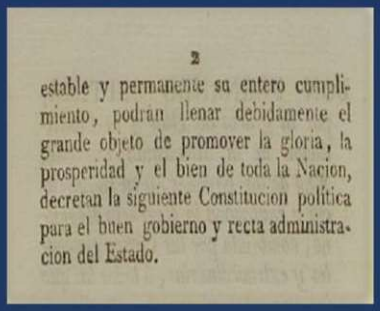
INFORME IBEROAMERICANO 2020 DE RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

2020

RIBRIG


2

estable y permanente su entero cumplimiento, podran llenar debidamente el grande objeto de promover la gloria, la prosperidad y el bien de toda la Nacion, decretan la siguiente Constitucion política para el buen gobierno y recta administracion del Estado.

Imagen con libre uso de derechos perteneciente a los fondos de la Biblioteca Nacional de España

REVISTA DE LA RED DE INVESTIGACIÓN AUIP "RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES, GOBIERNO MULTINIVEL Y PROCESOS SUPRAESTATALES"

Asociación Universitaria Iberoamericana de Postgrado

"Para el buen gobierno y la recta administración del Estado" (Constitución de 1812)

REDIBRIG

Relaciones intergubernamentales, gobierno multinivel y procesos supraestatales

INFORME IBEROAMERICANO 2020 DE RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

José Joaquín Fernández Alles (coord).

Yanis Blanco Santiago
Antonio Cardarello
Yolanda Cordero Nieves
Orisel Hernández Aguilar
Joel Mendoza Ruiz
Miguel Revenga Sánchez

Cádiz (España), 2021

El INFORME IBEROAMERICANO 2020 SOBRE RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES es contenido de la REVISTA IBEROAMERICANA DE RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES (RIBRIG)

ISSN 2660-681X

Cádiz (España). 2021

ÍNDICE

I. PRESENTACIÓN

Este primer Informe Iberoamericano 2020 de Relaciones Intergubernamentales ha coincidido en el tiempo con las intensas y generalizadas necesidades de cooperación intergubernamental provocadas por la pandemia de la Covid-19 desde el primer trimestre del año 2020. Como afirman Brosio, Jiménez y Ruelas, tras la irrupción de esta crisis sanitaria, "existe una necesidad de fortalecer la coordinación en los sistemas fiscales intergubernamentales y el papel de los gobiernos intermedios y locales para afrontar el impacto de la pandemia en la economía y el bienestar de los hogares más pobres"[1]. Principalmente en el ámbito sanitario, pero también en materia de servicios sociales, hacienda, educación, transportes o seguridad interior, los Estados iberoamericanos han sido puestos a prueba y llevados al límite de la gestión intergubernamental y la sostenibilidad financiera, en muchos casos bajo la vigencia de estados de alarma o emergencia sanitaria. Incluso la función constitucional de control parlamentario sobre los respectivos gobiernos y sus relaciones se ha visto muy limitada por la menor actividad de las asambleas legislativas, tanto las consideradas de representación popular como las calificadas de representación territorial[2].

[1]G. Brosio, J. P. Jiménez e I. Ruelas, "Federalismo en tensión: Las finanzas públicas intergubernamentales frente la crisis del COVID-19 en América Latina", en M. Capello, H. Eguino, J.P. Jiménez, J. Suárez Pandiello (eds), Federalismo en tensión: las finanzas públicas intergubernamentales frente la crisis del COVID19 en América Latina, AIFIL, 2020, https://www.aifil-jifl.org/wp-content/uploads/2020/11/AIFIL-2.11.pdf, pp. 39-40.

[2] Allain-Dupré, D. (2011), *Multi-level Governance of Public Investment: Lessons from the Crisis*, OECD Regional Development Working Papers, 2011/05, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/5kg87n3bp6jb-en.

Como efectos generales de la crisis sanitaria podría plantearse el estudio sistemático de la gran producción normativa que se ha emitido en todos los Estados iberoamericanos, la invocación y aplicación de los estados excepcionales o de emergencia, la inminencia de una nueva crisis de endeudamiento debido al gasto público generado (en gran parte con transferencias intergubernamentales), el menor control parlamentario de la acción gubernamental, el reforzamiento y mayor utilización de los instrumentos formales y, sobre todo, informales de relación intergubernamental, así como la virtualización y digitalización de las relaciones intergubernamentales.

Con este contexto de fondo, en este Informe 2020 se incluyen, además del Marco General y las bases competenciales y de los casos más desarrollados intergubernamentalmente, un conjunto de estudios de cinco Estados (México, España, Uruguay, Puerto Rico y Cuba) por ser experiencias particulares que, al presentar mayor relevancia en su configuración o su proyección futura en materia intergubernamental, han justificado un tratamiento singularizado.

Como adelanto de las páginas que siguen, en el ámbito propio de las RIG, se advierte una falta de institucionalización sistemática de los órganos de cooperación intergubernamental, tanto a nivel constitucional como sobre todo legal, que en muchos ámbitos son sustituidas por iniciativas políticas dependientes de órganos *ad hoc* y del mayor o menor liderazgo político de quienes las convocan a nivel federal o regional. En muchas ocasiones, esta vinculación política -que no es siempre jurídica- impide una normatividad automática de los acuerdos adoptado y posibilita que algunas cuestiones se releguen a nivel funcionarial de menor rango.

En principio, las relaciones intergubernamentales se dan preferentemente en el nivel federal o central -cuyos órganos aportan en muchos de los supuestos examinados tanto la financiación como el personal administrativo- y en el nivel de relaciones entre el nivel central y el nivel regional (con un incremento de las técnicas normativas (p.e. la cogobernanza en España) y orgánicas (conferencias y comisiones sectoriales), quedando aún relegado el nivel local a pesar del proceso de descentralización del gasto público que en este nivel se ha experimentado en las dos últimas décadas, principalmente en Chile (de menos del 4% a más de 15%), Brasil, Argentina (del 20% a más del 40%), Ecuador o Colombia. No obstante, en este nivel local, existen asociaciones nacionales de municipios que está potenciado sus relaciones intergubernamentales: Argentina, Colombia, Brasil, Chile, Paraguay, Ecuador, México, Bolivia y Perú. Por último, a nivel supraestatal, destacan las iniciativas de las asociaciones regionales como la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA), Ciudades y Municipios del MERCOSUR (MERCOCIUDADES), la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones (FLACMA) y la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM).

En síntesis, en todos los Estados, la Covid-19 ha sido un reto para las relaciones intergubernamentales que en unos casos ha potenciado sus técnicas normativas, orgánicas y financieras, y en otros ha puesto al descubierto las múltiples deficiencias normativas y orgánicas, principalmente en la tarea de adaptación normativa a las técnicas de teleemergencia y al teletrabajo.

II. MARCO GENERAL

1. Introducción. El "bloque constitucional iberoamericano" sobre relaciones intergubernamentales

Las relaciones intergubernamentales (en adelante, RIG), entendidas desde hace más de medio siglo como uno de los contenidos jurídicos necesarios de los Estados descentralizados y de los procesos supranacionales de integración, solo de forma fragmentaria han pasado a formar parte de los regímenes constitucionales iberoamericanos y, en particular, del texto de sus Constituciones y de la gestión pública.

Afirmaba Jordana en 2001 que en América Latina, "tal vez más que en otras regiones, los procesos recientes de descentralización presentan un considerable grado de ambigüedad y heterogeneidad". Dos décadas después, el diagnóstico sigue siendo válido. Y no solo porque, como afirmaba este autor, los "conceptos de desestatización, desconcentración y descentralización" se superpongan y sean utilizados "con significados distintos según los países o los problemas que se afrontan"[3] sino porque no existe una teoría actualizada que sostenga los procesos de descentralización, en algunos casos basados en planteamientos doctrinales muy antiguos o excesivamente nominales, con frecuencia alejados de una descentralización real[4].

[3] J. Jordana, "Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional", *Documentos de Trabajo Proyecto Conjunto INDES-Unión Europea*. Banco Interamericano de Desarrollo. Nueva York. 2001, p. 6.

[4] Boletín de Transparencia Fiscal. Informe Especial. Procesos de descentralización en Latinoamérica: Colombia, México, Chile y Perú.

Como primera premisa metodológica, y aunque seamos conscientes de que tanto los autores norteamericanos como los alemanes han vinculado las RIG y el federalismo como dos categorías esencialmente unidas, en este Informe Iberoamericano sobre RIG no limitamos el objeto de estudio a los Estados federales, sean nominal o normativamente federales, sino a todos los Estados descentralizados. Ciertamente, las RIG nacieron en los Estados federales, donde han alcanzado un mayor desarrollo, pero luego se han extendido, al menos formalmente, a todos los Estados que diferencian diversos niveles de gobierno. Así, el Banco Mundial o la OCDE incluyen en sus estudios, como es el caso de España, relaciones intergubernamentales de Estado no federales, advirtiendo de las "características determinadas" de las RIG como consecuencia de: a) la sociedad de la que forman parte; b) el régimen constitucional en el que se inscriben; c) las instituciones gubernamentales que en parte representan, y d) los factores internos y externos que configuran la vida de un determinado país en un momento dado[5].

Adoptada como segunda premisa metodológica, que atiende a la realidad constitucional y no solo a la norma constitucional y a su desarrollo legislativo y propiamente gubernamental, como afirma Cameron, las RIG "tienen lugar en el punto de encuentro entre lo que la constitución dispone y lo que la realidad práctica del

Lima, 2020. https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/PROCESOS_DESCENTRALIZACION_LATINOAMERICA_COLOMBIA_MEXICO_CHILE_PERU..pdf

[5] D. Cameron, "Las estructuras de las relaciones intergubernamentales", *cit.*, p. 135.

país exige"[6], lo que permite la utilización de una metodología politológica, sociológica y organizativa.

En este sentido, aunque manteniendo la mayor relevancia metodológica de la norma positiva, la realidad constitucional, política y social resulta ser de necesario conocimiento en el espacio iberoamericano porque, como asegura Cameron, las RIG pueden tener un mayor o menor grado de institucionalización, y un Estado puede presentar RIG muy institucionalizadas, "con estructuras y procesos formales a través de los cuales se canaliza la actividad intergubernamental", pero también sin esas estructuras formales, esto es, "pueden llevarse a cabo de una manera informal y ad hoc dependiendo enormemente de la naturaleza de las circunstancias y de la preferencia de los actores políticos concretos"[7]. Esta realidad no formalizada de las RIG impide una evaluación jurídica de su desarrollo, crea gran inseguridad jurídica -al depender su articulación de la buena voluntad y la habitualidad de los cargos políticos y funcionarios encargados de ponerlas en práctica- y, sobre todo, dificultad su estudio jurídico al derivarnos a técnicas de investigación cualitativa y cuantitativa[8].

[6] D. Cameron, "Las estructuras de las relaciones intergubernamentales", *cit.,* p. 139.

[7] D. Cameron, "Las estructuras de las relaciones intergubernamentales", *cit.,* p. 138; véase también R.L. Watts, "Federalism, regionalism and political integration", D. Cameron (ed.), *Regionalism and Supranationalism*. Institute for Research on Public Policy, Montreal, 1981, pp. 3-19.

[8] Valga como ejemplo la serie de entrevistas realizadas por el profesor Joel Mendoza en el marco del Proyecto I+D, vinculado a esta Red AUIP, aprobado en 2020 por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT, México): Proyecto 154036, "Relaciones intergubernamentales en federaciones latinoamericanas: salvaguardas federativas, derecho constitucional y cooperación internacional. Dir. Dr. Joel Mendoza Ruiz.

Pues bien, tomando como punto de arranque estas dos premisas, por su estrecha relación con la eficacia y el control de las políticas públicas y con la construcción de un (no varios) espacio jurídico común iberoamericano, la regulación sobre la coordinación y cooperación entre los distintos niveles de gobierno se considera una imprescindible tarea doctrinal y legislativa dirigida a la construcción de una teoría constitucional común sobre relaciones intergubernamentales surgida de los textos constitucionales vigentes. A tal fin, y como fundamento positivo de esta tarea, contamos con más de un centenar de preceptos constitucionales que regulan las relaciones intergubernamentales en los distintos Estados, sin que ello implique su normatividad o aplicabilidad real ni que la menor regulación suponga necesariamente que un Estado no haya desarrollado técnicas formales o informales de relación intergubernamental.

Además, se advierte lo que podríamos denominar una mixtificación acrítica de influencias comparadas. Por una parte, como sostiene Jordana, "muchos diseños de descentralización han sido exportados directamente desde los países desarrollados", sin duda Estados Unidos y Alemania, principalmente, "sin tener en cuenta las tradiciones políticas locales, la capacidad técnica o reglamentaria de cada país, u otros muchos factores específicos de la región", incurriéndose en errores toda vez que, de nuevo con Jordana, algunos procesos de descentralización y regionalización, con criterios distintos, "se han superpuesto en los mismos países". Pero, por otra parte, tampoco un desarrollo intergubernamental tan generalizado como para vincular las RIG de los distintos Estados con algunos de los dos modelos (norteamericano o alemán) que se han consolidado en los último setenta años. Si por su método de distribución de competencias, España está adscrita a

metodología alemana de cooperación y México ha demostrado mayor afinidad con la metodología norteamericana (donde se incardina el caso de Puerto Rico), el régimen jurídico del resto de los Estados no permite extraer conclusiones definitivas. Recordemos, con Jordana, que el "federalismo cooperativo, o entrelazado que ha caracterizado tradicionalmente a algunos países europeos, como Alemania, impone una interdependencia constante de responsabilidades entre distintos niveles de gobierno", lo que deriva en una metodología de toma decisiones en forma compartida. Con carácter general, esto no sucede en la práctica decisoria de muchos Estados. Por el contrario, las relaciones intergubernamentales de corte norteamericano, "más centradas en la gestión e implementación de programas, o en las negociaciones para concretar las responsabilidades respectivas" [9]. son más frecuentes, aunque en muchos Estados esta lógica responda también a otros factores: la falta de constitucionalidad o institucionalidad sobre las RIG, el menor compromiso político hacia la cooperación intergubernamental, la falta de cultura en la gestión pública...

En el año 2020, la crisis sanitaria de la Covid-19, que también se ha manifestado como una crisis que ha agravado los déficits de los servicios[10] educativos, sanitarios, sociales o de transportes, poniendo en evidencia la sostenibilidad de los procesos descentralización, los conflictos o dudas sobre delimitación de las competencias (Brasil, Chile, España...), la aplicación real de los principios de coordinación, cooperación y eficacia, así

[9] J. Jordana, "Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional", *cit.*, pp. 14-15.

[10] Banco Interamericano de Desarrollo. *Informe Anual Reseña del año 2019*. New York, 2020, pp. 16-17.

como la previsión jurídica de técnicas de relación intergubernamental. Junto al federalismo que se asume constitucionalmente y practica en México o Brasil, la que se utiliza como metodología de influencia alemana en España (un Estado no federal) o como federalismo más nominal en Argentina, con carácter general se advierte un desarrollo muy desigual de las técnicas de relación intergubernamental, principalmente residenciadas en el ámbito de las decisiones gubernamentales ejecutivas, las transferencias financieras y las relaciones intergubernamentales informales, todas ellas insuficientes para integrar un modelo de RIG. Por una parte, la utilización de transferencias intergubernamentales no se consideran "verdaderas transferencias de igualación basadas en la capacidad fiscal o las necesidades de gasto para aliviar la desigualdad territorial"[11].

Como afirman Brosio, Jiménez y Ruelas a propósito de la crisis sanitaria durante el año 2020, el deterioro de la situación distributiva requiere "una mayor coordinación entre los tres niveles de gobierno de manera de aprovechar las ventajas comparativas de cada uno, ya que, dada la cercanía con las personas, los gobiernos locales pueden estar en mejores condiciones", resaltando "necesidad de fortalecer la coordinación en los

[11] A. Izquierdo, C. Pessino y G. Vuletin, *Mejor gasto para mejores vidas. Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*. Banco Interamericano de Derecho. New York, 2018, p. 143; sobre la ineficiencia en el gasto intergubernamental, A. Porto, C. Pineda Mannheim, H.B Eguino, *Descentralización y autonomía fiscal subnacional en América Latina Panorama comparado de Brasil, Colombia, México y Perú*. Sector de Instituciones para el Desarrollo. División de Gestión Fiscal. Banco Interamericano de Desarrollo. Documento para discusión Nº IDB-DP-557, New York, 2018, p. 1.

sistemas fiscales intergubernamentales y el papel de los gobiernos intermedios y locales"[12].

Salvo en el caso de México o España, no existen comisiones intergubernamentales previstas legislativamente y que actúen por exigencia legal para luego integrar sus acuerdos en el proceso decisorio del Estado (se reseñará más adelante el caso de Argentina)[13]. A pesar de sus regulaciones constitucionales, en Ecuador, Colombia, Chile, Perú o Uruguay, con procesos de descentralización o regionalización de muy diferente intensidad, no se ha avanzado sustantivamente en el proceso de formalización de las RIG como para ser calificadas como tales. En estos Estados, las RIG dependen principalmente de las relaciones formales e informales principalmente locales y/o regionales/provinciales/departamentales ubicadas bajo la coordinación competencial y sobre todo financiera del Gobierno central.

Por otra parte, en todos los Estados influye la lógica del sistema de partidos, según se encuentre el desarrollo constitucional del Estado en una fase de menor o mayor pluralidad política o, en sus extremos, incluso en la no pluralidad o en una situación de excesiva fragmentación. Como afirma Jordana, en el caso de México, la antigua concentración política pasó hace dos décadas a "cierto grado de descentralización efectiva y con una competencia multipartidista real en los ámbitos locales y regionales", que ha obligado "a recurrir a nuevas reglas institucionales". En el año 2020, este

[12]G. Brosio, J. P. Jiménez e I. Ruelas, "Federalismo en tensión: Las finanzas públicas intergubernamentales frente la crisis del COVID-19 en América Latina", cit., p. 41, 42 y 45.

[13] J. Jordana, "Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional", *cit.*, p. 7.

proceso se ha manifestado en la actividad de las comisiones y planes sectoriales, como son la Comisión Nacional de Desarrollo Social, las comisiones y comités del Sistema Nacional Cultura Física y Deporte-SINADE (con sus distintos grados de jerarquía y especialización: el Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU) o la Comisión Nacional del Deporte (CONADE) o el Consejo Nacional para el desarrollo de la Educación Física y el Deporte en la Educación, CONDEBA, CONADEMS...), de México[14] o el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud de España[15], cuyo desarrollo ha sido muy desigual.

Si nos referimos al completo espacio iberoamericano, en el ámbito de las RIG, se advierte un conjunto muy heterogéneo de preceptos constitucionales inspirados en fundamentos distintos y organizaciones estatales diferentes. No obstante, como afirma, Ronald Watts, la variedad de mecanismos disponibles para que los gobiernos hagan efectivas las RIG "exige como requisito esencial establecer criterios con los que se puedan evaluar mecanismos alternativos"[16]: eficacia (rapidez y facilidad), valores federales (facilidad de control, innovación y el respeto por la diversidad regional, respeto de la autonomía de los responsables de las decisiones en cada nivel del gobierno, cercanía en la relación

[14] Sobre la práctica intergubernamental de México en materia sanitaria, N. Homedes Beguer, A. Ugalde, "25 años de descentralización del sistema de salud mexicano: una experiencia para analizar", *Revista Gerencia y Políticas de Salud*, 7- 15, 2008, pp. 26-4; y "Decentralization of health services: Case studies in six Mexican states", *Salud Pública de México*, 53 (6), pp. 493-503.

[15] J. Jordana, "Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional", *cit.*, p. 7.

[16] R. Watss, "Introducción: el federalismo en la era de la mundialización", *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 167, 2001, pp. 5 y ss.

representativa), Estado de Derecho (facilidad para elaborar leyes que sean claras y fácilmente accesibles a los ciudadanos, procesos de toma de decisiones son transparentes y conocidos, órganos de gobierno susceptibles de rendir cuenta pública de sus actividades, cumplimiento de las obligaciones legales internacionales, respeto por los derechos humanos y las libertades individuales...). Las RIG son susceptibles de integrarse en una teoría constitucional del Estado en la medida en que respeten los requerimientos formales, materiales y valorativos del Estado social y democrático de Derecho.

La más clara previsión constitucional de relación intergubernamental la encontramos en los textos de Ecuador, México y Brasil. De estas tres Constituciones, el más prolijo de todos viene a ser el texto constitucional de Ecuador, cuyo artículo 247 dispone: "Los distritos metropolitanos coordinarán las acciones de su administración con las provincias y regiones que los circundan". Asimismo, establece el artículo 263.2 que los gobiernos provinciales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley: "3. Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas". Por su parte, el artículo 267.1 dispone que: "Los gobiernos parroquiales rurales ejercerán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley: 1. Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial". 267.3: "Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural". 267.5: "Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno".

En el marco de estos principios constitucionales, durante el año 2020, se aprobaron una serie de normas que han asumido una actividad intergubernamental: Acuerdo Ministerial No. 126- 2020, publicado en el Suplemento del Registro Oficial Nº 160 de 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud Público declaró la emergencia sanitaria en todos los establecimientos del Sistema Nacional de Salud; Acuerdo Ministerial No. 00009-2020, publicado en la Edición Especial del Registro Oficial No. 567 de 12 de mayo de 2020, el Ministerio de Salud Pública, extendió por treinta (30) días la Emergencia Sanitaria a partir de la finalización de la vigencia del Acuerdo Ministerial No. 00126-2020 de 11 de marzo de 2020, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 160 de 12 de marzo de 2020; Acuerdo Ministerial No. 00024-2020, publicado en la Edición Especial del Registro Oficial No. 679 de 17 de junio de 2020, el Ministerio de Salud Pública, declaró emergencia sanitaria en todos los establecimientos del Sistema Nacional de Salud; Acuerdo Ministerial No. 00044-2020, 15 de agosto de 2020, el Ministerio de Salud Pública, extendió por treinta (30) días la Emergencia Sanitaria a partir de la finalización de la vigencia del Acuerdo Ministerial No. 00024-2020 de 16 de junio de 2020; o el Acuerdo Ministerial 005 Reglamento sobre Pruebas Rápidas/Reactivos PCR para detección de Covid-19.

