de cooperación interregional. En tercer lugar, se discute la dimensión espacial, los problemas actuales y los retos de futuro de este instrumento.

1. LA COOPERACIÓN INTERREGIONAL EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL. CAUSAS DE LA COMPLEJA IMPLANTACIÓN

La Constitución de 1978 recoge que el Estado Español se organiza territorialmente en municipios y cabildos insulares, en provincias y en las CC. AA. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Dentro de este marco competencial, las CC. AA. tienen la

potestad legal de configurar, mediante la agrupación de municipios limítrofes, áreas metropolitanas, mancomunidades, comarcas y consorcios.

En el caso de las CC. AA., la Constitución reconoce en el art. 145 la capacidad de acuerdos interautonómicos para “gestionar y prestar servicios propios”³:

1. En ningún caso se admitirá la federación de comunidades autónomas.
2. Los Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí, para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales⁴.

A pesar de no ser una temática incluida en la agenda política actual, diferentes investigadores (García & Aja, 2000; González, 2006; García, 2010; Tajadura, 2010a, 2010b; Ridaura, 2013) han escrito sobre la importancia de los convenios de cooperación y acuerdos de colaboración entre CC. AA. en términos de eficiencia del funcionamiento del Estado y de mejor respuesta a los problemas actuales de la sociedad. Sin embargo, la realidad es que la cooperación interregional continúa siendo un instrumento insuficientemente utilizado (Menéndez, 1982; Tajadura, 2010a, 2010b; García & Aja, 2000;

³ Con relación al procedimiento de autorización de acuerdos entre CC. AA., los convenios y acuerdos entre CC. AA. son objeto de examen por las Cortes Generales en los términos de los artículos 145.2 y 74.2 de la Constitución. Cuando se trata de convenios que las CC. AA. celebran entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, se han de comunicar a las Cortes Generales. En el Senado, dentro de los cinco días siguientes a su publicación, un Grupo parlamentario o veinticinco Senadores pueden presentar propuestas para que la Cámara decida si el convenio requiere autorización. Las propuestas son examinadas por la Comisión General de las CC. AA., que eleva dictamen al Pleno (artículo 137 del Reglamento del Senado). En el caso de no presentarse propuesta alguna, el convenio se somete directamente a conocimiento del Pleno. Si se trata de proyectos de acuerdos de cooperación, se sigue el procedimiento legislativo con las siguientes especialidades (artículo 138 del Reglamento del Senado): el dictamen lo elabora la Comisión General de las CC. AA., que ha de proponer razonadamente la concesión de la autorización, su denegación o su otorgamiento condicionado. el acuerdo del Pleno se traslada al Congreso, y si esta Cámara adopta una decisión distinta, ha de reunirse la Comisión Mixta prevista en el artículo 74.2 de la Constitución. Se puede solicitar a las CC. AA. afectadas que remitan información y alegaciones, así como que designen, si lo desean, a sus representantes en el procedimiento (artículo 139 del Reglamento del Senado). Véase: <http://www.senado.es/web/conocersenado/temasclave/procedimientosparlamentarios/detalle/index.html?id=PROCAUT> (fecha de referencia: 11-09-2019).

⁴ Acuerdos de cooperación para los que se requiere la previa autorización de las Cortes Generales. Este precepto, de acuerdo con la doctrina constitucional, no habilita a las CC. AA. para establecer convenios entre ellas, sino que, “supuesta esa capacidad, delimita por su contenido los requisitos a que ha de atenerse la regulación de esta materia en los Estatutos y establece el control por las Cortes Generales de los acuerdos o convenios de cooperación” (Sentencia del Tribunal Constitucional 44/ 1986, de 17 de abril).

Alberti, 2002; Aja, 2006; González, 2006, 2009; García, 2010; Ridaura, 2013). Según esos investigadores, son varios los factores que sostienen la disfuncionalidad de esta fórmula de gobierno:

- La reproducción del estilo de gobierno de la administración central en las CC. AA., esto es, de una filosofía política basada en “compartimentos estancos” en donde se aplican políticas sectoriales sin coordinación entre ellas.
- El mayor impulso de órganos de cooperación entre Estado y CC. AA. (cooperación vertical) que entre CC. AA. (cooperación horizontal). Los principales órganos de cooperación vertical en este sentido son las Comisiones Bilaterales⁵, la Conferencias Sectoriales y otros órganos multilaterales de cooperación sectorial. La Conferencia de Presidentes y la Conferencia de los Gobiernos de las CC. AA., promovidas a mediados de la década de los 2000 y orientadas a la cooperación interregional, todavía no han arraigado ni han supuesto el desarrollo de mecanismos útiles para tal fin.
- El afán de mantener poder por parte de las CC. AA., que lleva al rechazo de la creación de estructuras o entes suprarregionales. Por ejemplo, la necesaria creación de gobiernos metropolitanos.
- El papel secundario del Senado, el cual no ha ejercido como Cámara de representación territorial, en la articulación del Estado Autonómico⁶. De esta manera, las CC. AA. no encuentran un espacio adecuado para implementar y desarrollar las relaciones horizontales y, en consecuencia, la práctica de la cooperación interregional⁷.
- La rigidez institucional y falta de claridad en la creación, desarrollo y extinción de los convenios de cooperación y los acuerdos de colaboración. Por un lado, no se recoge explícitamente la cooperación como principio constitutivo y funcional del Estado de las Autonomías (véase apartado 1 del art. 145). El Estado ve con recelo la pérdida de poder y de unidad nacional, de ahí su predisposición a limitar el alcance de la cooperación interregional. Por otro lado, hay un insuficiente

⁵ Como ha señalado González (2008: 22), “la mayoría de las Comunidades Autónomas no han manifestado un rechazo explícito y general a la articulación del sistema sobre la base de la multilateralidad, con la excepción de las de régimen foral, las gobernadas por partidos nacionalistas y regionalistas y las que accedieron por la vía del 151, que han venido mostrando su preferencia por una estrategia en la que la relación bilateral tenga un peso determinante al entender que se refuerza su capacidad de autogobierno y les permite obtener acuerdos más ventajosos”.

⁶ Es llamativa esta situación cuando, además, las competencias en materia de ordenación del territorio están en manos de las CC. AA.

⁷ En el Art. 56.h del Reglamento del Senado de 3 de mayo de 1994 se atribuye la función general de promover la cooperación y la coordinación entre las diversas administraciones públicas en materias de su competencia, favoreciendo la colaboración entre ellas y la definición de ámbitos específicos de encuentro.

tratamiento técnico-jurídico en materia de cooperación (del art. 145). Este hecho se ha criticado en la diferenciación establecida entre convenios y acuerdos, en relación con el requerimiento de autorización (los acuerdos requieren autorización de las Cortes, los convenios no) y en la definición en los servicios prestados.

- La Constitución recoge cuatro principios básicos para regir las relaciones de cooperación entre regiones: igualdad, solidaridad, cooperación y separación. Sobre el principio de separación se cierne el problema de claridad de términos y deficiente regulación. Si la autonomía y ejercicio de autogobierno implica delimitación territorial, cuando existe cooperación interregional, ¿en qué medida el Estado está habilitado para intervenir en un sentido u otro?, ¿qué efectos podría tener en el resultado de la acción cooperativa? Esta situación de indefinición de la posibilidad de injerencia del Estado ha sido uno de los factores de mayor bloqueo en materia de cooperación horizontal.
- La solidaridad interterritorial estatal a través del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) ha venido actuando como un tranquilizante y retardador de verdaderas fórmulas de cooperación para resolver desequilibrios territoriales. La solidaridad se canaliza bajo transferencia de financiación y de alguna manera se margina, se oculta la solidaridad en forma de cooperación institucional interautonómica⁸.
- Los principales fondos comunitarios no se han supeditado a propuestas de colaboración y cooperación entre CC. AA.⁹. Con el reparto y asignación de fondos se ha transmitido y reforzado la idea de compartimentación de las regiones, en el sentido que ellas son depositarias de fondos destinados a dar respuesta a problemas dentro de sus límites. Además, en ocasiones ciertas ayudas han favorecido “efectos frontera” y una desigual competencia entre regiones.

Asimismo, varios de los autores destacan la necesaria reforma o rediseño institucional de los convenios en la Constitución, en el Senado y en los Estatutos de Autonomía. Ello viene avalado tanto por la situación de creciente interdependencia como por el conjunto de ventajas derivadas de la actividad

⁸ Constitución Española, art. 2: “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre ellas”. Art. 138. 1: “El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular”.

⁹ Aunque podría entenderse que la iniciativa comunitaria de INTERREG fomenta la cooperación interregional, es claramente una iniciativa diseñada para la cooperación entre países (cooperación transfronteriza). Con todo, INTERREG puede representar un papel cada vez más importante en la cooperación interregional dentro de cada país y entre países.

cooperativa horizontal entre instancias regionales, fruto de la experiencia de otros países europeos de tradición federal (Aja, 2006). El mismo autor sostiene que la cooperación interregional fortalece las competencias autonómicas y reduce tentaciones de recentralización; incrementa la participación en los procesos de toma de decisión estatal y supranacional; previene los conflictos o ayuda a resolver aquellos que se han producido o no han tenido un resultado satisfactorio; y permite racionalizar recursos materiales y humanos entre las partes suscriptoras.