Entre las distintas iniciativas intergubernamentales, durante el año 2020 ha destacado la actividad de la Red Pública Integral de Salud y de la Red Privada Complementaria, presidida por el Viceministro de Gobernanza y Vigilancia de la Salud.

Con carácter sectorial, en materia económica y de desarrollo, el artículo 279 establece: “El sistema nacio-

nal descentralizado de planificación participativa organizará la planificación para el desarrollo" y se conformará por un Consejo Nacional de Planificación, que integrará a los distintos niveles de gobierno, con participación ciudadana, y tendrá una secretaría técnica, que lo coordina. Este consejo tendrá por objetivo dictar los lineamientos y las políticas que orienten al sistema y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, y está presidido por el titular de la Presidencia de la República. Los consejos de planificación en los gobiernos autónomos descentralizados están presididos por sus máximos representantes e integrados de acuerdo con la ley. Por su parte, los consejos ciudadanos son instancias de deliberación y generación de lineamientos y consensos estratégicos de largo plazo, que orientarán el desarrollo nacional.

EI Plan Nacional de Desarrollo está regulado en el artículo 280 como "instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados". Se especifica que su observancia "será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores".

Asimismo, el artículo 163 dispone: "Para el desarrollo de sus tareas la Policía Nacional coordinará sus funciones con los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados". Y según el artículo 258: "Para la protección del distrito especial de Galápagos se limitarán los derechos de migración interna, trabajo o cualquier otra actividad pública o privada que pueda afectar al ambiente. En materia de ordenamiento territorial, el Consejo de Gobierno dictará las políticas en

coordinación con los municipios y juntas parroquiales, quienes las ejecutarán".

Por otro lado, el artículo 340 regula el sistema nacional de inclusión y equidad social, definido como el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo. El sistema se incluye en el Plan Nacional de Desarrollo y al sistema nacional descentralizado de planificación participativa".

En materia educativa, el artículo 351 dispone que el sistema de educación superior estará articulado al sistema nacional de educación y al Plan Nacional de Desarrollo; la ley establecerá los mecanismos de coordinación del sistema de educación superior con la Función Ejecutiva. Este sistema "se regirá por los principios de autonomía responsable, cogobierno, igualdad de oportunidades, calidad, pertinencia, integralidad, autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento, en el marco del diálogo de saberes, pensamiento universal y producción científica tecnológica global". En el caso del sistema de educación superior, se regirá por un organismo público de planificación, regulación y coordinación interna del sistema y de la relación entre sus distintos actores con la Función Ejecutiva" (artículo 352).

En el ámbito de la gestión de riesgos, el artículo 389.5 establece que el sistema nacional descentralizado de gestión de riesgo está compuesto por las unidades de gestión de riesgo de todas las instituciones públicas y privadas en los ámbitos local, regional y nacional, que

el Estado ejercerá la rectoría a través del organismo técnico establecido en la ley, y que tendrá como funciones principales, entre otras: (5) articular las instituciones para que coordinen acciones a fin de prevenir y mitigar los riesgos, así como para enfrentarlos, recuperar y mejorar las condiciones anteriores a la ocurrencia de una emergencia o desastre; y realizar y coordinar las acciones necesarias para reducir vulnerabilidades y prevenir, mitigar, atender y recuperar eventuales efectos negativos derivados de desastres o emergencias en el territorio nacional.

El artículo 392 establece que el Estado velará por los derechos de las personas en movilidad humana y ejercerá la rectoría de la política migratoria a través del órgano competente en coordinación con los distintos niveles de gobierno. Y a tal fin, el Estado diseñará, adoptará, ejecutará y evaluará políticas, planes, programas y proyectos, y coordinará la acción de sus organismos con la de otros Estados y organizaciones de la sociedad civil que trabajen en movilidad humana a nivel nacional e internacional.

En materia de aguas, el artículo 412 establece: “La autoridad a cargo de la gestión del agua será responsable de su planificación, regulación y control. Esta autoridad cooperará y se coordinará con la que tenga a su cargo la gestión ambiental para garantizar el manejo del agua con un enfoque ecosistémico”.

En el sector de la cartografía, la Disposición Transitoria Decimoséptima especificó que el Estado central, dentro del plazo de dos años desde la entrada en vigencia de esta Constitución, financiará y, en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados, elaborará la cartografía geodésica del territorio nacional para el diseño de los catastros urbanos y rurales de la

propiedad inmueble y de los procesos de planificación territorial, en todos los niveles establecidos en esta Constitución.

Y sobre la integración supraestatal, el Capítulo III del Título VIII. Integración latinoamericana, regula en el artículo 423 que la integración, en especial con los países de Latinoamérica y el Caribe será un objetivo estratégico del Estado. En todas las instancias y procesos de integración, el Estado ecuatoriano se comprometerá a: 1. Impulsar la integración económica, equitativa, solidaria y complementaria; la unidad productiva, financiera y monetaria; la adopción de una política económica internacional común; el fomento de políticas de compensación para superar las asimetrías regionales; y el comercio regional, con énfasis en bienes de alto valor agregado. 2. Promover estrategias conjuntas de manejo sustentable del patrimonio natural, en especial la regulación de la actividad extractiva; la cooperación y complementación energética sustentable; la conservación de la biodiversidad, los ecosistemas y el agua; la investigación, el desarrollo científico y el intercambio de conocimiento y tecnología; y la implementación de estrategias coordinadas de soberanía alimentaria.

Según el artículo 23 in fine (reforma de 2006), párrafo único, de la Constitución de Brasil, serán unas leyes complementarias quienes fijarán las normas para la cooperación entre la Unión, y los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, con vistas al equilibrio del desarrollo y del bienestar en el ámbito nacional. Por su parte, el artículo 2 B. II de la Constitución de México, que alude literalmente a “los tres órdenes de gobierno” (la Federación, las entidades federativas y los Municipios) tienen obligación “Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indíge-

nas, dichas autoridades": I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Conforme al artículo 3, que contiene una reserva de ley para "las disposiciones del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros en sus funciones docente, directiva o de supervisión", corresponderá a la Federación su rectoría "y, en coordinación con las entidades federativas, su implementación", conforme a los criterios constitucionales de la educación (reforma de 2019).

Según el artículo 3. VIII, el Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; o el artículo 3.IX, que crea el Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación "coordinado por un organismo público descentralizado, con autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión, con personalidad jurídica y patrimonio propios, no sectorizado", a quien corresponderá (letra e) la competencia para "proponer mecanismos de coordinación entre las autoridades educativas federal y de las entidades federativas para la atención de las necesidades de las personas en la materia". Además, se reserva a la ley la competencia para definirá "los mecanismos y acciones necesarios que le permitan una eficaz colaboración y coordinación con las autoridades educativas federal y locales para el cumplimiento de sus respectivas funciones". Y así, hasta 42 referencias a la cooperación más cuatro a la colaboración sobre Seguridad Social, Guardia Nacional, actividad económica, el sistema de planeación democrática, evaluación de la política de desarrollo social,

Sistema Nacional Anticorrupción, educación, ciencias, tecnología e innovación, protección civil, turismo, cultura, Auditoría Superior, comunidades indígenas, municipios o desarrollo metropolitano, destacando entre todo el artículo 73. XXIII, cuyo tenor literal atribuye al Congreso la facultad para expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, "establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios".

En el caso de Puerto Rico, que ha desarrollado una amplia red de relaciones intergubernamentales en el seno del sistema constitucional norteamericano, el artículo VII, Sección 3, dispone una *unamendability clauses*, según la cual "cualquier enmienda o revisión de esta Constitución deberá ser compatible con la resolución decretada por el Congreso de los Estados Unidos aprobando esta Constitución con las disposiciones aplicables de la Constitución de los Estados Unidos, con la Ley de Relaciones Federales con Puerto Rico.

Sin embargo, exceptuada la regulación de los casos referidos, a la que podríamos añadir, sin una reserva de ley en sus respectivas Constituciones, algunos preceptos de las Constituciones de España, Argentina, Uruguay, Bolivia, Guatemala o Panamá, y siempre salvando la distancia en sus diferentes niveles de descentralización, hemos de reconocer que nos enfrentamos ante una destacada laguna constitucional comparada que, al privar a los legisladores y las Administraciones públicas de los imprescindibles instrumentos normativos y administrativo de relación intergubernamental, resulta altamente perjudicial para los ciudadanos, los territorios y los Estados de Iberoamérica a la hora de afrontar cuestiones de desarrollo económico y social en sentido amplio o crisis con la pandemia de la Covid-19.

En España podemos citar la competencia general y sectorial de coordinación, legislación básica, leyes del artículo 150 CE...); en Argentina, el artículo 75.2 regula la distribución de las contribuciones tributarias "entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional; o el artículo 124 sobre la creación regiones para el desarrollo económico y social, el establecimiento de órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y la celebración de convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación.

En Uruguay, dispone el artículo 262 que habrá "un Congreso de Intendentes, integrado por quienes fueren titulares de ese cargo lo estuvieren ejerciendo, con el fin de coordinar las políticas de los Gobiernos Departamentales. El Congreso, que también podrá celebrar los convenios a que refiere el inciso precedente, se comunicará directamente con los Poderes del gobierno".

En Bolivia (según el artículo 174 de su Constitución, son atribuciones de la Vicepresidenta o del Vicepresidente del Estado, además de las que establece esta Constitución y la ley: "2. Coordinar las relaciones entre el Órgano Ejecutivo, la Asamblea Legislativa Plurinacional y los gobiernos autónomos". E trata, en todo caso, de una regulación incompleta y parcialmente aplicada cuyo deficiente desarrollo compromete la in-

tegración estatal y supraestatal, así como la competencia de Iberoamérica a nivel global. Otras previsiones constitucionales se refieren a aspectos parciales[17].

En el caso de Honduras, el artículo 149 de la Constitución, referido al ámbito sanitario, estipula que el Poder Ejecutivo, por medio de la Secretaria de Salud, "coordinará todas las actividades públicas de los organismos centralizados y descentralizados de dicho sector, mediante un plan nacional de salud, en el cual se dará prioridad a los grupos más necesitados" y que corresponde "al Estado supervisar las actividades privadas de salud conforme a la ley". El artículo 342 regula la formulación y desarrollo de la política monetaria, crediticia y cambiaria del país, "debidamente coordinada con la política económica planificada".

En la experiencia de Guatemala, su artículo 99, en materia de alimentación y nutrición, establece que el Estado "velará porque la alimentación y nutrición de la población reúna los requisitos mínimos de salud" y que las "instituciones especializadas del Estado deberán coordinar sus acciones entre sí o con organismos internacionales dedicados a la salud, para lograr un sistema alimentario nacional efectivo". También el artículo 100 exige que el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social "debe participar con las instituciones de salud en forma coordinada".

Por su parte en el ámbito de la organización territorial, el artículo 134, bajo la rúbrica "Descentralización y autonomía", establece que el municipio y las entidades autónomas y descentralizadas actúan por delegación

[17] J. Jordana, *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina Casos de Argentina y Bolivia*. Banco Interamericano de Desarrollo Washington. 2002, pp. 6-7.

del Estado; que la autonomía, fuera de los casos especiales contemplados en la Constitución de la República, se concederá únicamente, cuando se estime indispensable para la mayor eficiencia de la entidad y el mejor cumplimiento de sus fines; y que para crear entidades descentralizadas y autónomas, será necesario el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República. En todo caso, se establecen "como obligaciones mínimas del municipio y de toda entidad descentralizada y autónoma, las siguientes: a. Coordinar su política, con la política general del Estado y, en su caso, con la especial del Ramo a que correspondan; b. Mantener estrecha coordinación con el órgano de planificación del Estado". Asimismo, el artículo 225, contempla el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural para la organización y coordinación de la administración pública "coordinado por el Presidente de la República e integrado en la forma que la ley establezca", Consejo que tendrá a su cargo la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural, así como la de ordenamiento territorial.

Finalmente, en el ámbito supraestatal, se dispone en el artículo 150 sobre la "comunidad centroamericana" que Guatemala, "como parte de la comunidad centroamericana, mantendrá y cultivará relaciones de cooperación y solidaridad con los demás Estados que formaron la Federación de Centroamérica; deberá adopta r las medidas adecuadas para llevar a la práctica, en forma parcial o total, la unión política o económica de Centroamérica. Las autoridades competentes están obligadas a fortalecer la integración económica centroamericana sobre bases de equidad".

En la Constitución de El Salvador, debemos reseñar dos preceptos: el artículo 203, según el cual los Muni-

cipios están obligados a colaborar con otras instituciones públicas en los planes de desarrollo nacional o regional; y el artículo 206, cuyo tenor dispone que los planes de desarrollo local deberán ser aprobados por el Consejo Municipal respectivo y que las Instituciones del Estado deberán colaborar con la Municipalidad en el desarrollo de los mismos.

Actualmente en pleno proceso constituyente, la Constitución de Chile dispone en su artículo 112 que al intendente le corresponderá la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos creados por la ley para el cumplimiento de las funciones administrativas que operen en la región (la ley de Reforma Constitucional Nº 20.390, de 28 de octubre de 2009); en su artículo 118, que los servicios públicos deberán coordinarse con el municipio cuando desarrollen su labor en el territorio comunal respectivo, en conformidad con la ley. La ley determina la forma y el modo en que los ministerios, servicios públicos y gobiernos regionales podrán transferir competencias a las municipalidades, como asimismo el carácter provisorio o definitivo de la transferencia (precepto objeto de dos reformas constitucionales (ley de Reforma Constitucional Nº 19.526, de noviembre de 1997. Anteriormente, había sido sustituido por el artículo 10 de la ley de Reforma Constitucional Nº 19.097, de 1991, modificado por el artículo único, Nº 48 de la ley de Reforma Constitucional Nº 18.825, de 1989. Por su parte, el artículo 123 dispone que la ley establecerá fórmulas de coordinación para la administración de todos o algunos de los municipios, con respecto a los problemas que les sean comunes, así como entre los municipios y los demás servicios públicos (artículo 12 de la citada ley de Reforma Constitucional Nº 19.097), y que sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, la ley orgánica constitucional respectiva regulará la administración de las áreas

metropolitanas, y establecerá las condiciones y formalidades que permitan conferir dicha calidad a determinados territorios (artículo 12 de la ley de Reforma Constitucional Nº 19.097. 225 Inciso agregado por el artículo único, Nº 9 de la ley de Reforma Constitucional Nº 20.390). En el contexto de la pandemia Covid-19, este sistema competencial centralizado se ha visto potenciado en aplicación de Ley Orgánica Constitucional de los estados de excepción (leyes 18415 y 18906), de 12 de junio de 1985[18].

Tres preceptos debemos destacar de la Constitución de Panamá. En primer lugar, el artículo 230, según el cual los Municipios "tienen la función de promover el desarrollo de la comunidad, y la realización del bienestar social y colaborarán para ello con el Gobierno Nacional. La Ley podrá señalar las partes de las rentas que los Municipios asignarán al respecto y en especial a la educación, tomando en cuenta la población, ubicación y desarrollo económico y social del Distrito". Por otra parte, el artículo 282 establece que el Estado podrá crear en las áreas o regiones cuyo grado de desarrollo social y económico lo requiera, instituciones autónomas o semiautónomas, nacionales, regionales o municipales, que promuevan el desarrollo integral del sector o región y que podrán coordinar los programas estatales y municipales en cooperación con los Consejos Municipales o Intermunicipales, cuya organización, jurisdicción, financiamiento y fiscalización de dichas entidades de desarrollo quedan reservadas a la ley. Por último, el artículo 311 establece que la Autoridad del Canal de Panamá y todas aquellas instituciones y autoridades de la República vinculadas al sector marítimo, formarán parte de la estrategia marítima nacional, y

[18] https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=29824

que el Órgano Ejecutivo propondrá al Órgano Legislativo la Ley que coordine todas estas instituciones para, promover el desarrollo socioeconómico del país.

En el caso de Perú, el artículo 190 establece que, mientras dure el proceso de integración, dos o más gobiernos regionales podrán crear mecanismos de coordinación entre sí, y que la ley determinará esos mecanismos. Sobre los órganos de los gobiernos regionales, el artículo 191 regula que los "gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia" y que "coordinan con las municipalidades sin interferir sus funciones y atribuciones".

La estructura orgánica básica de estos gobiernos la conforman el Consejo Regional, como órgano normativo y fiscalizador, el Gobernador Regional, como órgano ejecutivo, y el Consejo de Coordinación Regional integrado por los alcaldes provinciales y por representantes de la sociedad civil, como órgano consultivo y de coordinación con las municipalidades, con las funciones y atribuciones que les señala la ley. El Consejo Regional tendrá un mínimo de siete miembros y un máximo de veinticinco, debiendo haber un mínimo de uno por provincia y el resto, de acuerdo a ley, siguiendo un criterio de población electoral[19]. En todo caso, su aplicación intergubernamental es muy limitada porque, a pesar de la innovación que se asume en iniciativas y programas durante el año 2020, también lo son las competencias de los entes territoriales (locales y supralocales), principalmente centradas aún en la gestión de los servicios públicos esenciales bajo la dependencia financiera del gobierno central.

[19] J. Jordana, cit., p. 100.

En el caso de la Constitución colombiana, su artículo 288, establece que la ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales, y que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley. Su artículo 289 dispone que, por mandato de la ley, los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente.

Por su parte, el artículo 298 establece que los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución; y que ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la nación y los municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes, reservando a la ley lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga. Su artículo 300.11 prevé, sobre las ordenanzas de las asambleas departamentales, que los planes y programas de desarrollo de obras públicas, serán coordinados e integrados con los planes y programas municipales, regionales y nacionales. 319, sobre la regulación del área metropolitana. Finalmente, se contempla la coordinación con las entidades territoriales indígenas (artículo 329).

Durante el año 2020, las relaciones intergubernamentales han sido predominantemente informales y se han desarrollado en el marco de las reuniones del Gobierno central, con alcaldes y gobernadores, principalmente en el marco de la Federación Nacional de Departamentos (FND), de la Federación Colombiana de Municipios (Fedemunicipios) y de la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (Asocapitales).

El texto de la Constitución de Paraguay solo incluye sobre la materia el artículo 163 de la Constitución de Paraguay, cuyo contenido atribuye a los gobiernos departamentales la competencia de promover las asociaciones de cooperación entre municipios.

2. La configuración conceptual de las relaciones intergubernamentales en el espacio iberoamericano

Entre las distintas categorías conceptuales comunes de necesaria elaboración cuando afrontamos una regulación de las relaciones intergubernamentales, una de las más importantes viene a ser la delimitación y configuración constitucional de los tres niveles de relación intergubernamental, que más recientemente se ha ampliado al cuarto nivel de relaciones supraestatales e internacionales. En efecto, por los sujetos que intervienen en cada nivel, podemos afirmar, con Cameron, que las RIG en tres e incluso en cuatro tipos: intrajurisdiccionales (que más que intergubernamentales son interparlamentarias, al atribuirse a las cámaras parlamentarias de representación territorial, quienes coordinan y controlan las RIG); interjurisdiccionales (que son las RIG propiamente dichas, con dos manifestaciones: verticales o entre el Gobierno central y los gobiernos terri-

toriales; y horizontales, que articulan las relaciones entre entes territoriales; judiciales e internacionales[20], las cuales a su vez han derivado en las relaciones estatales y no internacionales (desinternacionalizadas) que se producen en los procesos supraestatales como la Unión Europea. De todas ellas, Cameron parte del hecho de que la división entre un gobierno central y los gobiernos regionales crea dos tipos de relaciones, de las cuales las más importantes son las que protagonizan "las unidades constituyentes de una federación y el gobierno central" dejando un segundo lugar a las "relaciones que existen entre las distintas unidades subnacionales de una federación"[21].

Pues bien, denominamos primer nivel al conjunto de poderes relacionales atribuidos al gobierno federal-central, segundo nivel al conjunto de poderes que derivan de las relaciones nacidas de la esfera regional-autonómica (provincial y departamental en algunos Estados) y el tercer nivel referido a las relaciones que se ubican en el ámbito local (municipal, provincial, supramunicipal). La identificación de estos niveles de gobierno en los textos de las Constituciones iberoamericanas puede ser considerado el primer paso para construir una teoría constitucional común sobre relaciones intergubernamentales.

Tras la configuración presente en los textos constitucionales, en este marco general del Informe Iberoamericano 2020 sobre Relaciones Intergubernamentales,

[20] D. Cameron, "Las estructuras de las relaciones intergubernamentales", *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 167, 2001, pp. 138-139.

[21] D. Cameron, "Las estructuras de las relaciones intergubernamentales", *cit.*, p. 134.

destacamos el desarrollo constitucional de México, Puerto Rico y, en menor medida, Brasil, España y Argentina, como las experiencias con mayor desarrollo de las RIG en el espacio iberoamericano. Dos criterios fundamentales permiten realizar esta afirmación: a) el criterio jurídico derivado de su regulación constitucional, legislativa y propiamente gubernamental; y b) el criterio no jurídico acreditado por la práctica real de las RIG.

Relevante ha sido asimismo su desarrollo jurisprudencial en algunos Estados, destacando el caso de Brasil, cuyo Supremo Tribunal Federal ha ido delimitando las potestades en presencia con motivo de la gestión de la Covid-19, en el sentido de que los gobiernos de los Estados, distritos y municipios están autorizados para el la prescripción de vacunas diferentes a las ofrecidas por la Unión siempre que estas se encuentren aprobadas por la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria con el fundamento de que la Constitución Federal ha atribuido a todos los entes federados la competencia común de velar por la salud y la adopción de medidas necesarias para salvaguardar la vida de las personas[22].

Estos criterios, a su vez, encuentran su asiento en el acervo previo de monografías, artículos, informes oficiales (algunos parciales y no actualizados) y tesis doctorales que se han publicado desde hace 15 años en el ámbito de las RIG iberoamericanas y sus categorías

[22]Véase Ação previdenciária: competência federal delegada e conflito de competência - RE 860508/SP (Tema 820 RG). Covid-19: medidas de combate à pandemia e vigência da Lei 13.979/2020 - ADI 6625 MC-Ref/DF. Informativo STF. Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, n. 1008/2021. Disponível em: http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=informativoSTF. Data de divulgação: 12 de março de 2021.

conceptuales más cercanas (niveles de gobierno, principios fundamentadores, técnicas horizontales y verticales de relación, transferencias intergubernamentales, pagos de ecualización…). Aunque entre los estudios más citados se encuentra el Informe de la OCDE de 1997 sobre "Managing across levels of government"[23], de interés tanto por su marco conceptual básico[24] como por los contenidos generales referidos a México o España[25], no adoptamos su selección de Estados, por presentar un alcance y representatividad muy limitado al recoger como dignos de estudio los casos de los siguientes Estados: México, Portugal, España y España, omitiendo Argentina o Brasil, e incluyendo como Francia, Luxemburgo o Turquía. En nuestro primer Informe 2020, preferimos comenzar nuestra andadura con la configuración más asentada y contrastada de Argentina, Brasil, España y México, sin perjuicio de futuras ampliaciones a otros Estados atendiendo al desarrollo que, más allá de nominalismos constitucionales, presentan las diferentes experiencias legislativas y de gestión de políticas públicas.

3. Bases competenciales y desarrollo de las relaciones intergubernamentales en Argentina

Argentina cuenta con 385.000 empleados públicos cuya actuación es susceptible de sr afectada por las decisiones intergubernamentales de los consejos y comi-

[23] Este Informe fue resultado del Ministerial Symposium on the Future of Public Services , de marzo de 1996, de la OECD. Managing across levels of government. París. Disponible en: http://www.ocde.org/puma/mgmtres/malg/mag97/toc.htm

[24] http://www.oecd.org/governance/budgeting/1902308.pdf

[25] http://www.oecd.org/spain/1902255.pdf

siones federales, quienes actúan sobre bases competenciales que han logrado un protagonismo sectorial y muy limitado.

Para establecer unas categorías constitucionales equiparables en materia de relaciones intergubernamentales debemos partir, en primer lugar, de los principios generales de articulación de las competencias entre los distintos niveles de gobierno, que en Argentina se regulan casi siempre con referencia al segundo nivel (provincial/regional) de gobierno.

Sobre la base constitucional de una federación con niveles de gobierno federal, provincial, local y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el actual texto constitucional de 1994 contempla el citado triple sistema de relaciones que la doctrina ha ordenado en relaciones de supraordenación, relaciones de coordinación y relaciones de subordinación y que podemos completar con la siguiente clasificación de las siguientes relaciones intergubernamentales: a) Relaciones de integración supranacional, presentes en el artículo 124 de la Constitución de 1994; b) Relación de supraordenación o del regionalismo verticalista, puesto que la región surge del poder central (Ley Nacional 16.964); lo que supone el ejercicio de poderes por el Gobierno federal: artículos 75, inciso 13 –regulación del comercio interprovincial– 75, inciso 15 –fijación de límites – 75, inciso 30 –legislación en establecimientos de utilidad nacional – 99, inciso 1 –en cuanto el Presidente es Jefe del Gobierno y responsable político de la Administración General – 100, inciso 1 –en cuanto le corresponde al Jefe de Gabinete ejercer a Administración General – y 126 –de competencias delegadas; c) Las relaciones intergubernamentales cooperativas Estado-Provincias. Se trata de relaciones de coordinación o del regionalismo concertado, que vincula la acción concurrente de la Nación

y las provincias, conforme con los artículos 13 –admisión de nuevas provincias– 75, incisos 18 y 19, y 125 y en virtud de competencias comunes a las provincias y a la Nación–, con mayor eficacia para el régimen federal (artículos 1 y 5); d) Las relaciones intergubernamentales regionales o interprovinciales.- Se trata de relaciones derivadas del regionalismo horizontal, cuya consecuencia es la formación de regiones a partir del ámbito provincial, a través de las competencias que habilitan los artículos 5 y 123 –a facultar a las provincias a dictar sus propias Constituciones– 121 –de facultades reservadas– y especialmente el 124 –que atribuye a las provincias la creación de regiones.

Si bien el artículo 124 autoriza sólo a las provincias para la creación de regiones resultando inconstitucional cualquier iniciativa decisoria del Gobierno Federal, sin embargo, el Congreso Nacional puede promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. Además, para la creación de regiones se exige el conocimiento del Congreso Nacional, consecuencia del principio de lealtad constitucional. Esta necesidad de relación entre los niveles de gobierno, especialmente para el ejercicio de las facultades concurrentes o compartidas, destinada a la promoción del desarrollo económico y social, significa que el texto constitucional incentiva las relaciones intergubernamentales de coordinación y cooperación propia del regionalismo concertado; y e) Relaciones de ejecución federal.- Según el artículo 128 de la Constitución de 1994, los gobernadores de provincia son agentes naturales del Gobierno federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación.

Ahora bien, en el marco de la compresión abierta y plural del concepto de Constitución que hemos adoptado metodológicamente, este sistema de relaciones

sólo puede entenderse adecuadamente si atendemos a su real desenvolvimiento histórico y político, más allá de nominalismos constitucionales. En este sentido, la organización territorial de Argentina, cuya calificación constitucional ha evolucionado desde el centralismo[26] hasta la descentralización federal[27], define su impronta intergubernamental y su carácter federal a través de la

[26]En esta Asamblea de 1813 se presentaron tres proyectos constitucionales unitarios, que darían base a las constituciones de 1819 y 1826, y dos proyectos de carácter federal que influirían en las constituciones sancionadas por las provincias a partir de 1820 así como en los pactos interprovinciales. La tendencia centralizadora se plasmó en las constituciones de Funes y Rivadavia (de 1819 y 1826), en la política aduanera y portuaria de Rosas y en las cartas de Uruguay de 1830 y de Buenos Aires de 1854. Por su parte, la tendencia federalista se manifestó en casi un centenar de pactos interprovinciales, en veinte cartas locales anteriores a la sanción de la Constitución Nacional de 1853 y en cuatro grandes acuerdos generales, por adhesión (Pacto Federal de 1831), por convención (Acuerdo de San Nicolás de 1852) y por transacción (Pactos de San José de Flores de 1859 y de Paraná de1860), lo que culminara en la sanción de la Ley Suprema de 1853, modificada en 1860 con la incorporación de la Provincia de Buenos Aires.

[27]Este origen federal ha sido atribuido a diferentes causas y orígenes: el régimen municipal español de los Cabildos que dieron origen a las Provincias, la ausencia de una soberanía nacional y la presencia de soberanías locales la fuerza de los antecedentes coloniales, el origen asimétrico de la conquista y población de las diferentes ciudades y territorios, el aislamiento comercial impuesto a las Provincias de Cuyo, Tucumán y Río de la Plata, los conflictos entre provincias y su funcionamiento de facto independiente, la organización de las Intendencias por las Reales Cédulas de 1782 y 1803 o el carácter del derecho patrio rioplatense en sus orígenes, concretamente, desde que en octubre de 1812 se declarara la caducidad de los poderes reales y surgiera una tendencia unitaria, de origen porteño y otra federal, de origen artiguista. También ha sido invocada la trascendencia de las Instrucciones a los Diputados Orientales que concurrieron a la Asamblea del año 1813: 1) Que la Banda Oriental no admitía otro sistema que el de confederación para el nuevo Estado; 2) Que la Provincia Oriental entraba separadamente en una alianza de amistad con cada una de las otras; 3) Que los Diputados no eran de la Nación, sino representantes de los Pueblos Orientales".

articulación real de las competencias y de la financiación de éstas en los niveles de gobierno nacional, provincial y municipal[28].

Como ocurriera en el federalismo norteamericano, tras su creación como Estado federal, Argentina evolucionó desigualmente y con fases de carácter centralista y otras de carácter federal durante el siglo XIX, y sin regulación de las relaciones intergubernamentales. El federalismo más descentralizado apareció en las reformas de 1860 y 1866 (propiedad de las rentas de aduanas) —que integró definitivamente la República Argentina, terminando con la secesión de la poderosa Provincia de Buenos Aires aunque no con la permanente tensión entre factores "unitarios" y "federales" o "porteños" y "provincianos"—, y continuó en el siglo XX, en cuya década de los cincuenta surge la descentralización de competencias en materia sanitaria y educativa; incluso podemos referirnos a periodos de simple desconcentración, particularmente hasta fines de la década del ochenta del siglo XX, con una muy amplia presencia

[28]Salvando otros antecedentes históricos, podríamos afirmar que la Constitución de 1853-1860 organizó el país adoptando la forma federal de Estado aunque sin admitir un amplio marco para la concreción de regiones. En este sentido, a pesar de no estar prevista expresamente la existencia de la región, diversas técnicas facultaban para su creación: a) los artículos 67 inciso 16 (actual 75 inciso 18) y 107 (actual 125) a través de tratados interprovinciales; b) mediante el ejercicio de facultades concurrentes o compartidas con la Nación; c) mediante la celebración de tratados entre Nación y Provincias; d) en virtud del artículo 67 inciso 12 (actual 75) que establece las condiciones del comercio interprovincial; y e) los artículos 67 inciso 27 y 108 (actual 126), conforme a los cuales las regiones podían surgir de la celebración de tratados y convenios parciales. Además, las regiones no pudieron constituir un poder político con base territorial diferente a aquellas que dieron origen a la Nación, antes bien, fueron las provincias, con la necesaria intervención del Gobierno federal, las que pudieron crear las regiones.

de instituciones y funcionarios federales en el nivel provincial, administraciones de puertos, ferrocarriles, educación, sanidad, oficinas de recaudación, agricultura, delegaciones de empresas públicas, entre muchos otros organismos cuya existencia duplicada generaba un fuerte solapamiento con la burocracia provincial. En este periodo, las administraciones provinciales eran relativamente reducidas y la gestión estatal en ese nivel se limitaba a la recaudación de impuestos de su jurisdicción, al mantenimiento de catastros, a la ejecución de obras públicas y aciertas prestaciones sociales de alcance limitado, mientras que los dos mil gobiernos municipales argentinos gestionaban el mantenimiento de vías secundarias, la recolección de residuos, la habilitación y el control de comercios e industrias o servicios sociales básicos[29].

En la vigente Constitución de 1994 (artículo 124), se faculta a las provincias a crear regiones debiendo entenderse esa facultad como posibilidad de acordar una reunión entre las mismas con fines de promoción de las economías regionales, en la que los límites de las competencias de las regiones no pueden superar a las provinciales. Debemos citar asimismo los supuestos de interpretación extensiva de ciertas cláusulas constitucionales, como es el caso de la denominada cláusula "comercial", que atribuye al Congreso de la Nación competencia en materia de comercio interprovincial, de tal forma que prácticamente no hay acto susceptible de superar las fronteras de una provincia que no quede comprendido de manera exclusiva dentro de la competencia federal (art. 75, inc. 13). Las facultades implícitas y

[29]Este proceso descentralizador continúa en las décadas siguientes, destacando por su carácter innovador la primera experiencia de ordenamiento territorial de Argentina en regiones, en la Ley 16.964, que integraba a las regiones como una unidad intermedia entre la Nación y las provincias, a las que no se consideraba un nivel de gobierno.

las concurrentes derivadas de los incisos 32 y 18 del mencionado artículo también han sido títulos competenciales utilizados para la ampliación de la esfera de atribuciones nacionales.

La reforma constitucional de 1994 también efectuó una serie de modificaciones tendientes a reformar la organización territorial del Estado argentino y que se refieren al régimen financiero (art. 75, inc. 2), el apoyo a la tesis de los poderes compartidos en materia de establecimientos de utilidad nacional (art. 75, inc. 30, in fine), la autonomía municipal (art. 123), la ampliación del ámbito de actuación de los acuerdos parciales (arts. 124 y 125), la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires (art. 129), la concesión de potestades a las provincias en materia internacional (art. 124), la propiedad de los recursos naturales (art. 124) o la determinación del órgano en la intervención federal (art. 75, inc. 31). En general, la unión de estas reformas y las relativas al desarrollo territorial del inc. 19 del art. 75 ("nueva cláusula del progreso") se han dirigido al fortalecimiento del federalismo argentino.

Pues bien, con la consolidación de la citada fase descentralizadora, surgió la necesidad de un sistema de relaciones entre niveles de gobierno e incluso de relaciones supranacionales a través de tratados internacionales, tanto del Estado como de las regiones, lo cual ha sido una necesidad muy evidente tras la descentralización de funciones durante los años noventa del siglo XX en el nivel subnacional, ya que el personal de educación y salud pasó a ser competencia de los niveles gubernamentales provinciales, en muchos casos desarrollando su actividad en los mismos edificios, estructuras administrativas y hábitos funcionariales similares a anteriores etapas. Lo importante es que, desde entonces, las

relaciones intergubernamentales en Argentina se articulan entre el Gobierno Federal, los gobiernos regionales y los gobiernos locales[30].

El primer nivel (federal) de relaciones intergubernamentales queda definido por el segundo nivel en el Título II de la Constitución, sobre los Gobiernos de Provincia, al establecer un fundamental criterio delimitador: las provincias conservan "todo el poder no delegado por la Constitución al Gobierno Federal" y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación (artículo 121). Además, sobre la base de los artículos 75 y 121 de la Constitución de 1994 y del principio de subsidiariedad como criterio para el ejercicio efectivo de las competencias, en todo aquello que no contradiga expresas disposiciones constitucionales, para la sanción y aprobación de la ley convenio en materia de coparticipación federal, el Gobierno federal se reserva la competencia sobre la política exterior, la defensa, la paz interior, la política monetaria, el crédito externo, el comercio interjurisdiccional, la seguridad social, la competencia subsidiaria respecto de las Provincias, a fin de garantizar la protección integral de la familia y la competencia concurrente en todo "lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración, ... al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores... a la investigación y desarrollo científico y tecnológico... al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio...". También el Gobierno federal es titular de la competencia de sancionar las "leyes de organización

[30]Cfr. A. Sánchez Blanco, *Organización intermunicipal*. Iustel, Madrid, 2006, pp. 23-37.

y de base de la educación que aseguren su carácter común".

En virtud del artículo 126 de la Constitución, las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden celebrar tratados parciales de carácter político; ni expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior; ni establecer aduanas provinciales; ni acuñar moneda; ni establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso Federal; ni dictar los códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería, después de que el Congreso los haya sancionado; ni dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrotas, falsificación de moneda o documentos del Estado; ni establecer derechos de tonelaje; ni armar buques de guerra o levantar ejércitos, salvo en el caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación dando luego cuenta al Gobierno Federal; ni nombrar o recibir agentes extranjeros.

En ejercicio de estas competencias federales, el Gobierno federal ejerce las relaciones intergubernamentales de forma directa o indirecta. En este último caso, dispone el artículo 128, que los gobernadores de provincia son agentes naturales del Gobierno Federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación.

En este primer nivel de relación intergubernamental, Argentina cuenta con un sistema federal de coordinación, armonización y distribución competencial, financiero y fiscal que se materializa principalmente en la sanción y aprobación de las leyes convenio referidas en el artículo 75.2.2 de la Constitución de 1994, cuyo objeto ha sido la coordinación de competencias, servicios y funciones entre el Gobierno Federal, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de la política y administración tributaria y presupuestaria. Lo que

quiere decir que los tres niveles de gobierno, incluidos los municipios de conformidad con los respectivos ordenamientos constitucionales provinciales, se relacionan en materia de política financiera y fiscal en orden a la promoción de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional, y de las acciones necesarias para el fortalecimiento de los procesos de creación de regiones decididas por las Provincias en los términos del artículo 124 de la Constitución[31].

En el segundo nivel gubernamental, la reforma constitucional de 1994 amplió la esfera de actuación de las provincias, bien a través del otorgamiento de nuevas potestades (art. 124), incluyendo cláusulas de resguardo (por caso el art. 124, in fine), bien incrementando las facultades de control de las provincias (por ejemplo, el art. 75, inc. 2). Asimismo, se han tratado de acotar las facultades excepcionales de la Nación (art. 75, incs. 30 y 31). A las Provincias se les reserva todas las demás competencias para proveer los bienes y servicios públicos esenciales que demandan las respectivas comunidades en su jurisdicción territorial y para concurrir con el Gobierno Federal a fin de colaborar en el ejercicio de las funciones propias de éste, así, la competencia de asegurar el régimen municipal, la educación primaria y la administración de justicia, y promover el desarrollo integral de sus respectivas comunidades. En materia de educación primaria, secundaria y terciaria no universitaria, atención de la salud en todos los niveles de complejidad, asistencia social integral y promoción del empleo y acceso a una vivienda digna, las competencias servicios y funciones corresponden a

[31]Declaración de los Institutos de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba y de la Universidad Católica de Salta- subsede Buenos Aires-gendarmería nacional acerca del sistema de coparticipación federal.

las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de modo ordinario y permanente, correspondiendo a la Nación atender las demandas derivadas de emergencias nacionales o regionales o circunstancias extraordinarias que así lo exijan.

En el ámbito de la integración regional, la importancia de las relaciones intergubernamentales de las provincias, en el contexto de los procesos de integración, deriva del hecho de que han sido y son instrumentos determinantes para corregir los patentes desequilibrios territoriales, tanto en Iberoamérica como en el contexto de la Unión Europea. Sin embargo, a efectos comparados existe una gran deferencia entre las competencias de las provincias argentinas y las Comunidades Autónomas españolas. En efecto, la Constitución de 1978 estableció una serie de materias en el artículo 149.1 CE atribuidas a la reserva estatal y abarcando todas las funciones públicas con ella relacionada: normativa (legal y reglamentaria), ejecutiva, de inspección y de coordinación. Pues bien, aunque entre estas materias que se excluyen, en principio, toda intervención autonómica, se encuentran las relaciones internacionales, el Tribunal Constitucional fue determinando en cada caso y materia por materia, el alcance de esa exclusividad, y así, por ejemplo, afirmó que la materia "relaciones internacionales" no puede interpretarse en el sentido que quede íntegramente reservada al Estado cualquier actividad que tenga alguna proyección fuera de las fronteras de España, sino sólo aquéllas que son protagonizadas por sujetos internacionales y sometidos al Derecho internacional (desde la STC 165/1994, de 26 de mayo, a la STC 135/2020, de 23 de septiembre). En cualquier caso, las Comunidades Autónomas no pueden celebrar tratados internacionales, siendo la regulación más actualizada del bloque de la constitucionalidad la que está contenida en el Estatuto de Autonomía de Andalucía,

cuyo artículo 246, sobre la cooperación interregional y transfronteriza, dispone que la Junta de Andalucía promoverá la formalización de convenios y acuerdos interregionales y transfronterizos con regiones y comunidades vecinas en el marco de lo dispuesto en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la normativa europea de aplicación. Por su parte, el artículo 247, relativo a la coordinación de la acción exterior en materia de cooperación, establece que la Junta de Andalucía impulsa y coordina las acciones exteriores de las Corporaciones locales, de los organismos autónomos y de otros entes públicos de Andalucía en materia de cooperación exterior.

Por su parte, el artículo 124 de la Constitución de Argentina de 1994 habilita a las provincias a celebrar convenios "internacionales" con los mismos fines con que se les reconoce la posibilidad de crear las regiones y el desarrollo económico y social. Aunque no ha sido expresamente previsto por el constituyente, e ha interpretado que esa competencia deriva implícitamente del propio artículo 124 de la Constitución de 1994 sobre la base de una correlación entre la integración nacional y la supranacional: se afirma que la integración en lo interno del territorio nacional es presupuesto para la integración supranacional, lo que facilita el proceso de integración de territorios de la República Argentina con otras regiones de otros países. Ahora bien, estos tratados, cuyo carácter internacional es objeto de debate doctrinal, deben cumplir los siguientes requisitos: a) que no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y con los tratados internacionales celebrados por la Nación; b) que estos tratados internacionales no afecten ninguna de las facultades que las provincias ya delegaron al gobierno federal, es decir, que los tratados internacionales que suscriban las provincias no signifiquen una intromisión en las atribuciones que dispone

el gobierno federal en nombre de toda la Nación; c) que estos tratados no afecten el crédito público de la Nación, pues cualquier endeudamiento tiene que tener alcance estrictamente provincial; y d) cuarto, que la celebración del tratado se haga con el conocimiento del Congreso de la Nación, lo cual no quiere decir aprobación ni necesidad de referéndum, sino que el Congreso sea notificado de los tratados internacionales acordados por las provincias para tener conocimiento cabal, serio y cierto, a todos los fines políticos correspondientes. En cualquier caso, los tratados internacionales firmados por las provincias no pueden contradecir a los tratados firmados por la Nación y tampoco pueden ir en contra de las Constituciones respectivas.

Para el cumplimiento de la integración nacional, las provincias tienen reconocida la potestad para celebrar acuerdos entre sí, como ha sido el caso de las experiencias de integración regional interprovincial del Norte Grande Argentino, del Nuevo Cuyo, de la Patagonia y, especialmente, del Centro, cuyo acuerdo suscrito gobernadores de las provincias de Córdoba y Santa Fe, el 15 de agosto de 1998, establece como objetivos de la integración interprovincial los previstos en los artículos 124 y 125 de la Constitución de 1994. Y, según su artículo 7, se permite la celebración de protocolos adicionales en las materias en las cuales se acuerden políticas regionales y, en virtud del artículo 9, se prevé la participación de los estados municipales en la región, al determinar su participación en la formulación y ejecución de las políticas regionales que los afecten[32].

Ahora bien, en virtud del artículo 126, las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden

[32]Cfr. M.C. Castorina de Tarquini et al, *Derecho Publico Provincial*. Desalma, 1999, pp. 42-45.

celebrar tratados parciales de carácter político; ni expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior; ni establecer aduanas provinciales; ni acuñar moneda; ni establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso Federal; ni dictar los códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería, después de que el Congreso los haya sancionado; ni dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrotas, falsificación de moneda o documentos del Estado; ni establecer derechos de tonelaje; ni armar buques de guerra o levantar ejércitos, salvo en el caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación dando luego cuenta al Gobierno Federal; ni nombrar o recibir agentes extranjeros.

Por otro lado, dispone el artículo 128, que los gobernadores de provincia son agentes naturales del Gobierno Federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación. Además, conforme al artículo 129, la ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad. Una ley garantizará los intereses del Estado nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación.