Tras más de cuatro décadas desde la aprobación de la Constitución Española, lejos de fortalecerse un “autonomismo cooperativo”, se ha fortalecido un “autonomismo competitivo”. El autonomismo competitivo se ha basado en la búsqueda por parte de las CC. AA. en ampliar sus competencias, conseguir financiación para desarrollarlas, así como articular la estructura político-administrativa que permita su actuación (García & Aja, 2000, González, 2006; Ridaura, 2013). En el extremo de esta tendencia, si bien es cierto que hay otros factores en juego, estaría Cataluña y la Declaración Unilateral de Independencia del 27 de octubre de 2017. El Estado Español, en tanto que modelo no centralizado, debe transitar de una situación anclada en relaciones bilaterales hacia otra marcada por el entrecruzamiento de relaciones bilaterales e interautonómicas.

2. LOS CONVENIOS Y ACUERDOS DE COOPERACIÓN SEGÚN COMUNIDADES AUTÓNOMAS (1982-2018)

A partir de la evolución de los convenios y acuerdos entre CC. AA. (Figura 3) podemos afirmar que asistimos a un incremento de estos instrumentos de cooperación como consecuencia de la afirmación de la estructura territorial descentralizada del Estado. A pesar de ello, hay un uso escaso de este instrumento, lo que se manifiesta en un déficit de colaboración interautonómica. Basta comparar el total de convenios de cooperación que celebran la Administración General del Estado (AGE) y las CC. AA. con el total de convenios y acuerdos de cooperación interautonómica para evidenciar la situación disfuncional de este instrumento. Según la Base de Datos de Convenios entre AGE y CC. AA., desde 1978 hasta el 10 de marzo de 2019, el total es de 25.420 convenios: 17.645 convenios en sentido estricto y 7.775 acuerdos de desarrollo, prórroga o modificación (Ministerio de Política Territorial y Función Pública, 2019).

La Base de iniciativas y expedientes del Senado arroja para el periodo de 1982 al 31 de diciembre de 2018 un total de 121 convenios interautonómicos,

96 si no contamos, por ejemplo, renovaciones o adendas en los mismos en fechas diferentes¹⁰.

La expansión de convenios entre CC. AA. también se ha visto impulsada con la reforma de los Estatutos de Autonomía:

“A partir del año 2008 las 6 CC. AA. que reformaron sus Estatutos de Autonomía acordaron reunirse periódicamente con el objetivo de impulsar el desarrollo y la coordinación de sus competencias. Con este objeto crearon el foro Encuentros entre CC. AA. para el desarrollo de sus Estatutos de Autonomía” (Ridaura, 2013: 241)¹¹.

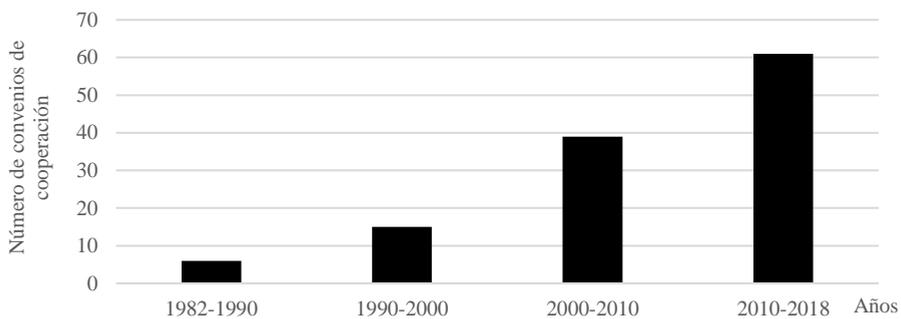


Figura 3: Evolución de los convenios de cooperación y acuerdos de colaboración celebrados entre CC. AA. (1982-2010). Fuente: Base de datos del Senado. Disponible en:

<http://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/iniciativas/ayuda/buscadoriniciativas/index.html>.
(fecha de referencia: 17-04-2019). Elaboración propia.