Este segundo nivel, que está constitucionalmente garantizado en los artículos 5 y 123 como corolario necesario de la esfera competencial provincial y de su potestad organizativa, según el cual cada provincia dicta su propia constitución, enlaza con el tercer nivel (local), puesto que conforme a lo dispuesto por el art. 123 se asegura la autonomía municipal y se regula su alcance

y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero[33], junto al deber de preservar la intangibilidad territorial de sus municipios y la prohibición de establecer de regiones intergubernamentales entre municipios, que lesionen la autonomía de sus municipios o su propia existencia natural o reconocimiento legal. En este ámbito, aunque los municipios han asumido tradicionalmente competencias ejecutivas de provisión de los servicios territoriales básicos (residuos, alumbrado y barrido), urbanismo y regulación del uso del suelo, y desarrollo local, desde la década de los noventa comenzaron a gestionar ámbitos materiales cada vez más amplios: sanidad, educación, empleo, urbanismo, vivienda, desarrollo local, fomento económico...

No obstante, según Cravacuore, el sistema municipal argentino "tiene severos problemas, pese a poseer un marco institucional con elevados niveles de autonomías institucional y política"[34], condicionando la respuesta del Estado ante la crisis sanitaria de la Covid-19, siendo "en las localidades menos pobladas, donde "la eventual atención" corresponde a los "establecimientos municipales, hasta conseguir su derivación hacia efec-

[33]Ya en el año 1978 las provincias habían asumido competencias sobre los establecimientos de enseñanza preescolar y primaria y, en los primeros años de los noventa, ejercen la administración y financiación de la enseñanza secundaria y de las escuelas técnicas. Tras esta década de los noventa del siglo XX, la transferencia total de servicios de salud, educación y servicios de acción social implicaron simultáneamente la reducción de la burocracia estatal y el fortalecimiento de las Administraciones provinciales y municipales, con la aparición y regulación de diferentes métodos de relación entre los niveles del gobierno.

[34] D. Cravacuore, "Municipios de Argentina ante la pandemia del coronavirus Covid-19", 2020, p. 1., https://www.researchgate.net/publication/340922754

tores de mayor complejidad". Y, en este contexto, asegura Cravacuore, "la coordinación intergubernamental adquirirá una importancia central"[35].

En relación con este tercer nivel de relación intergubernamental, Argentina cuenta con más de dos mil cien municipios de tamaño poblacional muy variado, con cinco tipos diferenciados y la existencia de áreas metropolitanas como el Gran Rosario, el Gran Córdoba o el Gran Buenos Aires, el 85% de los municipios con menos de 10.000 habitantes y el 75% de la población residente en ciudades de más de 100.000 habitantes. Como en el caso español, comenzaron a aparecer supuestos de "competencias impropias" y el fenómeno casi generalizado de la insuficiencia financiera junto a una deuda pública creciente. En el caso de Buenos Aires, conforme al art. 129, la ciudad de Buenos Aires dispone de un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno es elegido directamente por el pueblo de la ciudad[36].

Junto a estos tres niveles, debemos referirnos a la región, categoría jurídica que la Constitución de 1994 introdujo en el Título II y Parte II *Gobiernos de Provincia*, aunque sin institucionalizarla como un espacio político territorial, cuyo status y derecho está reservado sólo a las provincias. Tampoco constituyó a través suya

[35] *Ibídem.*

[36] En virtud del artículo 129, una ley garantizará los intereses del Estado nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación. En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el Estatuto Organizativo de sus instituciones. Por lo demás, corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.

un nuevo nivel de gobierno, sino sólo un plano infraconstitucional de relación intergubernamental que se articula a través de leyes convenios para la mejor integración de Argentina. De manera que, mientras los artículos 125 y 126 prohiben la celebración de tratados parciales de carácter político, por lo que la región no puede erigirse en un nuevo nivel de gobierno político, el art. 124 faculta a las provincias a "crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines", con una finalidad vinculada al desarrollo económico y social, y a la necesidad de compatibilizar y armonizar facultades interjurisdiccionales y/o concurrentes, evitando la duplicidad competencial y la descoordinación. En consecuencia, la Constitución de 1994 ha reconocido a las provincias, que siguen siendo el centro de redistribución territorial del poder, la competencia para crear regiones y, por tanto, órganos con facultades propias, que no son niveles de decisión política y que está limitada al logro de objetivos de carácter económico y social. Según el citado art. 124, las provincias pueden crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional.

Estas relaciones intergubernamentales se adscriben al denominado “regionalismo concertado”, el cual, como ha afirmado Bidart Campos, se organiza a partir de la dualidad distributiva del poder entre el estado federal y las provincias, que siguen siendo las interlocutoras políticas del Gobierno Federal: “la regionalización prevista solamente implica un sistema de relaciones interprovinciales para la promoción del desarrollo

que el artículo califica como económico y social". Y concluye que, "por faltar el nivel de decisión política, tales relaciones entre provincias regionalizadas habrán de ser, en rigor, relaciones intergubernamentales, que no podrán producir desmembramientos en la autonomía política de las provincias"[37]. Aunque para Hernández la región no es un nivel de gobierno y la provincia sigue siendo el nivel de redistribución de poder[38], la reforma constitucional de 1994 le ha otorgado tanta relevancia en el desarrollo local y la organización territorial que no es de extrañar, como decíamos, que su sistema se califique de "regionalismo concertado". Según Quiroga Lavié, la región es una entidad creada "para el desarrollo económico y social" a través de acuerdos para el desarrollo no impuestos por el Gobierno central[39]. Sea como fuere, las relaciones intergubernamentales regionales se han desarrollado, en virtud del mencionado artículo 125 de la Constitución de 1994, a través de los tratados parciales que vinculan a las provincias pero también al Gobierno Federal y los municipios. Según el citado artículo 125, las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de

[37]Cfr. P.J. Bidart Campos, *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, Tomo VI, EDIAR, 1995, ps. 523 y ss; *Historia política y constitucional argentina (1810-1976)*. Buenos Aires. Ediar. 1976. Vol 1. pp. 31 ss.

[38]Cfr. A. Hernández, *Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994*.Depalma, 1997, p. 79.

[39]Cfr. H. Quiroga Lavié, *Constitución de la Nación Argentina Comentada*. Buenos Aires. Zavalía, 1996, pp. 41-43 y 707-709.

nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con sus recursos propios. Las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales; y promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura[40].

También, desde la regulación de los límites interprovinciales y las cuestiones interjurisdiccionales vinculadas a la Administración de Justicia y a la gestión de autoridades de cuenca, hasta las actividades de ordenación territorial, comercial y de desarrollo local, las regiones pueden ejercer una función de coordinación interprovincial aún por demostrar, en cuya práctica las relaciones intergubernamentales regionales o interprovinciales pueden erigirse en uno de los elementos esenciales del sistema territorial.

Finalmente, sobre estas limitadas bases competenciales sobre relaciones intergubernamentales de Argentina, que coincide con una práctica integubernamental también limitada a los planes conjuntos y las comisiones, se ha configurado una serie de técnicas de

[40]Según el art. 126 de la Constitución de 1994, las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden celebrar tratados parciales de carácter político; ni expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior; ni establecer aduanas provinciales; ni acuñar moneda; ni establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso Federal; ni dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería, después que el Congreso los haya sancionado; ni dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrotas, falsificación de moneda o documentos del Estado; ni establecer derechos de tonelaje; ni armar buques de guerra o levantar ejércitos, salvo el caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación dando luego cuenta al Gobierno federal; ni nombrar o recibir agentes extranjeros. Según el art. 127, ninguna provincia puede declarar, ni hacer la guerra a otra provincia.

relación intergubernamental construidas a partir de planes (Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2010-2020; Plan Estratégico Industrial 2020; Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2025; Plan Estratégico Territorial Argentina. Avance 2018; De Frente al Río- Plan de Desarrollo 2019-2023; o el Proceso de Reconstrucción en la gestión integral de Riesgo de Desastres. En el año 2020 ha destacado como instrumento intergubernamental el Plan Federal de Capacitación para empleados públicos gestionado por la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Nación, el Instituto Nacional de la Administración Pública, el Consejo Federal de la Función Pública y las provincias argentinas analizaron la puesta en marcha del Plan Federal de Capacitación. La gestión provincial se coordina por la Comisión de Empleo Público y Capacitación del CoFeFuP y se organiza en 5 ejes formativos: ejecutivo, operativo, proyectos y programas, municipios y general.

Sus funciones se dirigen a fortalecer las organizaciones estatales de las distintas regiones de la República Argentina, a través de la capacitación de las trabajadoras y los trabajadores de las administraciones públicas provinciales de todo el país; compromete recursos presupuestarios por $ 20.000.000; capacitar a 30.000 trabajadores estatales de provincias y municipios; o involucrar la participación de 12 universidades nacionales; el diseño de un Programa de capacitación 2021 con fuerte impronta federal y la elaboración en 2022 de las líneas centrales de un “Sistema federal de capacitación”.

También debemos referirnos al Programa Capacitación 4.0 y Economía del Conocimiento para Municipios, en particular, la Resolución 154/2020 del Ministerio de Desarrollo Productivo Secretaría de Industria,

Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa[41], de ampliación de la Resolución N° 115 de fecha 23 de julio de 2020 de la Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa del Ministerio de Desarrollo Productivo, por la que se aprobó el "Programa Capacitación 4.0 y Economía del Conocimiento para Municipios" en la órbita de la Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa, con el objetivo de fortalecer las economías locales mediante asistencia financiera a las administraciones municipales para el desarrollo de capacitaciones y actividades de formación vinculadas a la economía del conocimiento que respondan efectivamente a las demandas del territorio. En particular, se fomenta la formación y actualización de conocimientos de recursos humanos para su incorporación a los sectores productivos y de servicios considerados estratégicos para el crecimiento de las actividades vinculadas a la economía del conocimiento y la transformación digital. En ese sentido el Ministerio de Desarrollo productivo extiende el alcance del Programa Capacitación 4.0 y Economía del Conocimiento a diferentes divisiones territoriales del país. De este modo se incluirán: Comunas y Comunas Rurales, Comisiones de Fomento, Delegaciones Municipales, Comisiones y Comisionados Municipales, Juntas Vecinales, Juntas de Gobierno y Delegaciones Comunales. Esta ampliación permitirá el fortalecimiento de las economías locales y la atención integral de las demandas del territorio.

Por otra parte, en agosto de 2020 fue aprobado el "Tablero de Control Interactivo" para el monitoreo de recursos sanitarios críticos, dispositivo del Ministerio

[41] Boletin Oficial Republica Argentina - Ministerio de Desarrollo Productivo Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa - Resolución 154/2020.

de Salud dirigido a mejorar la articulación entre las distintas jurisdicciones (niveles de gobierno) y disponer de información precisa y actualizada sobre el estado del sistema sanitario, acceder a datos relevantes para la toma de decisiones y procurar el seguimiento en tiempo real de los ingresos y egresos de pacientes en las camas de terapia intensiva, de la cantidad de respiradores y de otros recursos críticos disponibles en cada establecimiento de salud con internación del territorio nacional.

Asimismo, cabe reseñar la creación del Comité de crisis en materia de transporte por decisión del Ministerio de Transporte, dirigido a aplicar y monitorear las medidas de prevención vinculadas a la propagación del COVID-19, la capacitación a los operadores ferroviarios, del transporte automotor, marítimo, lacustre y fluvial y la articulación de campañas informativas y la detección temprana de casos sospechosos[42].

Otras prácticas intergubernamentales se han adoptado a través del Plan Detectar Federal con el objetivo de articular acciones de apoyo y acompañamiento del gobierno nacional en todo el territorio argentino, con estrategias específicas para cada situación epidemiológica local, equipos interministeriales, transferencia de fondos adicionales, distribución de test de diagnóstico y envío de personal calificado para la atención de enfermos en aquellas zonas de mayor riesgo[43].

[42] El Ministerio de Transporte creó un Comité de Crisis y estableció medidas de prevención por coronavirus | Argentina.gob.ar

[43] El Presidente y el ministro de Salud lanzaron el DETECTAR Federal | Argentina.gob.ar

Igualmente deben mencionarse la Red Sanitaria Federal COVID-19 de Ministerio de Obras Públicas puso en marcha la Red Sanitaria Federal COVID-19, destinada a la construcción, refacción y ampliación de hospitales, centros de salud y espacios de aislamiento, con el objetivo último de lograr una atención sanitaria de calidad sin centros ni periferias[44]; el Programa para la Emergencia Financiera Provincial, que se justifica porque "la situación de emergencia sanitaria impacta sobre el normal funcionamiento de las administraciones provinciales demandando mayores gastos en un marco de disminución de la recaudación tributaria"; y las iniciativas de coordinación municipal para la fiscalización y el control de precios, mediante la convocatoria de Intendentes "de todo el país" para realizar "en forma conjunta con la Secretaría de Comercio Interior, el control y la fiscalización de los precios máximos, con participación de todos los intendentes[45].

Con manifiesta impronta intergubernamental también se aprobó el "Programa Federal Argentina Construye Solidaria", del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, destinado a la compra de materiales y equipamiento para la ejecución de obras menores que permitan una mejora en las condiciones de los espacios que prestan servicios a la comunidad, contando con la participación activa tanto de Gobiernos provinciales,

[44] El Gobierno Nacional presentó la Red Sanitaria Federal COVID-19 | Argentina.gob.ar

[45] Decreto 351/2020, de 8 de abril. DCTO-2020-351-APN-PTE - Convocatoria a Intendentes e Intendentas de todos los municipios del país para fiscalización y control, en concordancia con las Leyes Nros. 20.680 y sus modificaciones y 27.541, los Decretos Nros. 260 del 12 de marzo de 2020 y su modificatorio y 297 del 19 de marzo de 2020. https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227668/20200409

como municipales[46]. En tal sentido, asume que "la participación de las distintas Jurisdicciones fomenta un rol activo, protagonista y descentralizado de los Gobiernos Provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de los municipios en la implementación de las políticas públicas"[47], estableciendo la necesidad de "llegar con el Programa que se crea por la presente medida a cada provincia y de manera inmediata dentro de las posibilidades que la pandemia permita, debiendo las provincias verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos por la presente resolución y, por acto administrativo fundado remitir a la Autoridad de aplicación el listado organizaciones". A tal efecto, el Programa debe "ejecutarse en tanto así lo autoricen las autoridades sanitarias de la Nación y de las Jurisdicciones correspondientes": "Las autoridades de las jurisdicciones y organismos del sector público nacional, en coordinación con sus pares de las jurisdicciones provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las autoridades municipales, cada una en el ámbito de sus competencias, dispondrán los procedimientos de fiscalización necesarios para garantizar el cumplimiento de las normas previstas en el presente decreto, de los protocolos vigentes y de las normas dispuestas en el marco de la emergencia sanitaria y de sus normas complementarias".

Igualmente, se dispuso que el Ministerio de Seguridad "dispondrá controles permanentes en rutas, vías y espacios públicos, accesos y demás lugares estratégicos

[46] Boletin Oficial Republica Argentina - Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat - Resolución 53/2020

[47] Decreto 351/2020.DCTO-2020-351-APN-PTE - Convocatoria a Intendentes e Intendentas de todos los municipios del país para fiscalización y control. BOLETIN OFICIAL REPUBLICA ARGENTINA - EMERGENCIA PÚBLICA - Decreto 351/2020

que determine, en coordinación y en forma concurrente con sus pares de las jurisdicciones provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para garantizar el cumplimiento" de la normativa "distanciamiento social, preventivo y obligatorio", del "aislamiento social, preventivo y obligatorio" y de las normas vigentes dispuestas en el marco de la emergencia sanitaria y de sus normas complementarias, para lo cual "las autoridades sanitarias provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberán remitir al Ministerio de Salud de la Nación toda la información que este les requiera para evaluar la trayectoria de la enfermedad y la capacidad del sistema sanitario para atender a la población. Si un gobernador o una gobernadora de provincia advirtiere una señal de alarma epidemiológica o sanitaria en un departamento o partido determinado de su jurisdicción, podrá requerir al Poder Ejecutivo Nacional, con el fin de proteger la salud pública, que dicho partido o departamento se excluya de las disposiciones del "distanciamiento social, preventivo y obligatorio" en forma preventiva y pase a ser alcanzado por las disposiciones del "aislamiento social, preventivo y obligatorio"[48].

Por último, se debe referirse la constitución, por Decisión Administrativa Nº 497/2020, de la "Unidad de Coordinación General del Plan Integral para la Prevención de Eventos de Salud Pública de Importancia Internacional", coordinada por el Jefe de Gabinete de Ministros (Salud, Interior, Desarrollo Productivo, Economía, Trabajo, Empleo y Seguridad Social y de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto) e "in-

[48] Decreto DNU 520 / 2020. Poder Ejecutivo Nacional (P.E.N.). Decreto DNU 520/2020 | Argentina.gob.ar

tegrada por las áreas pertinentes del Ministerio de Salud de la Nación y las demás jurisdicciones y entidades que tengan competencia en la materia".

A nivel general, la coordinación intergubernamental ha sido asumida por el Gobierno federal desde que se publicara el Decreto 287/2020, de 17 de marzo, de designación del Jefe de Gabinete como coordinador del sector público nacional en el marco de la Emergencia Sanitaria, expresa facultad para la "coordinación de las distintas jurisdicciones y organismos del sector público nacional con la capacidad de asignar funciones provisorias y articular acciones y políticas para el adecuado cumplimiento de las recomendaciones que disponga la autoridad sanitaria nacional"[49].

4. Bases competenciales y desarrollo de las relaciones intergubernamentales en Brasil

Las bases de las relaciones intergubernamentales de Brasil están contenidas en la Constitución de 1988, norma cuyo contenido establece una organización federal que, como ha ocurrido en las últimas décadas en otros Estados federales, incluye las siguientes singularidades más destacables en el ámbito de las relaciones entre los distintos niveles de gobierno: el reconocimiento de la naturaleza del municipio como ente federado al que se descentralizaron políticas públicas en materia de desarrollo local, el fomento económico, asistencia social, o el medio ambiente[50], y la utilización

[49] Boletin Oficial República Argentina - Emergencia Sanitaria - Decreto 287/2020

[50] O Sistema Único de Saúde é um dos exemplos concretos da descentralização na busca pela efetivação dos direitos sociais, conforme artigo 198 da Constituição da República: "Art. 198. As ações e serviços públi-

de las técnicas consorciadas que se regulan en la Enmienda Constitucional nº 19/98, cuya reforma del artículo 241 de la Constitución promovió precisamente los consorcios públicos y la gestión asociada de servicios públicos.

cos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo; § 1º. O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes. (Parágrafo único renumerado para § 1º pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)" A Assistência Social também segue esse modelo: "Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;" (B) está prevista a intervenção federal para pôr termo a grave comprometimento da ordem pública, que é medida excepcional à autonomia federativa e pode ser determinada de ofício pelo presidente da república com base em sua competência constitucional privativa. Esta alternativa está correta, conforme artigos 34, inciso I e 84, inciso X da Constituição da República: "Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública; Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: X - decretar e executar a intervenção federal;" (C) os estados federados podem ser obrigados a adotarem políticas federais de descentralização de políticas sociais já que a formação unitária de estado permite tal imposição. Esta alternativa está incorreta. A República Federativa do Brasil adotou como forma de Estado a Federação, e não o Estado Unitário. A descentralização de políticas sociais é característica do Estado Unitário Descentralizado Administrativamente, o qual "apesar de ainda concentrar a tomada de decisões políticas nas mãos do Governo Nacional, avança descentralizando a execução das decisões políticas já tomadas". Cfr. P. Lenza, *Direito Constitucional Esquematizado*.Edit. Saraiva. Sao Paulo, 2008, p. 246. Oliveira Baracho, Alfredo, “Teoria Gral do Soberania”, *Revista Brasileira du Estudos Políticos*. Belo Horizonte. 63-64, 1987.

En cuanto a los principios constitucionales legitimadores de los distintos niveles de gobierno, según el art. 1, la República Federal del Brasil está formada por la unión indisoluble de los Estados y Municipios y del Distrito Federal y se constituye en Estado Democrático de Derecho y tiene como fundamentos: la soberanía; la ciudadanía; la dignidad de la persona humana; los valores sociales del trabajo y la libre iniciativa; el pluralismo político. Asimismo, debemos referirnos al principio del predominio de intereses, en virtud del cual, si existe un conflicto competencial sobre una materia, la atribución competencial se realizará a favor del ente que tenga un interés predominante en la materia.

Como exponente avanzado de la doctrina comparada de las relaciones intergubernamentales, el texto constitucional incluye un expreso y modélico fundamento constitucional de la integración iberoamericana: en virtud del artículo 5, Párrafo único, la República Federativa del Brasil buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, con vistas a la formación de una comunidad latinoamericana de naciones[51].

En el Capítulo VII, sobre la Administración Pública se incluyen algunos de los contenidos de mayor impronta relacional entre los niveles de gobierno que, en el caso de las regiones, según el artículo 43, llevará a la Unión, a efectos administrativos, a articular su acción en un mismo complejo geoeconómico y social, tendiendo a su desarrollo y a la reducción de las desigualdades regionales. Además, se prevé que una ley com-

[51]Cfr. J.J. Gomes Canotilho, José Joaquim, Estado de Direito. Fundação Mário Soares Gradiva Publicações, Colección Cadernos Democráticos, 7.4, Lisboa, 1998.

plementaria regulará, entre otras materias, las condiciones para la integración de las regiones en desarrollo y la composición de los organismos regionales que ejecutarán, en la forma de la ley, los planes regionales, integrantes de los planes nacionales de desarrollo económico y social, aprobados juntamente con estos.

En cuanto a los niveles de gobierno, el Título III sobre la *Organización Territorial del Estado*, dispone en su artículo 18 que la Organización Político-Administrativa de la República Federativa de Brasil comprende la Unión, los Estados, le Distrito Federal y los Municipio, todos autónomos, sin perjuicio de la creación de otros nuevos, su división, su integración o su modificación por ley[52]. La existencia de estos niveles de gobierno hace de la Constitución brasileña la norma suprema que, entre las cuatro comparadas en este trabajo, más expresamente asume la doctrina de las relaciones intergubernamentales. En efecto, tras la división de las competencias de la Unión y las competencias comunes, se incorpora una clasificación competencial muy propiciatoria de la cooperación, la coordinación y las relaciones intergubernamentales: competencias exclusivas,

[52]Según el párrafo 2º, los Territorios Federales integran la Unión, y su creación, transformación en Estado o reintegración al Estado de origen serán reguladas en ley complementaria. Según el párrafo 3o. Los Estados pueden integrarse entre sí, subdividirse o desmembrarse para anexionarse a otros o formar nuevos Estados o Territorios Federales, mediante la aprobación de la población directamente interesada, a través de plebiscito y del Congreso Nacional, por ley complementaria. Además, según el párrafo 4º, la creación, la integración, la fusión y el desmembramiento de los Municipios preservará la continuidad y la unidad histórico-cultural del ambiente urbano, se harán por ley estatal, cumpliendo los requisitos previstos en ley complementaria estatal, y dependerán de la consulta previa a las poblaciones directamente interesadas mediante plebiscito. *Constitución de la República de Brasil*, artículo 1.

privativas, compartidas, concurrentes y suplementarias. Y, como en el caso de Buenos Aires en Argentina o México DF en México, el Capítulo V de la Constitución brasileña de 1988 regula el Distrito Federal en su artículo 32, no divisible en Municipios, que se regirá por ley orgánica, votada dos veces con un intervalo mínimo de diez días, y aprobada por los dos tercios de la Cámara Legislativa, que la promulgará, respetando los principios establecidos en esta Constitución. Están atribuidas al Distrito Federal las competencias legislativas reservadas a los Estados y Municipios.

En el primer nivel de relación intergubernamental, conforme al art. 21 sobre las competencias exclusivas, compete a la Unión, planificar y promover la defensa permanente contra las calamidades públicas, especialmente las sequías y las inundaciones; establecer un sistema nacional de gestión de los recursos hidráulicos y definir criterios para el otorgamiento de derechos de uso de los mismos; establecer directrices para el desarrollo urbano, incluyendo la vivienda, del saneamiento básico y de los transportes urbanos; establecer principios y directrices para el sistema nacional de transportes (artículo 21)[53]. Y, en virtud del artículo 48, sobre las

[53]En la Constitución brasileña destaca, por su gran extensión y prolijidad, su Capítulo IV sobre la intervención de la Unión en los entes territoriales. En virtud del artículo 34, la Unión no intervendrá en los Estados ni en el Distrito Federal excepto para mantener la integridad nacional; repeler una invasión extranjera o de una unidad de la Federación en otra; poner fin a una grave alteración del orden público; garantizar el libre ejercicio de cualquiera de los Poderes en las unidades de la Federación; reorganizar las finanzas de la unidad de la Federación que: suspendiese el pago de la deuda justificada por más de dos años consecutivos, salvo si fuese por motivo de fuerza mayor; dejase de entregar a los Municipios los ingresos tributarios fijados en esta Constitución, dentro de los plazos establecidos en la ley; asegurar la observancia de los siguientes principios constitucionales; la forma republicana, el sistema representativo y el régimen democrático; los derechos

atribuciones del Congreso Nacional, cabe al Congreso Nacional disponer sobre las materias de competencia de la Unión, especialmente sobre sistema tributario, recaudación y distribución de rentas; planes plurianuales, directrices presupuestarias, Presupuesto anual, operaciones de crédito, deuda pública y emisiones de circulación obligatoria; fijación y modificación de los efectivos de las Fuerzas Armadas.; planes y programas nacionales, regionales y sectoriales de desarrollo; límites del territorio nacional, espacio aéreo y marítimo y bienes de la Unión; incorporación, subdivisión o desmembramiento de áreas de los Territorios o Estados, oídas las respectivas Asambleas Legislativas; transferencia temporal de la sede del Gobierno Federal; concesión de amnistías; organización administrativa, judicial, del Ministerio Público y de la Defensa de Oficio de la Unión, y de los Territorios y organización judicial del Ministerio Público y de la Defensa de Oficio del Distrito Federal; creación, transformación y extinción de cargos, empleos y funciones públicas; creación, estructuración y atribuciones de los Ministerios y órganos de la Administración Pública; telecomunicaciones y radiodifusión; materia financiera, cambiaria y monetaria, instituciones financieras y sus operaciones; monedas, sus límites de emisión, y montante de la deuda mobiliaria federal.

Asimismo, según el art. 49 es de competencia exclusiva del Congreso Nacional, entre otras competencias, resolver definitivamente sobre tratados, acuerdos o actos internacionales que acarreen encargos o compromisos gravosos para el patrimonio nacional; autorizar al Presidente de la República a declarar la guerra, hacer la

de la persona humana; la autonomía municipal; la rendición de cuentas de la administración pública, directa e indirecta.

paz, a permitir que transiten por el territorio nacional fuerzas extranjeras o permanezcan en él temporalmente, salvo los casos previstos en ley complementaria; autorizar al Presidente y al Vicepresidente de la República a ausentarse del País, cuando la ausencia excediese de quince días; aprobar el estado de defensa y la intervención federal, autorizar el estado de sitio, o suspender cualquiera de dichas medidas; suspender los actos normativos del Poder Ejecutivo que excedan del poder reglamentario o de los límites de la delegación legislativa; fiscalizar y controlar, directamente, o por cualquiera de sus Cámaras los actos del Poder Ejecutivo, incluidos los de la administración indirecta; velar por la preservación de su competencia legislativa frente a la atribución normativa de los otros Poderes; apreciar los actos de concesión o renovación de concesiones de emisoras de radio y televisión; elegir dos tercios de los miembros del Tribunal de Cuentas de la Unión; aprobar las iniciativas del Poder Ejecutivo referentes a actividades nucleares; autorizar referéndums y convocar plebiscitos; autorizar, en tierras indígenas, la explotación y aprovechamiento de recursos hidráulicos y la búsqueda y extracción de riquezas minerales; o aprobar previamente la enajenación o concesión de tierras públicas con superficie superior a dos mil quinientas hectáreas.

Como competencia exclusiva no absoluta, compete *privativamente* a la Unión legislar sobre directrices de la política nacional de transporte; organización del sistema nacional de empleo y condiciones para el ejercicio de las profesiones; directrices y bases de la educación nacional (artículo 22). A tal efecto, se definen las competencias privativas como aquellas potestades atribuidas a un nivel de gobierno pero admitiendo una delegación a otro nivel de gobierno o el ejercicio de una competencia suplementaria, bien en virtud de una

competencia legislativa atribuida por la Constitución, bien en virtud de una ley complementaria. Además, en virtud del párrafo único, una ley complementaria podrá autorizar a los Estados a legislar sobre cuestiones específicas de las materias relacionadas en este artículo.

El segundo nivel de relación intergubernamental se articula en torno a los Estados federales, regulados en el Capítulo II, cuyo artículo 25 dispone que los Estados se organizan y se rigen por las Constituciones y leyes que adopten, observando los siguientes principios constitucionales: a) Están reservadas a los Estados las competencias que no les estén prohibidas por la Constitución; b) Los Estados podrán explotar, directamente, o mediante concesión, a una empresa estatal, con exclusividad de distribución, los servicios locales de gas canalizado; c) Los Estados podrán, mediante ley complementaria, instituir regiones metropolitanas, aglomeraciones urbanas y microrregiones, constituidas por agrupaciones de municipios limítrofes, para integrar la organización y la ejecución de las funciones públicas de interés común.

Obviamente, el aspecto más interesante a efectos de las relaciones intergubernamentales deriva de la existencia de las competencias compartidas y las competencias concurrentes. En relación con las primeras, dispone el artículo 23 que es competencia común de la Unión, de los Estados, de Distrito Federal y de los Municipios: velar por la defensa de la Constitución, de las leyes y de las instituciones democráticas y conservar el patrimonio público; cuidar de la salud y asistencia pública, de la protección y garantías de las personas portadoras de deficiencias; proteger los documentos, las obras y otros bienes de valor histórico, artístico y cultural, los monumentos, los paisajes naturales notables y

los parajes arqueológicos; impedir la evasión, la destrucción y la descaracterización de las obras de arte y de otros bienes de valor histórico, artístico y cultural; proporcionar los medios de acceso a la cultura, a la educación y a la ciencia; proteger el medio ambiente y combatir la polución en cualquiera de sus formas; preservar las florestas, la fauna y la flora; fomentar la producción agropecuaria y organizar el abastecimiento alimenticio; promover programas de construcción de viviendas y la mejora de las condiciones de habitabilidad y de saneamiento básico; combatir las causas de la pobreza y los factores de marginación, promoviendo la integración social de los sectores desfavorecidos; registrar, seguir y fiscalizar las concesiones de derechos de investigación y explotación de los recursos hidráulicos y mineros en sus territorios; establecer e implementar una política de educación para la seguridad del tráfico.

Como referente constitucional de indudable interés comparado, tras esta división de competencias de la Unión y competencias compartidas, el párrafo único del artículo 23 establece que leyes complementarias fijarán las normas para la cooperación entre la Unión, y los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, con vistas al equilibrio del desarrollo y del bienestar en el ámbito nacional[54]. Antes de la reforma de 2006, la previsión constitucional estaba redactada en singular: *ley complementaria* y, sobre la base de este precepto, se planteó la primera iniciativa parlamentaria sobre las relaciones intergubernamentales, concretamente en

[54] Constituição Federal dispõe: "Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional."

materia medioambiental: el Projeto de Lei Complementar (PLP) 12/2003 que regulamenta os incisos VI e VII do art. 23 da Constituição Federal[55]. En la actualidad, debe considerarse una regulación llamada a ser categoría constitucional común en términos comparados tanto por el debate jurídico y político sobre esta técnica intergubernamental al ubicar su aprobación en sede parlamentaria, como por el valor cultural que difunde su aplicación por las Administraciones públicas, y las indudables ventajas legitimadoras que ofrece su habilitación constitucional. Las leyes complementarias de cooperación se fundamentan en la necesidad legal de complementar las formas de cooperación entre la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios para el ejercicio de las competencias comunes, autorizando a los Estados a legislar sobre cuestiones específicas y permitiendo actuar en "cooperación administrativa recíproca" a los distintos niveles de gobierno.

En lo relativo a las competencias concurrentes, el artículo 24 preceptúa que compete a la Unión, a los Estados y al Distrito Federal legislar concurrentemente sobre: derecho tributario, financiero, penitenciario, económico y urbanístico; presupuesto; juntas comerciales; costas de los servicios judiciales; producción y consumo; florestas, caza, pesca, fauna, conservación a la naturaleza, defensa del suelo y de los recursos naturales, protección del medio ambiente y control de la polución; protección del patrimonio histórico, cultural, turístico y paisajístico; responsabilidad por daños al medio ambiente, al consumidor, a los bienes y derechos

[55] Projeto de Lei Complementar (PLP) 12/2003 que regulamenta os incisos VI e VII do art. 23 da Constituição Federal. Este artigo trata das competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, entre elas proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer uma de suas formas (inciso VI) e preservar as florestas, a fauna e a flora (inciso VII).

de valor artístico, estético, histórico, turístico y paisajístico; educación, cultura, enseñanza y deporte; creación, funcionamiento y proceso de los juzgados de pequeñas causas; procesamiento en materia procesal; previsión social, protección y defensa de la salud; asistencia jurídica y defensa de oficio; protección e integración social de las personas portadoras de deficiencias; protección de la infancia y la juventud; organización, garantías, derechos y deberes de las policías civiles.

En este ámbito sectorial, podemos citar el caso del Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y la Valoración de los Profesionales de la Educación (FUNDEB), un programa redistributivo a nivel federal destinado a reducir las desigualdades regionales en el gasto por alumno. Se trata de un fondo estatal que recibe aportes provenientes de impuestos estatales y municipales específicos, y que luego se redistribuye a los gobiernos estatales y municipales sobre la base de la matriculación de alumnos. Si los fondos por alumno en un estado no cumplen con el mínimo nacional, el gobierno federal proporciona recursos adicionales a la cuenta FUNDEB de dicho estado[56].

Ahora bien, el artículo 24 incluye unos principios reguladores de estas competencias concurrentes: a) el ámbito de la legislación concurrente, la competencia de la unión se limita a establecer normas generales; b) la competencia de la Unión para legislar sobre normas generales no excluye la competencia suplementaria de los Estados; c) No existiendo la ley federal sobre aspectos

[56] A. Izquierdo, C. Pessino y G. Vuletin, *Mejor gasto para mejores vidas. Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*, cit., p. 204.

generales, los Estados ejercerán la competencia legislativa plena, para atender a sus peculiaridades, y d) Una ley federal sobrevenida sobre aspectos generales suspende la eficacia de la ley estatal, en le fuese contraria[57].

Mención muy relevante merece la regulación del art. 179, conforme al cual se invoca expresamente los distintos niveles de gobierno en materia empresarial y económica: la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios dispersarán a las microempresas y a las empresas de pequeñas dimensiones, definidas como tales en la ley, tratamiento jurídico diferenciado, tendiendo a incentivarlas mediante la simplificación de sus obligaciones administrativas, tributarias, de Seguridad Social y crediticias, o la eliminación o reducción de éstas por medio de ley. Asimismo, según el art. 180,

[57]EC Câmara dos Deputados/Senado Federal 53/06 - EC - Emenda Constitucional Mesas Da Câmara Dos Deputados e Do Senado Federal nº 53 de 19.12.2006. D.O.U.: 20.12.2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional: Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações: "Artigo 7º (...) (...) XXV - assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas; (...)"(NR) "Artigo 23. (...) Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito (continua ...) Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Redação da EC 53/06) .Redação Anterior: Parágrafo único. Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Um Pacto Federativo Eficiente..

la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios promoverán e incentivarán el turismo como factor de desarrollo social y económico.

Finalmente, el Capítulo IV se refiere al tercer nivel de relación intergubernamental, o nivel local, cuyo artículo 29 configura en sus bases orgánicas y competenciales: el municipio se regirá por una ley orgánica, votada dos veces, con un intervalo mínimo de diez días, y aprobada por dos tercios de los miembros de la Cámara Municipal, que la promulgará, atendiendo los principios establecidos en la Constitución de 1988 y en la Constitución del respectivo Estado.

Establecido este régimen jurídico local, se regulan las competencias municipales en el artículo 30: legislar sobre asuntos de interés local; complementar la legislación federal y estatal en lo que cupiese; establecer y recaudar los tributos de su competencia, así como aplicar sus ingresos, sin perjuicio de la obligatoriedad de rendir $cuentas y publicar balances dentro de los plazos fijados en la ley; crear, organizar y suprimir distritos, observando la legislación estatal; organizar y prestar, directamente o bajo el régimen de concesión o licencia, los servicios públicos de interés local, incluido el de transporte colectivo, que tiene carácter esencial; mantener, con la cooperación técnica y financiera de la Unión y del Estado, programas de educación preescolar y de enseñanza básica; prestar, con la cooperación técnica y financiera de la Unión y del Estado, los servicios de atención a la salud de la población; promover, dentro de lo posible, la adecuada ordenación territorial, mediante la planificación y control del uso, de la parcelación y de la ocupación del suelo urbano; promover, la protección del patrimonio histórico- cultural local, observando la legislación y la acción finalizadora federal y estatal. De todas estas competencias citadas hemos de

destacar las que por necesitar "la cooperación técnica y financiera de la Unión y del Estado", presentan mayor impronta relacional.

En todo caso, debemos advertir que, en Brasil, como ocurre en Argentina, España y México, y a pesar de las transferencias competenciales y financieras derivadas de la Constitución de 1988, continúa el proceso de debate en torno al estatuto jurídico y competencial de los entes locales, quienes reivindican un nuevo facto federal que, con una mayor suficiencia financiera, redefina las competencias de cada nivel de gobierno[58].

Según se afirma el Informe *Mejor gasto para mejores vidas. Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*, editado por Alejandro Izquierdo, Carola Pessino y Guillermo Vuletin, y publicado por el Banco Interamericano de Derecho, "en Brasil, las transferencias intergubernamentales generan una forma extrema de ineficiencia, es decir, un claro malgasto debido a un mayor nivel de corrupción según lo miden las auditorías municipales aleatorias"[59], contraviniendo la finalidad de su regulación: según Rodríguez Pueblita, un "esquema de transferencias intergubernamentales" busca "la igualación en las capacidades de provisión de bienes y servicios públicos de las entidades federativas comparte características y retos troncales con cualquier sistema" y "reducir inequidades a través de transferencias monetarias, independientemente

[58]F. E. J de Bremaeker, *Um pacto federativo eficiente. Disponível*, <http://www.abdir.com.br/doutrina/ver.asp?art_id=&categoria=TGE>

[59] A. Izquierdo, C. Pessino y G. Vuletin, *Mejor gasto para mejores vidas. Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*, cit., p. 102.

del sujeto del beneficio, ya se trate de estados o de individuos"[60].

En cuanto a la actividad intergubernamental durante el año 2020, siempre vinculada a la pandemia debemos destacar la profusión normativa, la coordinación a nivel federal y la fragmentación de iniciativas en los distintos ámbitos sectoriales, con mención específica de las siguientes iniciativas como la Resolução nº 12, de 9.2.2021 (DOU de 9.2.2021), Dispõe sobre ações de apoio da administração pública federal em auxílio aos Estados e ao Distrito Federal que o solicitarem, para enfrentamento da pandemia de Covid-19; el Despacho de 5.2.2021 (DOU de 8.2.2021), Determina ao Coordenador do Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19, que, sem interrupção das ações em curso e do apoio já prestado pelo Ministério da Saúde, articule as ações complementares de toda a administração pública federal em auxílio aos Estados e ao Distrito Federal que o solicitarem para enfrentamento da pandemia de covid-19 em decorrência da insuficiência ou do exaurimento de suas capacidades.

En relación con las relaciones intergubernamentales a través de la delegación de competencias: en otras, Portaria nº 1, de 20.3.2020 (DOU de 24.3.2020), Dispõe sobre o atendimento ao contribuinte na Delega-

[60] J. C. Rodríguez Pueblita, *Transferencias intergubernamentales y disparidades fiscales entre los estados en México*. Preparado para la División de Gestión Fiscal y Municipal. Instituciones para el Desarrollo División de Gestión Fiscal y Municipal Documento para discusión. Nº IDB-DP-495. New York, 2017, pp. 22-24. https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Transferencias-intergubernamentales-y-disparidades-fiscales-entre-los-estados-en-M%C3%A9xico.pdf

cia da Receita Federal em Varginha, Centro de Atendimento ao Contribuinte - CAC, para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavirus (COVID-19); Portaria nº 2, de 20.3.2020 (DOU de 24.3.2020), Dispõe sobre o atendimento ao contribuinte na Delegacia da Receita Federal em Varginha, Agência da Receita Federal em Alfenas/MG, para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19); Portaria nº 3, de 20.3.2020 (DOU de 24.3.2020), Dispõe sobre o atendimento ao contribuinte na Delegacia da Receita Federal em Varginha, Agência da Receita Federal em Itajubá/MG, para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19); Portaria nº 4, de 20.3.2020 (DOU de 24.3.2020), Dispõe sobre o atendimento ao contribuinte na Delegacia da Receita Federal em Varginha, Agência da Receita Federal em Lavras/MG, para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19); Portaria nº 5, de 20.3.2020 (DOU de 24.3.2020), Dispõe sobre o atendimento ao contribuinte na Delegacia da Receita Federal em Varginha, Agência da Receita Federal em Pouso Alegre/MG, para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19); Portaria nº 10, de 20.3.2020 (DOU de 24.3.2020), Disciplina o atendimento ao contribuinte na Delegacia da Receita Federal do Brasil em Bauru e em suas unidades jurisdicionais para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavirus (COVID-19); Portaria nº 11, de 20.3.2020 (DOU de 24.3.2020), Estabelece medidas quanto ao funcionamento das unidades de atendimento no âmbito da Delegacia da Receita Federal do Brasil em Contagem/MG

- Centro de Atendimento ao Contribuinte (CAC) - e Agência da Receita Federal do Brasil em Betim/MG - em caráter excepcional, considerando o estado de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus (Codiv-19); Portaria nº 17, de 20.3.2020 (DOU de 24.3.2020), Dispõe sobre o atendimento ao contribuinte na Delegacia da Receita Federal do Brasil em Sete Lagoas/MG - Centro de Atendimento ao Contribuinte (CAC) e nas Agências da Receita Federal do Brasil em Lagoa Santa/MG, Curvelo/MG, Diamantina/MG e Paracatu/MG - em caráter excepcional, para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus (COVID-19); Portaria nº 2, de 23.3.2020 (DOU de 24.3.2020), Dispõe sobre o atendimento ao contribuinte na Delegacia da Receita Federal em Governador Valadares/MG, Agência da Receita Federal do Brasil em Almenara/MG, Agência da Receita Federal em Caratinga/MG Agência da Receita Federal do Brasil em Manhuaçu/MG e Agência da Receita Federal do Brasil em Teófilo Otoni/MG, para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19); o Portaria nº 32, de 23.3.2020 (DOU de 25.3.2020), Dispõe sobre o expediente no período de emergência em saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19) no âmbito da Delegacia da Receita Federal do Brasil no Rio de Janeiro I.