Las CC. AA. con más convenios firmados son el País Vasco y Castilla y León. Les siguen Navarra y la Rioja. El número de convenios suscritos por Castilla y León probablemente está relacionado con el hecho de que es la región más extensa y, consecuentemente, es colindante con más regiones. El País Vasco y Navarra presentan más convenios, probablemente resultado de compartir y fomentar sus raíces históricas. La Rioja se suma a las anteriores

¹⁰ El total de convenios es todavía menor. Por ejemplo, la Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha han firmado varios convenios a lo largo de las últimas tres décadas en relación con los servicios de transporte público, bien porque se renueva el convenio, bien porque con la renovación se produce un cambio en la cobertura espacial del servicio. A esta realidad se superpone otra, como señala Ridaura: “Verdaderamente, estos datos oficiales del Congreso y del Senado no reflejan la auténtica realidad convencional, ya que las Comunidades Autónomas no siempre cumplen con el mandato constitucional de la comunicación a las Cortes Generales; encontrándonos con convenios que han estado o siguen en vigor, que figuran en Registros autonómicos, poco visibles y poco accesibles, pero de cuya suscripción no se ha dado cuenta a las Cortes Generales” (Ridaura, 2013: 239). Véase un mayor desarrollo de este asunto en García (2006, 2010).

¹¹ Las primeras CC. AA. que promovieron los encuentros fueron Andalucía, Aragón, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana y las Islas Baleares.

como ámbito funcional. Las CC. AA. que han suscrito más de treinta convenios son: Aragón, Castilla-La Mancha, Comunidad de Madrid, Galicia, Aragón. Por debajo de treinta convenios se encuentran Andalucía, Asturias, Cantabria, Cataluña, Baleares, Extremadura, Murcia, Valencia y Canarias (Tabla 1). Como puede verse en la misma tabla, según la finalidad de los convenios hemos diferenciado siete grandes tipos:

- Servicios Públicos de Promoción Social (SPPS). Aquí pueden diferenciarse tres tipos de convenios: (a) sanidad y salud (SPPS_1), (b) educación (SPPS_2) y (c) prestación de servicios de asistencia social (SPPS_3). Por ejemplo, el Convenio de colaboración entre la Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha para desarrollar el programa de detección precoz de metabolopatías, dentro del Plan de prevención de la subnormalidad; el Convenio de colaboración entre el Departamento de Salud y Consumo del Gobierno de Aragón, la Consellería de Sanidad de la Xunta de Galicia y el Servicio Gallego de Salud para la cesión de la aplicación SAGA (Sistema de Gestión de Información del Sistema Acreditador de Formación Continuada de la Comunidad Autónoma de Galicia) o el Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas para la coordinación de sus redes de centros de acogida a la mujer víctima de violencia de género.
- Servicios relativos a la fusión de registros (FR). Según los convenios establecidos destacan aquellos en los que se crea infraestructura informática dirigida a la coordinación de información, básicamente fusión de registros. Por ejemplo, el Convenio de colaboración entre Euskal Estatistika Erakundeav/Instituto Vasco de Estadística y el Instituto Canario de Estadística para la colaboración en materia de fusión de registros o el Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas para el intercambio de información sobre la identidad de personas inscritas en los registros de parejas de hecho o de similar naturaleza.
- Cultura y Difusión (CyD). Aquí se diferencian en tres tipos de convenios: (a) promoción y difusión de la cultura (CyD_1), (b) protección y promoción del patrimonio histórico-artístico (CyD_2) y (c) comunicación social y participación ciudadana (CyD_3). Por ejemplo, el Convenio de Cooperación para la recuperación y revitalización del Camino de Santiago, suscrito por la Comunidad Foral de Navarra, Comunidad de Castilla y León, Comunidad de Galicia, Comunidad de Aragón y Comunidad de La Rioja o el Convenio entre la Generalidad de Cataluña y la Comunidad Autónoma de las Illes Balears sobre la constitución del Instituto Ramón Llull.