En el ámbito de las transferencias intergubernamentales, entre otras, Portaria nº 488, de 23.3.2020 (DOU de 23.3.2020 - Edição extra – C), Dispõe sobre a aplicação de emendas parlamentares que adicionarem recursos ao Sistema Único de Saúde (SUS), para a realização de transferências do Fundo Nacional de Saúde aos Fundos de Saúde dos Estados, Distrito Federal e Municipios, no exercício de 2020; Medida Provisória

nº 938, de 2.4.2020 (DOU de 2.4.2020), Dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos entes federativos que recebem recursos do Fundo de Participação dos Estados - FPE e do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, com o objetivo de mitigar as dificuldades financeiras decorrentes do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19); o Medida Provisória nº 939, de 2.4.2020 (DOU de 2.4.2020), Edição extra B, Abre crédito extraordinário, em favor de Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, no valor de R$ 16.000.000.000,00, para os fins que especifica; Lei Complementar nº 172, de 15.4.2020 (DOU de 16.4.2020), Dispõe sobre a transposição e a transferência de saldos financeiros constantes dos Fundos de Saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, provenientes de repasses federais; Medida Provisória nº 978, de 4.6.2020 (DOU de 4.6.2020), Abre crédito extraordinário, em favor de Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, no valor de R$ 60.189.488.452,00, para o fim que especifica, e dá outras providências; Medida Provisória nº 990, de 9.7.2020 (DOU de 10.7.2020), Abre crédito extraordinário, em favor de Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, no valor de R$ 3.000.000.000,00, para o fim que especifica, e dá outras providências; Portaria nº 1.857, de 28.7.2020 (DOU de 28.7.2020), Dispõe sobre a transferência de incentivos financeiros aos Municípios e ao Distrito Federal para combate à Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus/Covid-19, considerando as escolas públicas da rede básica de ensino; Lei nº 14.029, de 28.7.2020 (DOU de 29.7.2020),

Dispõe sobre a transposição e a reprogramação de saldos financeiros constantes dos fundos de assistência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, provenientes de repasses federais; Portaria nº 2.072, de 11.8.2020 (DOU de 12.8.2020), Estabelece recursos do Bloco de Custeio das Ações e dos Serviços Públicos de Saúde a serem disponibilizados aos Estados, Distrito Federal e Municípios, destinados ao custeio de ações e serviços relacionados à COVID 19; Portaria nº 2.075, de 11.8.2020 (DOU de 12.8.2020), Estabelece recursos do Bloco de Custeio das Ações e dos Serviços Públicos de Saúde a serem disponibilizados aos Estados, Distrito Federal e Municípios, destinados ao custeio de ações e serviços relacionados à COVID 19; Lei nº 14.036, de 13.8.2020 (DOU de 14.8.2020), Altera a Lei nº 14.017, de 29 de junho de 2020, para estabelecer a forma de repasse pela União dos valores a serem aplicados pelos Poderes Executivos locais em ações emergenciais de apoio ao setor cultural durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e as regras para a restituição ou a suplementação dos valores por meio de outras fontes próprias de recursos pelos Estados, pelos Municípios ou pelo Distrito Federal; o la Lei nº 14.041, de 18.8.2020 (DOU de 19.8.202), Dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios com o objetivo de mitigar as dificuldades financeiras decorrentes do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia da Covid-19.

En cuanto a la coordinación procedimental, entre otras, Resolução nº 812, de 23.3.2020 (DOU de 23.03.2020 - Edição extra – A), Define procedimentos a serem adotados pelos agentes regulados pela ANP,

enquanto durarem as medidas temporárias de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus (Covid-19) estabelecidas pelos Estados e Municípios da Federação; Resolução nº 940, de 23.3.2020 (DOU de 24.03.2020), Dispõe sobre a suspensão dos prazos processuais e da prescrição quinquenal e intercorrente no âmbito do Conselho Federal de Serviço Social/ Cfess e dos Conselhos Regionais de Serviço Social e a suspensão dos atos processuais que envolvam contato presencial; Portaria nº 743, de 27.3.2020 (DOU de 27.3.2020), Estabelece rito específico para o reconhecimento federal das situações de anormalidade decretadas pelos entes federados, decorrentes de desastre relacionado à contaminação pelo novo coronavírus (Covid-19); o Portaria nº 158, de 27.3.2020 (DOU de 1.4.2020), Estabelece, no âmbito da Procuradoria-Geral Federal, medidas temporárias de prevenção ao contágio pelo Novo Coronavirus (COVID-19), com a adoção de medidas relacionadas à cobrança da dívida ativa das autarquias e fundações públicas federais, considerando a classificação de pandemia pela Organização Mundial de Saúde (OMS). Sobre las relaciones intergubernamentales virtuales, Decreto nº 10.416, de 7.7.2020 (DOU de 8.7.2020), Autoriza o uso de videoconferência nas reuniões de colegiados da administração pública federal; o Decreto nº 10.543, de 13.11.2020 (DOU de 16.11 de 2020), Dispõe sobre o uso de assinaturas eletrônicas na administração pública federal e regulamenta o art. 5º da Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020, quanto ao nível mínimo exigido para a assinatura eletrônica em interações com o ente público

En relación con las iniciativas de planificación intergubernamental, destacan: la Lei Complementar nº 173,

de 27.5.2020 (DOU de 28.5.2020), Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências; Resolução nº 6, de 2.6.2020 (DOU de 3.6.2020), Institui Grupo de Trabalho para a Consolidação das Estratégias de Governança e Gestão de Riscos do Governo federal em resposta aos impactos relacionados ao coronavírus, no âmbito do Comitê de Crise da covid-19; Medida Provisória nº 986, de 29.6.2020 (DOU de 30.6.2020), Estabelece a forma de repasse pela União dos valores a serem aplicados pelos Poderes Executivos locais em ações emergenciais de apoio ao setor cultural durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e as regras para a restituição ou a suplementação por meio de outras fontes próprias de recursos pelos Estados, pelos Municípios ou pelo Distrito Federal;

5. Bases competenciales y desarrollo de las relaciones intergubernamentales en España

En España, la teoría constitucional sobre relaciones intergubernamentales se concibe como respuesta al presunto carácter inacabado de la Constitución y al entendimiento fragmentario de la organización territorial del Estado y se definen como el conjunto de técnicas legales, reglamentarias y convencionales (convenio) de distribución de funciones de competencias entre los diversos niveles de gobierno y en el marco de las reservas los controles y los límites materiales y funcionales establecidos por el bloque de la constitucionalidad. Dentro de este marco de reservas, límites y controles, se sitúa, en primer lugar, el respeto de la lealtad constitucional, que se ha definido como el principio y deber de recíproca colaboración propio de las reglas de distribución del poder en los Estados compuestos, que se expresa en

términos de actitud amistosa y constructiva en sus relaciones ordinarias, y que constituye un deber genérico del que incluso es posible extraer obligaciones concretas y jurídicamente exigibles.

En segundo lugar, actúa la reserva de la pluralidad administrativa, que prohibe la eliminación de los distintos niveles de gobierno, en particular, la Administración General del Estado en su nivel periférico, incluido el Delegado del Gobierno, y que, asimismo, impide la desaparición de la provincia y de los municipios en virtud de la denominada garantía institucional de la autonomía local.

En tercer lugar, actúa la reserva material, que impide delegar las denominadas facultades correspondientes a "competencias estatales exclusivas absolutas" (diferenciadas de las denominadas "competencias exclusivas relativas", así como los ámbitos funcionales que permanecen en el Estado, como los títulos ejecutivos de naturaleza horizontal o transversal, también denominados títulos "genéricos", las competencias de ejecución que atrae para sí el Estado por la entrada en juego de intereses supracomunitarios, y las competencias de ejecución que radican en el Estado por su encuadramiento material. Sólo atendiendo a estas reservas y a estos límites puede entenderse la cláusula jurídica indeterminada del art. 150.2 CE —"facultades de titularidad estatal que por su naturaleza sean susceptibles de"— que delimita, con gran imprecisión, el objeto de la delegación de facultades. Una cláusula que positivamente debe identificarse con las competencias residuales del artículo 149. 3 CE y con las competencias exclusivas relativas del Estado *ex* art. 149.1 CE; y, negativamente, con las competencias exclusivas absolutas, entre ellas, las posiciones jurídicas fundamentales de los ciudadanos (legislación básica), así como todas aquellas materias en las que la

CE no atribuye función alguna a las Comunidades Autónomas y las materias reservadas a la ley orgánica.

En cuanto a los fundamentos jurídicos, los principios y valores justificadores del sistema de relaciones intergubernamentales, la jurisprudencia constitucional invoca los artículos 103.1 y 31.2 de la Constitución de 1978, donde se recogen los principios de eficacia, eficiencia y coordinación de las Administraciones públicas, a los que habría que añadir, según la jurisprudencia constitucional, el principio de cooperación, que la norma suprema omite. Sin embargo, aunque el fundamento esencial de las relaciones intergubernamentales lo constituye de manera principal el art. 103.1 CE, en el tercer nivel uno de sus argumentos más recurrentes también ha sido el principio de subsidiariedad, una categoría regulada en la Carta de Europea de Autonomía Local, conforme al cual las decisiones han de ser tomadas, siempre como complemento, y nunca como sustitución, por el nivel que resulte de la aplicación de tres criterios: a) la capacidad o suficiencia de las instituciones o sujetos implicados para gestionar una función; b) La dimensión de actuación de la institución o sujeto, que determina la eficacia de esa acción; y c) La cercanía de la institución con el ciudadano, (arts. 3 y 4 de la Carta Europea de Autonomía Local, art. 2 de la Ley básica de régimen local 7/1985).

Asimismo, debemos precisar que en España, por su naturaleza, el objeto de la doctrina de relaciones intergubernamentales es jurídico-político y no sólo jurídico-administrativo, a pesar de que en España las relaciones entre gobiernos se califiquen de manera incompleta como “relaciones interadministrativas” (Título V del Capítulo II de la Ley básica 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local), esto es, como meras relacio-

nes entre Administraciones Públicas, regidas exclusivamente por el Derecho Administrativo. Antes al contrario, las técnicas de relación intergubernamental incorporan un contenido característico del *indirizzo politico* consustancial a la función de gobierno y dirección política, y su aplicación se entiende a los más variados campos de la acción pública.

En todo caso, la anterior conceptuación sobre las relaciones intergubernamentales ha sido obra doctrinal y jurisprudencial y, a este respecto, no debemos olvidar que la Constitución Española de 1978 no sólo omite una regulación de las relaciones intergubernamentales sino que, además, olvida el principio de cooperación al enumerar los principios reguladores de las Administraciones Públicas en el artículo 103.1. Sólo el artículo 145 contempla la previsión de que en ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas y que 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 Generales[61].

Ocurre, sin embargo, que tras cuatro décadas de proceso autonómico y, sobre la citada base doctrinal y jurisprudencial, el bloque de la constitucionalidad y la jurisprudencia constitucional han ido decantando, configurando y depurando una teoría sobre relaciones entre

[61]Cfr. E. Alberti Rovira, "Los convenios entre Comunidades Autónomas", *Documentación Administrativa*, 240, 1994 (Ejemplar dedicado a: Administración y Constitución: El principio de cooperación), pp. 107 y ss.

los distintos niveles de gobierno, cuya expresión más compleja se encuentra en los Estatutos de Andalucía (LO 2/2007, de 19 de marzo) y de Cataluña (LO 6/2006, de 19 de julio), que serán analizados en estas páginas por su interés jurídico como referente comparado para Iberoamérica. Centrándonos en el caso andaluz, cuyo tenor literal es casi el mismo que el catalán, hemos de comenzar aclarando que, bajo la expresión "Relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma"[62], según la rúbrica del Título IX del Estatuto de Autonomía[63], ha sido desarrollada por algunos Estatutos de Autonomía la vocación relacional de todo Estado descentralizado, como son los casos de Aragón (Título VII bajo la rúbrica de "cooperación institucional" del

[62]Por ejemplo, en el caso de Andalucía, la redacción originaria de la Propuesta de Estatuto contenía la siguiente rúbrica, técnicamente inadecuada en términos de constitucionalidad y legalidad: Título IX. *Relaciones Externas de la Comunidad Autónoma*; y *Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía*. Informe elevado por la Ponencia para la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía a la Comisión de Desarrollo Estatutario 20.894. Núm. 372 Séptima Legislatura Andalucía, 7 de febrero de 2006. P. núm. 20.894 Andalucía, 7 de febrero de 2006, *BOPA*, núm. 372.

[63]Siguiendo la referencia del caso andaluz, la proposición originaria del texto originario dedicaba a todo el Título la rúbrica de "relaciones externas", sustituida, con evidente mejora técnica, en la fase de enmiendas ante el Parlamento de Andalucía por "Relaciones Institucionales". La expresión "Relaciones externas", de escasa tradición en el lenguaje jurídico, parecía hacer referencia a las relaciones con el exterior que, en el texto final se contemplan en el Capítulo IV: "Relaciones con el exterior". Véanse los artículos 193-200 de la LO 6/2006, en su Capítulo III. *Acción exterior de la Generalitat*. (...)". Una enmienda al Título IX, presentada en el Congreso de los Diputados por el Grupo Parlamentario Popular, solicitaba la siguiente denominación: "De las relaciones institucionales de Andalucía". Cfr. *Boletín Oficial de las Cortes Generales Congreso de los Diputados* VIII Legislatura. Serie B: Proposiciones de Ley 13 de septiembre de 2006. Núm. 246-5. Propuesta de Reforma de Estatuto de Autonomía. Enmiendas e índice e enmiendas al articulado.127/000004, p. 155.

Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón), Baleares (Título VII de la LO 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears), Canarias (Título VII de la LO 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias), Castilla-León (Título IV de la LO 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León) Extremadura (Título V de la LO 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura.. Por el contrario, en las regulaciones estatutarias y de legislación ordinaria de otras Comunidades Autónomas, como son Madrid, Murcia, País Vasco o Asturias, se ha demostrado menor interés normativo por las relaciones institucionales y, en particular, las intergubernamentales.

Con carácter general, además del incorrecto e incompleto *nomen iuris* que presentan algunos de estos Estatutos de Autonomía cuando desarrollan las relaciones institucionales (con frecuencia, en su desarrollo estatutario y de legislación ordinaria se denominan "relaciones interadministrativas" desconociendo su naturaleza gubernamental), los respectivos regímenes autonómicos particulares desde los años 2006 y 2007 no se extiende a todos los niveles de "relación intergubernamental", algunos de los cuales son ignorados en los nuevos textos estatutarios, especialmente el primero de ellos, el nivel relativo a las funciones de la Administración del Estado, tanto central como periférica, a través de las Comisiones Provinciales de Colaboración y el Delegado del Gobierno, quienes asumen una función de relación intergubernamental (control de las delegaciones, cooperación, coordinación) difícil de soslayar.

Mejor regulación sistemática encontramos en el segundo nivel de relación intergubernamental, sustanciado en el ámbito de relaciones entre el Gobierno de la Nación y el Consejo de Gobierno, como es el caso de los convenios, las Conferencias de Presidentes, Conferencias Sectoriales, Conferencias Sectoriales Conjuntas, Comisiones Sectoriales, las transferencias financieras intergubernamentales o las delegaciones del art. 150.2 CE[64].

Las 45 conferencias sectoriales existentes en la actualidad son las siguientes: 1) Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas (regulado por la LO 8/1980 (art.3.1); 2) Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural (Reglamento de 12/03/2019); 3) Conferencia Sectorial de Turismo (Reglamento de 26/07/2018); 3) Conferencia Sectorial del Plan Nacional sobre Drogas; 4) Conferencia Sectorial de Educación (regulada por la LO 8/1985 (art. 28); 5) Conferencia Sectorial de Consumo (regulada por Real Decreto Legislativo 1/2007 (artículos 40 y 41); 6) Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (regulado por Ley 16/2003 (art. 69.1); 7) Conferencia Sectorial de Vivienda, Urbanismo y Suelo; 8) Conferencia Nacional de Transportes (regulada por Ley 16/1987 (art.9.1); 9) Conferencia Sectorial de Medio Ambiente; 10) Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (regulada por Reglamento aprobado de

[64]El Congreso de los Diputados suprimió una previsión en la *Disposición Adicional 4ª*, tras las enmiendas presentadas respectivamente por los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular, justificadas por la inconstitucionalidad del precepto aprobado por el Parlamento de Andalucía: "Al amparo del artículo 150.2 de la Constitución, la Comunidad Autónoma de Andalucía asume, mediante transferencia o delegación, las facultades de ejecución (...) en las siguientes materias: a) Puertos y aeropuertos de interés general... Cfr. Proposición de reforma, cit., *BOJA* 430 de 20 de mayo de 2006, p. 24.299.

15/02/2017); 11) Conferencia Sectorial de Cultura (regulada por Reglamento aprobado de 10/07/2017); 12) Conferencia Sectorial de Infraestructuras y Ordenación del Territorio; 13) Conferencia Sectorial de Pesca; 14) Conferencia Sectorial de Comercio Interior; 15) Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales (regulada por Leyes 42/1997 (art.16) y 56/2003 (art.7), y RD 1722/2007, artículos 5,6 y 7); 16) Conferencia Sectorial en materia de Administración de Justicia 23/10/1999 23/10/1999; 17) Consejo Consultivo de Política Agrícola para Asuntos Comunitarios; 18) Consejo Consultivo de Política Pesquera para Asuntos Comunitarios; 19) Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo; 20) Consejo Superior de tráfico, Seguridad Vial y Movilidad Sostenible; 21) Conferencia Sectorial de Administración Pública; 22) Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud (Ley 16/2003, de 28 de mayo (art. 35) y Real Decreto 892/2006, de 21 de julio); 23) Conferencia Sectorial para Asuntos Locales (CSAL) (Ley 57/2003, artículo 120 bis); 24) Consejo de Política de Seguridad (LO 2/1986 (artículo 48); 25) Conferencia Sectorial de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información; 26) Comisión Nacional de Salvamento Marítimo (Ley 27/1992 (artículo 87.4) y R.D. 1217/2002); 27) Consejo Interterritorial de Internacionalización; 28) Conferencia General de Política Universitaria (Ley 4/2007 (artículo 27 bis); 29) Conferencia Sectorial de Inmigración y Emigración; 30) Conferencia Sectorial de Igualdad (Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico; 31) Consejo Consultivo de Política Medioambiental para Asuntos Comunitarios (Reglamento de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente Conferencia Sectorial de Energía 11/05/2011 Ley 2/2011, de 4 de marzo (artículo 81; 32) Consejo de Políticas del Juego (Reglamento aprobado de 30/01/2018); 33) Consejo de Política Científica, Tecnológica y de Innovación (regulado por la Ley 14/2011, de

1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (artículo 8) y el Reglamento de 06/11/2018; 34) Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (regulado por el Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio (artículo 22.2.) y el Reglamento de 1/03/2018; 35) Conferencia Sectorial de Industria y PYME (Reglamento de 3/10/2018); 36) Consejo para la Unidad de Mercado (regulado por Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (artículo 10); 37) Consejo Nacional de Protección Civil (regulado por la Ley 17/2015, de 9 de julio (artículo 39); 38) Conferencia Sectorial de Deporte (Reglamento de 05/02/2019); 39) Conferencia Sectorial para asuntos de las Seguridad Nacional (regulada por Ley 36/2015, de 28 de septiembre (artículo 6) y Reglamento de 18/12/2018; 39) Conferencia Sectorial para la Agenda 2030; 40) Conferencia Sectorial de Reto Demográfico; 41) Conferencia Sectorial del Sistema de Cualificaciones y Formación Profesional para el Empleo; 42) Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (regulada por Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, artículo 19); 43) Conferencia Sectorial de Política Patrimonial (aún no constituida, regulada por la Ley 33/2003, artículo 184); y 44) Conferencia Sectorial del Agua (aún no constituida) y 45) Conferencia Sectorial de Tráfico, Seguridad Vial y Movilidad Sostenible[65].

Por su parte, el tercer nivel de relación intergubernamental ni cumple su cometido en el plano de las relaciones entre los gobiernos autonómicos y los gobiernos locales ni ha derivado en la proclamación y concreción estatutaria de un sistema completo de relaciones con

[65] https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales/Documentacion/Conf_Sect_exist/parrafo/0/CONFERENCIAS-SECTORIALES_REGIMEN_JURIDICO_ACTUALIZADO0#page=1

los entes locales. De los niveles de relación intergubernamental, el contenido más actualizado lo encontramos en el denominado "cuarto nivel": ámbito de las relaciones intergubernamentales con los órganos de la Unión Europea, en particular, en tareas de gestión y ejecución de programas y fondos comunitarios y las relaciones de cooperación transfronteriza.

En el primer nivel de relación intergubernamental, articulado en torno al Gobierno de la Nación, el art. 10.9º del texto estatutario andaluz determina que uno de los objetivos de la Comunidad Autónoma reside en la convergencia con el resto del Estado y de la Unión Europea, promoviendo y manteniendo las necesarias relaciones de colaboración con el Estado (...) lo que se une a la necesaria satisfacción, en el artículo 6, del derecho de los andaluces en el exterior y las comunidades andaluzas asentadas fuera de Andalucía "a participar en la vida del pueblo andaluz". Con este fin, el Título IX reserva el Capítulo I a las relaciones con el Estado, articuladas "de acuerdo con lo que establezcan en cada caso la Constitución, la legislación del Estado y la normativa de la Unión Europea" (art. 218) y a partir de los principios de solidaridad y de coordinación presente en el artículo 103.1 CE, distinguiendo la colaboración de la cooperación, sin que sepamos las razones jurídicas de esta diferenciación: "En el marco del principio de solidaridad las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con el Estado se fundamentan en la colaboración, cooperación, lealtad institucional y mutuo auxilio" (art. 219).

Pues bien, en este marco de principios presidido por la solidaridad, el párrafo 2 regula lo que fue hace quince años una las grandes novedades de las reformas estatutarias de Andalucía y Cataluña en 2006 y 2007: el principio de bilateralidad y sus consecuencias orgánicas y

decisorias: "Para los asuntos de interés específico de la Comunidad Autónoma se establecerán los correspondientes instrumentos bilaterales de relación. En los asuntos de interés general, Andalucía participará a través de los procedimientos o en los órganos multilaterales que se constituyan". Una bilateralidad, con reconocimiento orgánico en la Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado, que debió ser objeto de una resolución interpretativa de su régimen jurídico por parte de la STC 31/2010, de 28 de junio, ante la posibilidad de se hubiera convertido en principio general de las relaciones Estado-Comunidades Autónomas[66].

En este contexto de principios, las relaciones entre la Comunidad Autónoma y el Estado pueden ser clasificadas en atención a su objeto (relaciones propiamente institucionales: función representativa del Presidente de la Junta, participación en órganos constitucionales, relaciones normativas, relaciones con futuros territorios andaluces, relaciones financieras) y en atención a los sujetos que intervienen en ellas (relaciones estrictamente intergubernamentales: relaciones bilaterales y relaciones multilaterales).

A) Por el objeto de las relaciones: 1) Relaciones institucionales del Presidente de la Comunidad Autónoma en el marco de su función representativa.- De esta función del Presidente de la Comunidad Autónoma, cuya regulación en este Título parece innecesaria porque ya está presente en otras partes del Estatuto, llama la

[66]En el Título V, Capítulo I, Sección primera, sobre Colaboración con el Estado y con otras Comunidades Autónomas, el artículo 175 de la LO 6/2006, dispone sobre "Instrumentos de colaboración entre la Generalitat y el Estado":1. La Generalitat y el Estado, en el ámbito de las competencias respectivas, pueden suscribir convenios de colaboración y hacer uso de los otros medios de colaboración que consideren adecuados para cumplir los objetivos de interés común (...).

atención, por ejemplo en el caso andaluz, que la representación institucional de la Junta de Andalucía se relegue al final del Capítulo I del Título IX del nuevo Estatuto, pese a su reconocimiento constitucional (art. 152 CE) y estatutario (art. 117 del nuevo Estatuto: "ostenta la suprema representación de la Comunidad Autónoma y la ordinaria del Estado en Andalucía") y a su relevancia simbólica, jurídica, política y protocolaria. Según el artículo 229, sobre la representación de la Comunidad Autónoma, corresponde al Presidente de la Junta la representación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en sus relaciones con el Estado.

2) Participación en órganos constitucionales[67].- Según el artículo 223, los Senadores elegidos o designados por Andalucía podrán comparecer ante el Parlamento en los términos que establezca su Reglamento para informar de su actividad en el Senado[68]. Según el art. 224, la Junta de Andalucía participará en los procesos de designación de los órganos constitucionales en los términos que dispongan las leyes o, en su caso, el ordenamiento parlamentario[69].

[67]Cfr. D.S. Wright, "Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América: una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local, *Revista de Estudios Políticos* 6, 1978, pp. 5-28, y D. Wright, *Understanding Intergovernmental Relations*. California, Brooks/Cole, Belmont, 1988.

[68]En la redacción originaria de la Propuesta se incluía un inciso final de remisión al reglamento parlamentario andaluz: Artículo 192. Senadores por Andalucía: "Los senadores elegidos o designados por Andalucía podrán comparecer ante el Parlamento para informar de su actividad en el Senado en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento de Andalucía".

[69]El texto aprobado en el Parlamento de Andalucía preveía la participación en los órganos constitucionales y en las instituciones del Estado, de acuerdo con lo previsto en el presente Estatuto y atendiendo a los procedimientos que para la designación de los miembros de los

3) Relaciones normativas.- Según la *Disposición transitoria segunda. Vigencia de leyes y disposiciones del Estado*: "Mientras las Cortes Generales no elaboren las leyes a que este Estatuto se refiere y el Parlamento de Andalucía legisle sobre las materias de su competencia, continuarán en vigor las actuales leyes y disposiciones del Estado que se refieren a dichas materias, sin perjuicio de que su desarrollo legislativo, en su caso, y su ejecución se lleven a cabo por la Comunidad Autónoma en los supuestos así previstos en este Estatuto"[70].

Por otra parte, en lo relativo a las relaciones normativas derivadas de la ley orgánica del artículo 150.2 CE, que permite delegar o transferir competencias estatales a las Comunidades Autónomas, hemos de destacar la

mismos establezca la legislación estatal, y, además, la Junta de Andalucía participará en los procesos de designación de Magistrados del Tribunal Constitucional y de miembros de Consejo del Poder Judicial. La redacción originaria de la Propuesta, en el artículo 193, no incluía la remisión a lo "previsto en el presente Estatuto", resultado de las enmiendas en el Parlamento de Andalucía. Participación en las instituciones del Estado: "Andalucía participará en los órganos constitucionales y en las instituciones del Estado de acuerdo con los procedimientos que para la designación de sus miembros establezca la legislación estatal". En la Sección segunda. *Participación en instituciones y en procedimientos de toma de decisiones estatales*, el artículo 179. Comparecencia de senadores ante el Parlamento, dispone que "Los Senadores elegidos en Cataluña y los que representan a la Generalitat en el Senado pueden comparecer ante el Parlamento a petición propia para informar sobre su actividad en el Senado, en los términos que establece el Reglamento del Parlamento".

[70]Según el artículo 64 de la LORAFNA, en su Título II. Capítulo IV. *Relaciones con la Administración del Estado*: "En virtud de lo establecido en el párrafo primero de la disposición adicional primera de la Constitución y en el artículo 2 de la presente Ley, las relaciones entre la Administración del Estado y la Comunidad Foral referentes a sus respectivas facultades y competencias, se establecerán conforme a la naturaleza del régimen foral y deberán formalizarse, en su caso, mediante una disposición del rango que corresponda (...).

aprobación, durante la tramitación parlamentaria, de la enmienda de supresión presentada en el Congreso de los Diputados por varios grupos parlamentarios, basada en la inconstitucionalidad del texto aprobado en el Parlamento de Andalucía como *Disposición adicional cuarta. Transferencia y delegación adicional de competencias*.1. "Al amparo del artículo 150.2 de la Constitución, la Comunidad Autónoma de Andalucía asume, mediante transferencia o de legación, las facultades de ejecución de competencia del Estado en las siguientes materias (...)". Según la justificación de la enmienda del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso: "Un Estatuto de Autonomía no puede incluir ningún precepto que pretenda que una Comunidad Autónoma asuma facultades de competencia estatal a través de la vía del artículo 150.2 de la Constitución (...)[71].

4) Relaciones verticales y horizontales.- Frente a las relaciones de coordinación entre el Estado y la Comunidad Autónoma o del Estado o la Comunidad Autónoma con los entes locales, las relaciones pueden ser horizontales. Con la cobertura constitucional del artículo 145.1 de la CE, el Capítulo II, bajo la rúbrica de "Relaciones con otras Comunidades y Ciudades Autónomas"[72] dispone en el artículo 226 "Convenios y

[71] Cfr. *Boletín Oficial de las Cortes Generales Congreso de los Diputados* VIII Legislatura. Serie B: Proposiciones de Ley 13 de septiembre de 2006. Núm. 246-5. Propuesta de Reforma de Estatuto de Autonomía. Enmiendas e índice e enmiendas al articulado.127/000004, p. 176.

[72]En la redacción originaria la Propuesta indicaba la siguiente rúbrica al Capítulo II Relaciones con otras Comunidades Autónomas. La inclusión obedeció a configuración relacional de Andalucía en el Estado de las Autonomías no puede prescindir de las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla (art. 144 y Disp. Transitoria 5ª CE).

acuerdos de cooperación" [73]: "en los supuestos, condiciones y requisitos que determine el Parlamento, la Comunidad Autónoma de Andalucía puede celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación conjunta de servicios propios de las mismas; en todo caso, el Parlamento dispondrá de mecanismos de control y seguimiento de lo acordado"[74].

Según párrafo 2, el Parlamento comunicará a las Cortes Generales, a través de su Presidente, la celebración, en su caso, de los convenios previstos en el apartado anterior, que entrarán en vigor a los treinta días de tal comunicación[75]. Si las Cortes Generales o alguna de las Cámaras formularan objeciones en dicho plazo, a partir de la recepción de la comunicación, el convenio deberá seguir el trámite previsto en el apartado siguiente de

[73]Según la LO 1/2006, del Estatuto de Valencia, Título V. *Relaciones con el Estado y otras Comunidades Autónomas*. Artículo 59. 1. La Generalitat, a través del Consell, podrá celebrar convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios correspondientes a materias de su exclusiva competencia, tanto con el Estado como con otras comunidades autónomas (...).

[74]El artículo 196 de la Propuesta disponía: Convenios y acuerdos de cooperación. 1. En los supuestos, condiciones y requisitos que determine el Parlamento, la Comunidad Autónoma puede celebrar Convenios con otras Comunidades para la gestión y prestación conjunta de servicios propios de las mismas. En todo caso el Parlamento dispondrá de mecanismos de control y seguimiento de lo acordado. 2. El Parlamento comunicará a las Cortes Generales, a través de su Presidente, la celebración, en su caso, de los Convenios previstos en el apartado anterior, que entrarán en vigor a los treinta días de tal comunicación (...).

[75] Una enmienda al artículo 222 presentada en el Congreso de los Diputados por el Grupo Parlamentario Socialista solicitó sustituir el plazo de treinta por sesenta días. Cfr. *Boletín Oficial de las Cortes Generales Congreso de los Diputados* VIII Legislatura. Serie B: Proposiciones de Ley 13 de septiembre de 2006. Núm. 246-5. Propuesta de Reforma de Estatuto de Autonomía. Enmiendas e índice e enmiendas al articulado.127/000004, p. 175.

este artículo. Por último, según el art. 226.3, el Parlamento habrá de solicitar autorización de las Cortes Generales para concertar acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas. Compete al Parlamento determinar el alcance, la forma y el contenido de dichos acuerdos[76].

Perfecto cumplimiento del principio de publicidad se da en el párrafo 4 incluido durante el trámite de enmiendas en el Congreso: "los convenios y los acuerdos suscritos por la Junta de Andalucía con otras Comunidades Autónomas deben publicarse en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

Una especial previsión contiene el artículo 227 sobre los convenios de carácter cultural, según el cual el Consejo de Gobierno podrá suscribir convenios para la celebración de actos de carácter cultural en otras Comunidades y Ciudades Autónomas, especialmente dirigidos a los residentes de origen andaluz[77]. Por último, el

[76]En la LO 6/2006, el artículo 178, sobre convenios y acuerdos con otras Comunidades Autónomas dispone que la Generalitat puede suscribir con otras Comunidades Autónomas convenios de colaboración y acuerdos de cooperación. Según el párrafo 2, los convenios y los acuerdos con las demás Comunidades Autónomas pueden acordar, entre otros contenidos, la creación de órganos mixtos y el establecimiento de proyectos, planes y programas conjuntos. En el párrafo 3, se establece que la suscripción de convenios y acuerdos sólo requiere la aprobación previa del Parlamento en los casos que afecten a las facultades legislativas. En los demás casos, el Gobierno debe informar al Parlamento de la suscripción en el plazo de un mes a contar desde el día de la firma (...).

[77] Según el artículo 212 de la Propuesta de Estatuto: Residentes en el exterior: "La Junta de Andalucía podrá dirigirse al Gobierno de la Nación instándole a la celebración de convenios con terceros países donde residan andaluces y andaluzas para una especial asistencia a los mismos".

artículo 228, sobre relaciones con Ceuta y Melilla, dispone que la Comunidad Autónoma de Andalucía mantendrá unas especiales relaciones de colaboración, cooperación y asistencia con las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, lo cual transforma favorablemente, desde el bloque de la constitucionalidad, las vinculaciones de Andalucía con las ciudades norteafricanas y actualiza la vocación española y europea de estos territorios.

5) Relaciones con futuros territorios andaluces.- Según la muy voluntarista Disposición adicional primera, sobre Territorios históricos, la ampliación de la Comunidad Autónoma a territorios históricos no integrados en otra Comunidad Autónoma se resolverá por las Cortes Generales, previo acuerdo de las partes interesadas y sin que ello suponga reforma del presente Estatuto, una vez que dichos territorios hayan vuelto a la soberanía española.

6) Relaciones intergubernamentales financieras.- Según el artículo 183, sobre las relaciones financieras de la Comunidad Autónoma con la Administración del Estado, las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado en materia financiera se regirán por los principios transparencia, lealtad institucional y participación en las decisiones que les afecten; en el Congreso de los Diputados se eliminaron los principios de igualdad y responsabilidad fiscal, presentes en otros preceptos. Según el párrafo 2, Andalucía, atendiendo a sus intereses en materia de financiación, podrá decidir libremente su vinculación al modelo de financiación autonómica en el modo y forma previstos en el artículo 184, respetándose los principios generales de la Hacienda de la Comunidad Autónoma (art. 175). Por su parte, según el párrafo 183. 3, Andalucía colaborará o participará, en la forma que determine la normativa aplicable,

en la gestión de la Agencia Tributaria estatal. Según el párrafo 4, ambas Administraciones se facilitarán mutuamente el acceso a la información estadística y de gestión necesaria para el ejercicio de sus respectivas competencias en un marco de cooperación y transparencia, lo que se completa en el párrafo 5, para el caso de reforma o modificación del sistema tributario español que implique una supresión de tributos o una variación de los ingresos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que dependen de los tributos estatales, la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene derecho a que el Estado adopte las medidas de compensación oportunas para que ésta no vea reducidas ni menguadas las posibilidades de desarrollo de sus competencias ni de su crecimiento futuro. De acuerdo con el principio de lealtad institucional, se valorará el impacto financiero, positivo o negativo, que las disposiciones generales aprobadas por el Estado tengan sobre la Comunidad Autónoma o las aprobadas por la Comunidad Autónoma tengan sobre el Estado, en un periodo de tiempo determinado, en forma de una variación de las necesidades de gasto o de la capacidad fiscal, con la finalidad de establecer los mecanismos de ajuste necesarios.

Por último, según el párrafo 6, Andalucía participará en la forma en que se determine, en la realización de los estudios, análisis, informes o cualquier otro tipo de actuación que se estime precisa en materia de regulación, aplicación de los tributos cedidos a las Comunidades Autónomas.

B) Por los sujetos de las relaciones, las relaciones intergubernamentales pueden ser bilaterales o multilaterales:

1. Relaciones bilaterales[78].- Las relaciones bilaterales se articulan a través de la Comisión Bilateral de Cooperación Junta de Andalucía-Estado y las Comisiones Mixtas, siendo prevista estatutariamente la Comisión de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Comunidad Autónoma.

1.1. *La Comisión Bilateral de Cooperación Junta de Andalucía-Estado*.- Según el párrafo 220. 1: "Se creará una Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado"[79], de acuerdo con los principios establecidos en el artículo 219, ya mencionados, que "constituirá el marco general y permanente de relación entre los Gobiernos de la

[78]Según el originario artículo 189, se empleaba la forma verbal de presente: "que constituye el marco general y permanente de relación entre Andalucía y el Estado a los siguientes efectos: a) La participación, información, colaboración y coordinación en el ejercicio de las competencias estatales que afecten a la autonomía de Andalucía; b) El establecimiento de mecanismos de información y colaboración acerca de las respectivas políticas públicas y los asuntos de interés común; c) La fijación del alcance y condiciones de la cesión de lo tributos a que se refiere el art. 153; y d) El impulso de la eficacia, el seguimiento y la resolución de conflictos en todas las cuestiones de interés común.

[79]La enmienda al Título IX, presentada en el Congreso de los Diputados por el Grupo Parlamentario Popular, contiene una redacción alternativa al Título IX, que regula la denominada Comisión de Cooperación Estado-Junta de Andalucía, cuyo régimen jurídico "meramente consultivo" se remite al artículo 5.1 de la Ley 30/1992. También incluye el calificado como "marco general de proyección" externa de Andalucía. En la justificación de la enmienda se afirma que "El principio de bilateralidad inspira la redacción de esta reforma estatutaria. Como consecuencia de ello, este Estatuto insiste en el cambio esencial en el modelo de Estado, sustituyendo el modelo cooperativo propio del Estado Autonómico por otro de naturaleza dual, lo que transforma el modelo de organización política hacia fórmulas de corte confederal". Cfr. *Boletín Oficial de las Cortes Generales Congreso de los Diputados* VIII Legislatura. Serie B: Proposiciones de Ley 13 de septiembre de 2006. Núm. 246-5. Propuesta de Reforma de Estatuto de Autonomía. Enmiendas e índice e enmiendas al articulado.127/000004, pp. 156-157.

Junta de Andalucía y del Estado"[80]. La Comisión Bilateral se creó el día 9 de abril de 2007 con el siguiente ámbito competencial:

a) La participación, información, colaboración y coordinación en el ejercicio de sus respectivas competencias, previstas en el art. 220.2.

b) El establecimiento de mecanismos de información y colaboración acerca de las respectivas políticas públicas y los asuntos de interés común.

Presidida por el Ministro de Administraciones Públicas, la Comisión Bilateral está compuesta por los secretarios de Estado de Hacienda y Presupuestos, y de Cooperación Territorial en la representación estatal, y, en la representación autonómica, por los consejeros de la Presidencia, de Gobernación, de Economía y Hacienda, y Justicia y Administración Pública, así como por el Viceconsejero de Presidencia. La Comisión de organiza en tres subcomisiones (Subcomisión de Ordenación y Planificación de Traspasos, Subcomisión de Cooperación y Colaboración, y Subcomisión de Prevención de conflictos y Controversias Competenciales) y varios grupos de trabajo, y ha aprobado el establecimiento de un reglamento de la misma y la definición de un método de trabajo, con una primera fase dedicada a

[80]Véase la Sección tercera, sobre la Comisión Bilateral Generalitat – Estado, de la LO 6/2006, que dispone en su artículo 183, sobre funciones y composición de la Comisión Bilateral Generalitat- Estado: 1. La Comisión Bilateral Generalitat-Estado, de acuerdo con los principios establecidos por los artículos 3.1 y 174, constituye el marco general y permanente de relación entre los Gobiernos de la Generalitat y el Estado a los siguientes efectos: a) La participación y la colaboración de la Generalitat en el ejercicio de las competencias estatales que afecten a la autonomía de Cataluña;(...)..

tratar la metodología que servirá para analizar las futuras inversiones estatales en Andalucía, en cumplimiento de lo establecido en la Disposición Adicional Tercera del Estatuto de Andalucía. De acuerdo con lo establecido en el Estatuto de autonomía para Andalucía, la presidencia de la Comisión se alternará anualmente.

Según el art. 220.2, las funciones de la Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado son deliberar, hacer propuestas y, si procede, adoptar acuerdos en los casos establecidos expresamente por el Estatuto y, en general, con relación con los siguientes ámbitos[81]:

a) Los proyectos de ley que inciden singularmente sobre la distribución de competencias entre el Estado y la Junta de Andalucía.

b) La programación de la política económica general del Gobierno del Estado en todo aquello que afecte singularmente a los intereses y las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía y sobre la aplicación y el desarrollo de esta política[82].

[81]Según la *Disposición adicional tercera. Inversión del Estado en Andalucía*: 1. El gasto de inversión del Estado con destino a Andalucía deberá garantizar de forma efectiva el equilibrio económico territorial, en los términos del artículo 138.1 y 2 de la Constitución. 2. La garantía de dicho equilibrio supone que la inversión destinada a Andalucía sea al menos equivalente al peso de la población andaluza sobre el conjunto del Estado. Según la *Disposición adicional cuarta. Transferencia y delegación adicional de competencias*.1. Al amparo del artículo 150.2 de la Constitución, la Comunidad Autónoma de Andalucía asume, mediante transferencia o de legación, las facultades de ejecución de competencia del Estado en las siguientes materias: a) Puertos y aeropuertos de interés general; b) Servicio meteorológico en Andalucía; c) Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir (...).

c) El impulso de las medidas adecuadas para mejorar la colaboración entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía y asegurar un ejercicio más eficaz de las competencias respectivas en los ámbitos de interés común.

d) Los conflictos competenciales planteados entre las dos partes y la propuesta, si procede, de medidas para su resolución.

e) La evaluación del funcionamiento de los mecanismos de colaboración que se hayan establecido entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía y la propuesta de las medidas que permitan mejorarlo.

f) La propuesta de la relación de organismos económicos, instituciones financieras y empresas públicas del Estado en los que la Comunidad Autónoma de Andalucía puede designar representantes, y las modalidades y las formas de esta representación.

g) El seguimiento de la política europea para garantizar la efectividad de la participación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en los asuntos de la Unión Europea.

h) El seguimiento de la acción exterior del Estado que afecte a las competencias propias de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

[82]En este ámbito debe destacarse que, según la Disposición adicional segunda, sobre Asignaciones complementarias. 1. Dadas las circunstancias socioeconómicas de Andalucía, que impiden la prestación de un nivel mínimo en alguno o algunos de los servicios efectivamente transferidos, los presupuestos generales del Estado consignarán, con especificación de su destino y como fuentes excepcionales de financiación, unas asignaciones complementarias para garantizar la consecución de dicho nivel mínimo (...).

i) Las cuestiones de interés común que establezcan las leyes o que planteen las partes.

j) La modificación del régimen especial agrario en su proyección en Andalucía, así como los aspectos que afecten directamente al empleo rural y a la determinación, cuantificación y distribución de los fondos dirigidos al mismo.

Especial interés presentaba la competencia reconocida en el párrafo 6, suprimido en el trámite de enmiendas en el Congreso de los Diputados, según el cual la calificación de interés general por la regulación estatal de cualquier obra, servicio o adquisición requerirá la participación e informe previo de la Comunidad Autónoma de Andalucía o, en su caso, de la Comisión Bilateral prevista en este artículo; según el tenor literal del párrafo eliminado, "se podrán establecer mecanismos de gestión directa de la Comunidad Autónoma o compartida respecto a tales obras o servicios".

En cuanto a su composición y funcionamiento, la Comisión Bilateral Junta de Andalucía- Estado está integrada por un número igual de representantes del Estado y de la Junta de Andalucía, siendo su presidencia ejercida de forma alternativa entre las dos partes en turnos de un año (art. 220.3). La Comisión dispone de una secretaría permanente, puede crear las subcomisiones y los comités que crea convenientes y debe elaborar una memoria anual, que traslada al Gobierno del Estado y al Gobierno de la Junta de Andalucía y al Parlamento.

Por último, la Comisión Bilateral Junta de Andalucía Estado se reúne en sesión plenaria al menos dos veces al año y siempre que lo so licite una de las dos partes

(art. 220.4), adoptado su reglamento interno y de funcionamiento por acuerdo de las dos partes[83].

1.2. La *Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Comunidad Autónoma*.- En virtud del artículo 184, la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Comunidad Autónoma, creada el día 7 de mayo de 2007, es el órgano bilateral de relación entre el Estado y la Comunidad Autónoma en el ámbito de la financiación autonómica. Le corresponde la concreción, aprobación, actualización y el seguimiento del sistema de financiación, así como la canalización del conjunto de relaciones fiscales y financieras de la Comunidad Autónoma y el Estado, y ejercerá sus funciones sin perjuicio de los acuerdos suscritos por la Junta de Andalucía en esta materia en instituciones y organismos de carácter multilateral. Según la Disposición final segunda, la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales del Estado-Comunidad Autónoma debe crearse en el plazo máximo de seis meses desde la entrada en vigor del presente Estatuto. Mientras no se constituya, la Comisión Mixta Paritaria Gobierno-Junta de Andalucía prevista en la Disposición Transitoria Primera, asume sus competencias, y en tanto ésta se constituye, asumirá esas competencias la Comisión Mixta de Transferencias Administración del Estado-Comunidad Autónoma.