- Protección y seguridad (PyS). Aquí diferenciamos dos tipos de convenios: (a) seguridad y protección civil (PyS_1); (b) prevención de incendios (PyS_2). Por ejemplo, el Convenio Marco de Colaboración Transregional en materia de inmigración entre la Junta de Andalucía, la Generalidad Valenciana, la Diputación de Barcelona, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y el Consejo Insular de Mallorca o el Protocolo y Proyecto de Convenio de Colaboración en materia de extinción de incendios forestales entre la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, la Comunidad de Madrid y la Comunidad Autónoma de Castilla y León.
- Infraestructuras y servicios de transporte (I). Por ejemplo, el Convenio de cooperación entre la Comunidad Autónoma de La Rioja y la Comunidad Foral de Navarra en materia de infraestructuras viarias o el Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas para el impulso de actuaciones conjuntas para mejorar la oferta de transporte público a través de la incorporación de sistemas tecnológicos.
- Sectores Productivos (SP). Aquí diferenciamos cuatro tipos de convenios: (a) agricultura y ganadería (SP_1); (b) industria (SP_2); (c) desarrollo económico e I+D+I (SP_3) y (d) turismo (SP_4). Por ejemplo, el Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas para el reconocimiento recíproco de las licencias de caza y de pesca recreativa en aguas interiores; el Convenio entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra para la gestión de residuos industriales, o el Convenio entre la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la Hacienda Tributaria de Navarra y las Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa para el desarrollo de un proyecto consistente en el estudio e implantación de instrumentos de control de los sistemas de facturación y cobro, Proyecto TicketBAI/TicketSI-BAI.
- Gestión de la Biodiversidad (GB). Por ejemplo, el Convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla y León, y Principado de Asturias, para la gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa o el Convenio de Colaboración entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en calidad de beneficiario asociado, para el desarrollo de las acciones previstas en el Proyecto Life+Naturaleza 10 NAT/ES/000570 "Recuperación de la Distribución Histórica de Lince Ibérico (*Lynx pardinus*) en España y Portugal" acrónimo "Iberlince".
- Cooperación Internacional (CI). El Convenio Interadministrativo de cooperación transfronteriza por el que se crea el Consorcio de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP), firmado por País Vasco y

Navarra, Andorra junto con Consejo Regional Nouvelle Aquitaine de la República Francesa, Consejo Regional Occitanie de la República Francesa.

CC. AA. Tipos de convenios	Andalucía	Aragón	Asturias	Baleares	Canarias	Cantabria	Castilla y León	Castilla-La Mancha	Cataluña	Extremadura	Galicia	Madrid	Murcia	Navarra	País Vasco	Rioja	Valencia
FR	8	5	4	4	4	4	5	5	5	6	6	4	4	5	6	6	4
GB	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
CI	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0
CyD_1	1	0	0	1	0	0	0	0	3	0	0	1	0	3	4	0	1
CyD_2	0	2	0	0	0	0	2	0	0	0	2	0	0	2	0	2	0
CyD_3	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	1	1	0	0
I	1	1	1	1	1	1	7	8	1	1	2	9	1	4	2	4	1
PyS_1	3	5	6	3	3	4	4	3	4	3	6	3	3	5	5	5	3
PyS_2	1	1	4	1	1	4	8	2	1	2	2	2	1	1	1	2	1
SP_1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
SP_2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	4	4	3	3
SP_3	4	2	2	4	3	2	2	2	5	2	3	2	4	3	4	2	4
SP_4	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
SPPS_1	0	4	0	0	1	2	2	3	1	0	2	4	1	3	7	5	1
SPPS_2	1	1	1	0	0	2	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0
SPPS_3	3	4	3	3	3	3	4	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Total	28	31	26	21	20	26	39	30	29	23	31	32	22	36	40	33	22

Tabla 1: Ranking por total de convenios de cooperación y acuerdos de colaboración según Comunidades Autónomas (1982–2010). Fuente: Base de datos del Senado. Disponible en: <http://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/iniciativas/ayuda/buscadoriniciativas/index.html> . (fecha de referencia: 17-04-2019). Elaboración propia.

Los convenios más numerosos son aquellos que hemos denominado servicios públicos de promoción social, le siguen infraestructuras y servicios de transportes y, en tercer lugar, la fusión de registros públicos. Los convenios menos numerosos son los referidos a la gestión de la biodiversidad, la cooperación internacional y aquellos centrados en la agricultura y turismo (Figura 4).

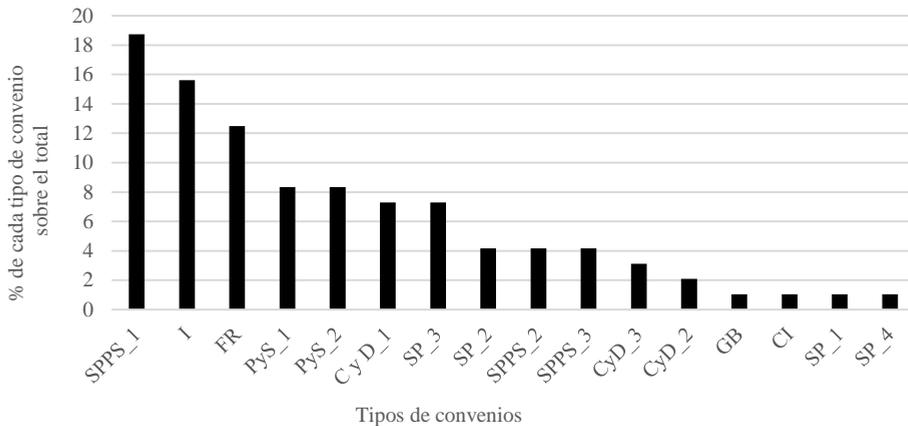


Figura 4: Ranking de convenios según proporción sobre el total.

Fuente: Base de datos del Senado. Disponible en:

<http://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/iniciativas/ayuda/buscadoriniciativas/index.html>.

(fecha de referencia: 17-04-2019). Elaboración propia.

La mayoría de los convenios tienen claramente un enfoque administrativo, y son muy pocos los que tienen un enfoque espacial. El enfoque espacial se refiere a la capacidad del acuerdo o el convenio para incidir en el territorio, es decir, para poner en marcha actuaciones que afectan directamente al sistema de asentamientos, redes de infraestructuras, prestación de servicios públicos o la propia ordenación del territorio entre territorios transfronterizos.

A continuación, señalamos dos tipos de convenios entre CC. AA. con dimensión espacial (Figura 5).

Primero, el convenio de cooperación entre la Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha y la Comunidad de Madrid y Castilla y León relativo al transporte colectivo de viajeros. A través de estos convenios se da respuesta a necesidades de movilidad de ciudadanos en zonas limítrofes de ambas regiones. La estrategia efectuada por las regiones es cofinanciar a los operadores de servicio de transporte público y establecer unos abonos combinados mensuales.

Segundo, el convenio interautonómico entre Asturias, Cantabria y Castilla y León relativo a la gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa. Se ha creado la figura del consorcio con el fin de articular la cooperación técnica, administrativa y económica, en pro de actuaciones comunes sobre patrimonio natural, montes, conservación, uso público, investigación, educación ambiental y cualesquiera otras precisas para garantizar la unidad ambiental del Parque.

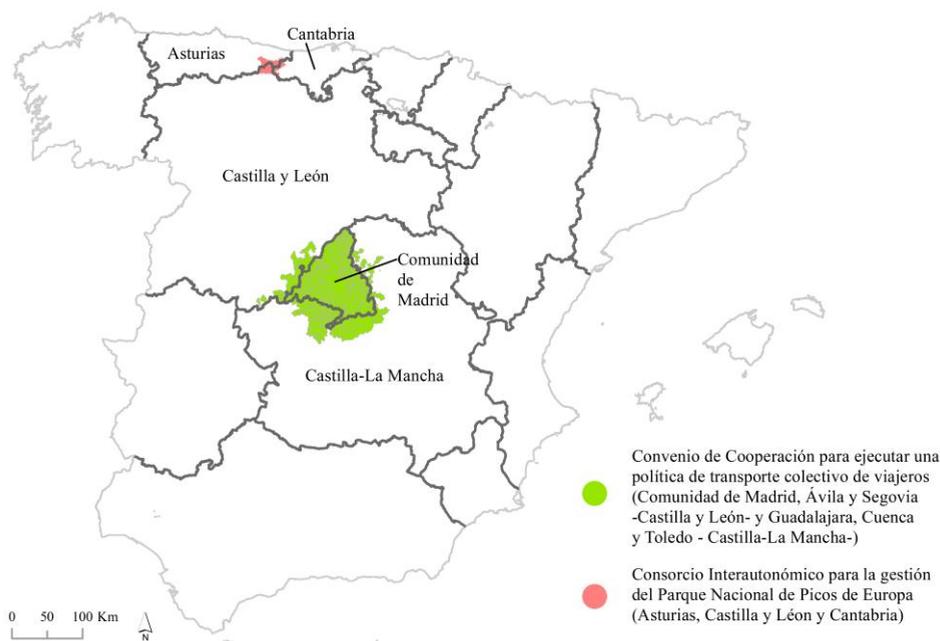


Figura 5: Representación espacial de dos convenios de cooperación interautonómicos.
Fuente: Elaboración propia.

3. CONSIDERACIONES FINALES

Casas Torres (1980: 176) señala que “la regionalización se hace cada día, porque las regiones geográficas están vivas y [...] tienen un proceso vital que las hace desarrollarse y cambiar”. Las CC. AA. deben entender que la asunción de competencias y su ejercicio en un territorio concreto, la región, no es el fin último, sino que estas deben ponerse al servicio de los problemas sociales y de su dimensión espacial. Dar respuesta a problemas sociales y establecer estrategias de desarrollo significa pensar en nuevos territorios políticos, más allá de los límites regionales. Es preciso dejar atrás la concepción de la región como “espacio estanco” y dar paso a la región como “actor”. Así, la región debería orientarse a liderar y crear alianzas, coaliciones y redes de cooperación con otras regiones.

Aunque la cooperación interautonómica no es un tema prioritario en la agenda de debate actual sobre el desarrollo del Estado Autonomico, está llamado a ser uno de los grandes ejes de su desarrollo, y en cierto modo, la prueba que debe pasar para acreditar su madurez organizativa (García & Aja, 2000; Gonzalez, 2006; Rodríguez, 2010), pero también para legitimar su capacidad para dar respuesta satisfactoria a los problemas y a las demandas que plantean quienes han de ser los beneficiarios de su actuación (Bañón & Carrillo, 1997).

La falta de madurez en materia de cooperación interautonómica es, en nuestra opinión, resultado de la falta de una cultura del territorio y del arrinconamiento de la ordenación del territorio como función pública.

España tiene grandes retos por delante. Los fenómenos de metropolitanización, el despoblamiento, la gestión del patrimonio natural y cultural, la gestión del agua y la prestación de servicios básicos son cuestiones con una clara dimensión territorial que requiere que las CC. AA. cooperen. Como recientemente han señalado Farinós, Monteserín y Escribano (2018), es necesario que la planificación y gestión de los territorios se ejerza menos en regiones discretas, claramente perimetradas y lo haga más en *soft spaces*, con geometrías variables y multidimensionales. Como hemos visto, los convenios de colaboración y acuerdos de cooperación presentan ciertas deficiencias en el plano técnico y político, pero son instrumentos con un enorme potencial para canalizar la planificar y gestionar el conjunto de recursos materiales e inmateriales que se encuentran en territorios fronterizos entre regiones.

BIBLIOGRAFÍA

- Aja Fernández, Eliseo (1999), *El estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza Editorial.
- Albertí Rovira, Enoch (2002), “Los convenios de colaboración”, en *Anuario Jurídico de la Rioja*, núm. 8, pp. 149–160.
- Ascher, François (2004), *Los nuevos principios del urbanismo*, Alianza, Madrid.
- Atlas Nacional de España* (2019), “La articulación territorial” (cap. 22), Madrid, Instituto Geográfico Nacional, Ministerio de Fomento, pp. 522-541.
- Bañón i Martínez, Rafael & Carrillo Barroso, Ernesto (1997), “La legitimidad de la administración pública”, en Bañón i Martínez, Rafael & Carrillo Barroso, Ernesto -eds.-, *La Nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza Universidad, pp. 51-75.
- Barrero Rodríguez, Concepción (2002), “Los conceptos de mancomunidades y consorcios: necesidad de delimitación y diferenciaciones”, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 45, pp. 81-119.
- Casas Torres, José Manuel (1980), “La regionalización geográfica de España”, en *La región y la Geografía Española*, Valladolid, Asociación de Geógrafos Españoles, pp. 163-178.
- Faludi, Andreas (2005), “La política de cohesión territorial de la Unión Europea”, en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 39, pp. 11-30.

- Farinós Dasí, Joaquín; Aldrey Vázquez, José Antonio & Del Río Franqueira, Daniel (2015), “Actualización del mapa de planes de ordenación del territorio en España”, en De la Riva, J.; Ibarra, P.; Montorio, R. & Rodrigues, M. -eds.- *Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación*, Zaragoza, Universidad de Zaragoza-AGE, pp. 79-88.
- Farinós Dasí, Joaquín; Monteserí Abella, Obdulia & Escribano Pizarro, Jaime (2018), “Cooperación Territorial y Desarrollo: una mirada desde la escala transregional y de los espacios metropolitanos, rurales y turísticos”, en *Redes*, vol. 23, núm. 3, pp. 35–65. DOI: <http://dx.doi.org/10.17058/redes.v23i3.12219>.
- Feria Toribio, José María (Coord.) (2013), *Mancomunidades, consorcios, áreas metropolitanas y redes de municipios*, Sevilla, Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la Presidencia, Junta de Andalucía.
- García Morales, María Jesús & Aja Fernández, Eliseo (2000), “Las relaciones entre Comunidades Autónomas: problemas y perspectivas”, en Tornos, J. -dir.- *Informe Comunidades Autónomas*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, pp. 645–672.
- García Morales, María Jesús (2006), “Relaciones de colaboración con las Comunidades”, en Tornos, J. -dir.-, *Informe Comunidades Autónomas*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, pp. 70-110.
- García Morales, María Jesús (2010), “Las relaciones de colaboración en el estado autonómico a los treinta años de la Constitución”, en García Roca, Francisco Javier & Albertí Rovira, Enoch. -coords.-, *Treinta años de constitución*, Valencia, Tirant lo blanch, pp. 163–190.
- González García, Ignacio (2006), *Convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas Una pieza disfuncional de nuestro Estado de las Autonomías*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- González García, Ignacio (2009), “Un distingo constitucionalmente relevante: convenios de colaboración vs. acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas”, en *Revista de estudios políticos*, núm. 145, pp. 97–118.
- González Ayala, María Dolores (2008), “Las relaciones intergubernamentales en el nuevo marco de las reformas estatutarias: La diferente conciliación de la bilateralidad-multilateralidad en las relaciones Estado - Comunidad Autónoma”, en *InDret – Revista para el análisis del derecho*, núm. 1, pp. 1-25.
- Hildebrand, Andreas (2017), “El abandono de la cuestión metropolitana en España. La necesidad de dar un nuevo impulso para su replanteamiento”, en *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, núm. 13, pp. 25-46.

- Jiménez Herrero, Luis M. (2009), *Patrimonio natural, cultural y paisajístico: claves para la sostenibilidad territorial*, Alcalá de Henares, Observatorio para la Sostenibilidad en España (OSE).
- Menéndez Rexach, Ángel (1982), *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.
- Ministerio de Política Territorial y Función Pública (2019), *Informe sobre los convenios de cooperación Estado - CC. AA. suscritos durante 2018*, Madrid, Dirección General de Cooperación Autonómica y Local. Secretaría General de Coordinación Territorial. Secretaría de Estado de Política Territorial.
- Molinerio Hernando, Fernando (2019), “El espacio rural de España: evolución, delimitación y clasificación”, en *Cuadernos Geográficos*, vol. 58, núm. 3, pp. 19-56. DOI: <https://doi.org/10.30827/cuadgeo.v58i3.8643>.
- Navarro Gómez, Carmen (2009), “La delimitación y el gobierno del fenómeno metropolitano en España”, en *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 2, pp. 159-184.
- Olcina Cantos, Jorge; Vera Rebollo, José Fernando; del Romero Renau, Luis; Rodríguez Navarro, Carlos; Espejo Marín, Cayetano & Rico Amorós, Antonio (2005), “Planes estratégicos territoriales de carácter supramunicipal”, en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 39, pp. 117-149.
- Riera Figueras, Pilar; Haas, Carlos; Amer Capdevila, Cristian & Vilaplana Besler, Verónica (2005), “Las mancomunidades en España”, en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 39, pp. 151-176.
- Ridaura Martínez, María Josefa (2013), “Las relaciones horizontales de colaboración entre Comunidades Autónomas: marco jurídico, funcionamiento y rendimiento”, en *UNED. Revista de Derecho Político*, núm. 88, pp. 215-244.
- Rodríguez Gutiérrez, Fermín; Fernández Menéndez, Rafael & Cadenas Nevado, Adrián (2005), “Comarcas, consorcios y otras experiencias innovadoras de cooperación territorial en España”, en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 39, pp. 177-200.
- Rodríguez Álvarez, José Manuel (2010), “Estructura institucional y organización territorial local en España: fragmentación municipal, asociacionismo confuso, grandes ciudades y provincias supervivientes”, en *Política y Sociedad*, vol. 47, núm. 3, pp. 67-91.
- Romero González, Joan (2006), *La España inacabada*, Valencia, Publicacions Universitat de València.
- Romero González, Joan (2009), *Geopolítica y gobierno del territorio en España*, Valencia, Tirant lo Blanch.

- Solís Trapero, Eloy; Ureña Francés, José María & Mohíno Sanz, Inmaculada (2018), “Centralidad territorial y especialización funcional como guía para la intervención en municipios con conjunto histórico. El caso de la región urbana madrileña”, en *ACE: Arquitectura, Ciudad y Entorno*, vol. 13, núm. 37, pp. 99–132.
- Toscano Gil, Francisco (2011), “El área metropolitana en el ordenamiento jurídico español”, en *QDL: Cuadernos de Derecho Local*, núm. 25, pp. 112–120.
- Toscano Gil, Francisco (2015), “El consorcio administrativo en la encrucijada”, en *Reala*, núm. 3, pp. 35–57. DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.v0i3.10239>.
- Tajadura Tejada, Javier (2010a), “Los convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas: marco normativo y propuestas de reforma”, en *Revista d'Estudis Autonomics i Federals*, núm. 11, pp. 206–254.
- Tajadura Tejada, Javier (2010b), “Federalismo cooperativo y Conferencias Sectoriales: Marco normativo y propuestas de reforma”, en *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 49, pp. 137- 181.
- Valenzuela Rubio, Manuel (2010), “La planificación territorial de la región metropolitana de Madrid”, en *Cuadernos Geográficos*, vol. 47, núm. 2, pp. 95–129.