[83]Durante la tramitación en el Parlamento de Andalucía, se añadió el calificativo de "plenaria" y la previsión de una secretaría permanente. Según el art. 189.2 de la Propuesta de Estatuto, se disponía que "La Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado se reunirá al menos dos veces al año. Dicha Comisión podrá crear las subcomisiones o comités que considere convenientes y elaborará una memoria anual que trasladará al Gobierno del Estado y al Parlamento de Andalucía.

La Comisión Mixta estará integrada por un número igual de representantes del Estado y de la Comunidad Autónoma. La presidencia de la misma será ejercida de forma rotatoria entre las dos partes en turnos anuales. Según el párrafo 3, la Comisión Mixta adoptará su reglamento interno y de funcionamiento por acuerdo entre las dos delegaciones. Corresponde a la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Comunidad Autónoma: a) Acordar el alcance y condiciones de la cesión de tributos de titularidad estatal y, especialmente, los porcentajes de participación en el rendimiento de los tributos estatales cedidos parcialmente; b) Establecer los mecanismos de colaboración entre la Administración Tributaria de Andalucía y la Administración Tributaria del Estado, así como los criterios de coordinación y de armonización fiscal de acuerdo con las características o la naturaleza de los tributos cedidos; c) Negociar el porcentaje de participación de Andalucía en la distribución territorial de los fondos estructurales europeos; d) Estudiar las inversiones que el Estado realizará en las Comunidad Autónoma de Andalucía; e) Acordar la valoración de los traspasos de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma; f) Establecer los mecanismos de colaboración entre la Comunidad Autónoma y la Administración General del Estado que sean precisos para el adecuado ejercicio de las funciones de revisión en vía económico-administrativa; g) Acordar los mecanismos de colaboración entre la Comunidad Autónoma y el Estado para el ejercicio de las funciones en materia catastral. Finalmente, según el apartado 5, la Comisión Mixta propondrá las medidas de cooperación necesarias para garantizar el equilibrio del sistema de financiación que establece el presente Capítulo cuando pueda verse alterado por decisiones legislativas estatales o de la Unión Europea.

Entre todas estas funciones destaca la regulada en Disposición adicional segunda 2 y 3, sobre asignaciones complementarias o relativas a la denominada "deuda histórica" de la disposición adicional segunda del Estatuto de 1981, en virtud de la cual, si a la fecha de aprobación del nuevo Estatuto, no han sido determinadas y canceladas en su totalidad las cuantías acordadas, la Comisión Mixta establecerá, en el plazo de dieciocho meses, los criterios, alcance y cuantía que conduzcan a la ejecución definitiva del mismo. En este supuesto, la aplicación de los acuerdos adoptados se realizará en un plazo de tres años a partir de la entrada en vigor del presente Estatuto.

Además, según la Disposición final primera, sobre la aplicación de los preceptos de contenido financiero, la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía debe concretar, en el plazo de dos años a partir de la entrada en vigor del presente Estatuto, la aplicación de los preceptos de contenido financiero del mismo. Los preceptos de contenido financiero del presente Estatuto, salvo que se estableciese un plazo determinado, pueden aplicarse de forma gradual atendiendo a su viabilidad financiera. En todo caso, dicha aplicación debe ser plenamente efectiva en el plazo de cinco años a partir de la entrada en vigor del presente Estatuto.

1.3. La *Comisión de la Disposición adicional tercera, sobre Inversiones en Andalucía*.- Según esta Disposición Adicional, el gasto de inversión del Estado con destino a Andalucía deberá garantizar de forma efectiva el equilibrio territorial, en los términos del artículo 138.1 y 2 de la Constitución, y la inversión destinada a Andalucía será equivalente al peso de la población andaluza sobre el conjunto del Estado para un período de

siete años. Con esta finalidad se constituirá una Comisión integrada por la Administración estatal y autonómica.

1.4. *La Comisión Mixta Gobierno-Junta de Andalucía* y las *Comisiones sectoriales* para el traspaso de competencias.- En virtud de la Disposición transitoria primera, sobre traspasos de competencias, al mes siguiente de la entrada en vigor del Estatuto, el 26 de marzo de 2007 se designó la Comisión Mixta Paritaria Gobierno-Junta de Andalucía que regulará el proceso, el tiempo y las condiciones de traspaso de las competencias propias de la Comunidad Autónoma, conforme al presente Estatuto. Asimismo, determinará el traspaso de medios personales y materiales necesarios para el ejercicio de tales competencias. Para la elaboración de las propuestas de traspaso a la Comisión Mixta podrán constituirse, como órganos de trabajo, comisiones sectoriales de transferencias... La Comisión Mixta se reunirá a petición del Gobierno o de la Junta, establecerá sus propias normas de funcionamiento y elevará sus acuerdos al Gobierno para su promulgación como real decreto.

2. *Relaciones multilaterales*.- Según el artículo 221, sobre los instrumentos de colaboración, en virtud del cual: la Junta de Andalucía colaborará con el Estado mediante órganos y procedimientos multilaterales en los asuntos de interés común; el Consejo de Gobierno y el Gobierno central, en el ámbito de sus correspondientes competencias, podrán suscribir instrumentos de colaboración adecuados al cumplimiento de objetivos de interés común; la Comunidad Autónoma participará en la planificación de la actividad económica, tanto general como sectorial, especialmente cuando afecte a sec-

tores estratégicos de interés para Andalucía; y, asimismo, la Comunidad Autónoma participará en la planificación de las inversiones del Estado en Andalucía.

El art. 183.7 dispone que la Comunidad Autónoma de Andalucía mantendrá relaciones multilaterales, a través del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en las materias que afecten, entre otras, al sistema estatal de financiación, y en la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Comunidad Autónoma en relación con las cuestiones específicas andaluzas. El artículo 222, sobre participación en la planificación, dispone que la Comunidad Autónoma participará en la planificación de la actividad económica, tanto general como sectorial, especialmente cuando afecte a sectores estratégicos de Andalucía, de acuerdo con lo previsto en el artículo 131 de la Constitución[84].

Finalmente, debemos referirnos al tercer nivel de las relaciones intergubernamentales, establecido entre la Junta con los entes locales y reguladas en la legislación básica de régimen local, en los Estatutos de Autonomía y en la legislación autonómica. Considerado el ámbito más dinámico de las relaciones intergubernamentales, al afectar al casi medio millar de entes locales andaluces, de la regulación estatutaria de esta compleja red de vínculos entre el poder autonómico y el poder local esperaban mucho más tanto la Federación Andaluza de Municipios y Provincias como los sectores políticos y

[84]En la fase de enmiendas el Congreso de los Diputados el Grupo Parlamentario Socialista aprobó la enmienda de supresión del artículo 218.2: "Asimismo, la Comunidad Autónoma participará en la planificación de las inversiones del Estado en Andalucía. Cfr. *Boletín Oficial de las Cortes Generales Congreso de los Diputados* VIII Legislatura. Serie B: Proposiciones de Ley 13 de septiembre de 2006. Núm. 246-5. Propuesta de Reforma de Estatuto de Autonomía. Enmiendas e índice e enmiendas al articulado.127/000004, p. 175; y Propuesta..., *BOCG*, 246-7, cit., 246-8, p. 288, y , cit., p. 339.

representantes sociales más municipalistas de todos cuantos han concurrido para comparecer durante los años 2005 y 2006 ante el Parlamento de Andalucía[85]. No obstante, parece oportuna la decisión estatutaria de remisión del Pacto Local a la ley autonómica toda vez que los entes locales, antes de asumir nuevas competencias, aún deben ser rescatados de su tradicional "huida del Derecho Administrativo", ser financiados conforme al principio de suficiencia y ser sometidos a un amplio proceso de modernización de su empleo público, urbanismo y contratación, así como a una regeneración democrática de sus estructuras.

El texto estatutario andaluz, cuyo artículo 10.8 establece como objetivo de la Comunidad la consecución de la cohesión territorial, la solidaridad y la convergencia entre los diversos territorios de Andalucía, como forma de superación de los desequilibrios económicos, sociales y culturales y de equiparación de la riqueza y el bienestar entre todos los ciudadanos, especialmente los que habitan en el medio rural, condiciona estas relaciones a lo dispuesto previamente en su marco regulador, casi todo reproducido de la Constitución y la Ley básica 7/1985, de 2 de abril. Según el artículo 89.1, sobre la estructura territorial, Andalucía se organiza territorial-

[85] Según la LO 1/2006, del nuevo Estatuto de Valencia, Título VIII. Administración Local. Artículo 63. 1. Las entidades locales comprendidas en el territorio de la Comunitat Valenciana administran con autonomía los asuntos propios, de acuerdo con la Constitución Española y este Estatuto. 2. Las administraciones públicas locales de la Comunitat Valenciana se rigen en sus relaciones por los principios de coordinación, cooperación y colaboración. 3. La Generalitat y los entes locales podrán crear órganos de cooperación, con composición bilateral o multilateral, de ámbito general o sectorial, en aquellas materias en las que existan competencias compartidas, con fines de coordinación y cooperación según los casos (...).

mente en municipios, provincias y demás entidades territoriales que puedan crearse por ley. En el párrafo 2 se dispone que la Administración de la Comunidad Autónoma y las Administraciones locales ajustarán sus relaciones a los principios de información mutua, coordinación, colaboración y respeto a los ámbitos competenciales correspondientes determinados en el presente Estatuto, en la legislación básica del Estado y en la normativa autonómica de desarrollo, con plena observancia de la garantía institucional de la autonomía local reconocida por la Constitución y por la Carta Europea de la Autonomía Local.

Según el artículo 98, una ley de régimen local, en el marco de la legislación básica del Estado, regulará las relaciones entre las instituciones de la Junta de Andalucía y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Comunidad Autónoma, incluyendo las distintas formas asociativas mancomunales[86], convencionales y consorciales, así como cuantas materias se deduzcan del artículo 60. Según el párrafo 2, la ley de régimen local tendrá en cuenta las diferentes características demográficas, geográficas, funcionales, organizativas, de dimensión y capacidad de gestión de los distintos entes locales.

Conforme a un criterio de clasificación por el objeto de las relaciones Junta de Andalucía-entes locales podemos establecer las siguientes categorías de relaciones:

[86]El legislador estatuyente no ha acertado a redactar la expresión "formulas asociativas mancomunadas" y utiliza una palabra tan incorrecta como la que previamente se contemplaba: mancomunación.

a) Relaciones orgánicas.- Como órgano de relación de la Junta de Andalucía y los Ayuntamientos, el artículo 95 establece que una ley de la Comunidad Autónoma regulará la creación, composición y funciones de un órgano mixto con representación de la Junta de Andalucía y de los Ayuntamientos andaluces, que funcionará como ámbito permanente de diálogo y colaboración institucional, y será consultado en la tramitación parlamentaria de las disposiciones legislativas y planes que afecten de forma específica a las Corporaciones locales.

b) Relaciones financieras.- En cumplimiento del art. 142.2 CE, según el artículo 192, sobre la colaboración de la Comunidad Autónoma, una ley regulará la participación de las Entidades Locales —sólo los Ayuntamientos en la redacción del Parlamento de Andalucía— en los tributos de la Comunidad Autónoma, que se instrumentará a través de un fondo de nivelación municipal, de carácter incondicionado. Según el párrafo 2, adicionalmente la Comunidad Autónoma podrá establecer programas de colaboración financiera específica para materias concretas. Según el párrafo 3, corresponde a la Comunidad Autónoma la tutela financiera de los entes locales, sin perjuicio de las competencias del Estado y con respeto a la autonomía que a los mismos les reconoce la Constitución.

A su vez, los entes locales podrán delegar a favor de la Comunidad Autónoma la gestión, liquidación, recaudación e inspección de sus propios tributos o establecer alguna otra forma de colaboración. Los ingresos de los entes locales consistentes en participaciones en ingresos y en subvenciones incondicionadas estatales se percibirán a través de la Comunidad Autónoma, que los distribuirá de acuerdo con los criterios establecidos en

sus leyes, respetando los criterios fijados por la legislación del Estado en esta materia. Según el párrafo 6, las modificaciones del marco normativo de la Comunidad Autónoma que disminuyan los ingresos tributarios locales habrán de prever la compensación oportuna. Finalmente, el art. 192.7 establece una cláusula de suficiencia financiera: "Cualquier atribución de competencias irá acompañada de la asignación de recursos suficientes".

c) Relaciones con los entes supramunicipales.- El artículo 94, sobre agrupación de municipios, dispone que una ley regulará las funciones de las áreas metropolitanas, mancomunidades, consorcios y aquellas otras agrupaciones de municipios que se establezcan, para lo cual se tendrán en cuenta las diferentes características demográficas, geográficas, funcionales, organizativas, de dimensión y capacidad de gestión de los distintos entes locales[87].

6. Bases competenciales y desarrollo de las relaciones intergubernamentales en México

Para entender el sistema competencial donde se incardinan las relaciones intergubernamentales de México, hemos de conocer los fundamentos de su organización territorial y sus tradiciones jurídico-administrativas, donde destaca la figura del convenio ("Convenio Único de Desarrollo"), las comisiones y un sistema de

[87]El artículo 95. Comarcas, dispone: 1. La comarca se configura como la agrupación voluntaria de municipios limítrofes con características geográficas, económicas, sociales e históricas afines.2. Por ley del Parlamento de Andalucía podrá regularse la creación de comarcas, que establecerá, también, sus competencias. Se requerirá en todo caso el acuerdo de los Ayuntamientos afectados y la aprobación del Consejo de Gobierno.

transferencias financieras que fue concebido por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal fue creado en 1980 mediante una Ley de Coordinación Fiscal[88], aunque con similares deficiencias que, en el ámbito de eficacia e igualación, padecen las experiencias argentina, brasileña, peruana o colombiana[89].

Según el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, si bien el artículo 40 establece que la voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental. Conforme a este marco constitucional, y como es común a casi todos los modelos adscritos al federalismo, México se ha caracterizado por un proceso de centralización competencial y fiscal impulsado por el Gobierno federal en perjuicio de los entes territoriales, por la insatisfacción del nivel local de gobierno y por la inconclusa regulación de las relaciones intergubernamentales, que sin expresa previsión en la Constitución, se establecen en tres niveles fundamentales:

a) Las relaciones intergubernamentales de la Federación, que se atribuyen a la Administración federal bajo la competencia de la sede parlamentaria y con predominio absoluto del Congreso frente al Senado, a quien el artículo 76, regulador de las facultades exclusivas del

[88] J. Jordana, cit., pp. 83-85.

[89] A. Porto, C. Pineda Mannheim, H.B Eguino, *Descentralización y autonomía fiscal subnacional en América Latina Panorama comparado de Brasil, Colombia, México y Perú*, cit., pp. 1-3.

Senado, no atribuye facultades sobre relaciones intergubernamentales[90]. Según el artículo 73, son facultades del Congreso en el ámbito de las relaciones intergubernamentales: expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública, así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal (XXIII); expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales (XXIV); expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución (XXIX-C); expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social (XXIX-D); expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios (XXIX-E); expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de

[90]Conforme al artículo 90 de la Constitución, la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico (XXIX-G); expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil (XXIX-I), legislar en materia de deporte, estableciendo las bases generales de coordinación de la facultad concurrente entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y municipios; asimismo de la participación de los sectores social y privado (XXIX-J); expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado (XXIX-K); expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de pesca y acuacultura, así como la participación de los sectores social y privado (XXIX-L), y expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión (XXX).

b) El segundo nivel de las relaciones intergubernamentales, relativo a los Estados federados[91], está legitimado por la representación política regional expresada en el Parlamento (senadores y diputados en el sistema bicameral), se articula entre los gobiernos regionales de

[91]Según el Título Quinto de la Constitución, *De los Estados de la Federación y del Distrito Federal*, en su artículo 115, los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre.

los Estados con la Federación y de los municipios con la Federación. Se trata de relaciones que no son sistemáticas ni homogéneas ni totalmente coordinadas, y todo lo más predominan las relaciones establecidas entre algunas unidades o agencias regionales y otras del gobierno federal, preferentemente en materia de desarrollo local y políticas metropolitanas.

En su objeto competencial, las relaciones vienen definidas negativamente por la ausencia de potestades en los siguientes ámbitos materiales: celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras, acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado, gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio, prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera, gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos, cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía, expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia; contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional[92], gravar la producción, el

[92] Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas

acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice. Los Estados tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones; tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra; o hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República.

c) Las relaciones intergubernamentales en el ámbito municipal. En este nivel intergubernamental local[93], como es común a los otros tres Estados (Argentina, Brasil y España) que analizamos en estas páginas, en México las relaciones intergubernamentales están condicionadas por las dificultades y conflictos derivados de la definición de las competencias entre instancias gubernamentales, particularmente a partir de la reforma del artículo 115 de la Constitución, cuyo texto incorpora un reconocimiento del municipio como nivel pleno de gobierno. En virtud de este precepto, "los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo

fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

[93]Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre". El carácter pleno de gobierno viene determinado por la fracción I, según el cual: "La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado".

Ahora bien, como en el caso de Argentina y Brasil, son las leyes estatales y no federales las que regulan las bases de la autonomía local: a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad; b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento; c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución; d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integran-

tes; y e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes[94].

Por otra parte, y al igual que sucede en el sistema constitucional argentino con la ciudad de Buenos Aires o en el Distrito Federal de Brasil, pero con una más extensa constitucionalización en su estatuto jurídico, el artículo 122 de la Constitución de México establece que, definida por el artículo 44[95], la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local. En la distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes

[94]Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para: a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios; d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; f) Otorgar licencias y permisos para construcciones; g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales. En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

[95]Dispone el artículo 44: La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

disposiciones, corresponde al Congreso de la Unión: legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa; expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal; dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión; y las demás atribuciones que le señala la Constitución[96].

Mención particular debemos realizar de la desconstitucionalización a favor del legislador estatal de los procedimientos de resolución de conflictos competenciales establecida en los artículos 115 y 116. En virtud de estos preceptos constitucionales, las leyes estatales regulan

[96]El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujeta a las siguientes bases: Base Primera.- Respecto a la Asamblea Legislativa: i) Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social; y la previsión social; j) Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal; l) Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII, del artículo 3o. de esta Constitución; (...) los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados; II. Establecerá los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal. Asimismo, fijará los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos político-administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley.

las normas sobre los procedimientos mediante los cuales se resuelven los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del Estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores; así como las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV del artículo 115, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116. También corresponde a la competencia estatal el procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos, en cuyo caso es necesaria la solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes. También corresponde al legislador estatal regular las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes[97].

En cuanto a la dimensión subjetiva de las relaciones intergubernamentales, los ámbitos de relación pueden ser verticales y horizontales y se desarrollan con predominio legal de la normativa del Estado al que pertenece el municipio. Como ocurre en el caso brasileño, en el caso de las relaciones verticales, y a diferencia del régimen constitucional español —que reserva esta materia a la legislación básica ex artículo 149. 1.18ª CE—, son las leyes estatales y no las leyes federales quienes determinan el régimen relacional del municipio: "Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir

[97]Cfr. R. Agranoff, "Marco para el Análisis Comparado de las Relaciones Intergubernamentales", en Mauricio Merino (coord.) *Cambio Político y Gobernabilidad*, CNCPAP-CONACYT, México, 1993, pp. 71 ss.

las legislaturas de los Estados...". Conforme a la fracción II de este precepto constitucional, el objeto principal de esas leyes sobre materia local comprende: a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo (...) y c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución. Además, las legislaturas estatales "emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores". Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

En este ámbito de relaciones verticales, según la fracción V, los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, están facultados destacadamente para: a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal (...); c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios; (...) e i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En el caso de las relaciones horizontales, se contemplan la existencia de relaciones entre los Estados y relaciones entre los gobiernos locales. En el primer caso, el artículo 46 dispone que los Estados pueden arreglar

entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión. En el segundo supuesto, según la fracción III del citado artículo 115, los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso, y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Asimismo, cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio. Además, según la fracción VI, cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia[98].

El ordenamiento constitucional mexicano también merece ser tenido en consideración a efectos de Derecho comparado por incorporar un régimen transitorio en los supuestos de reforma constitucional que afectan

[98]Véanse R. García del Castillo, "Los gobiernos locales ante el Nuevo Federalismo", *Revista Política y Cultura*, UAM-Xochimilco, núm. 7, 1996, pp. 23 ss; G. López Tonatiuh, "Relaciones intergubernamentales", en Bazdresch (coord), *Gobiernos locales: el futuro político de México*, ITESO-IGLOM, México, 2000.

a las relaciones intergubernamentales entre los distintos niveles de gobierno. Con técnicas parecidas a las empleadas por el sistema comunitario europeo al regular los periodos transitorios y evitar lagunas jurídicas y vacíos de gestión, los artículos transitorios de los decretos de reforma constitucional contemplan técnicas de relación entre el gobierno federal, los gobiernos estatales y los gobiernos locales, que pasamos a describir[99].

Según el Decreto por el que se declaró reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1999), "en tanto se realizan las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior, se continuarán aplicando las disposiciones vigentes". Conforme al artículo Tercero, tratándose de funciones y servicios que conforme al Decreto sean competencia de los municipios y que a la entrada en vigor de las reformas a que se refiere el artículo transitorio anterior sean prestados por los gobiernos estatales, o de manera coordinada con los municipios, "éstos podrán asumirlos, previa aprobación del ayuntamiento". Los gobiernos de los Estados "dispondrán de lo necesario para que la función o servicio público de que se trate se transfiera al municipio de manera ordenada, conforme al programa de transferencia que presente el go-

[99]Véanse E. Cabrero, *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México, 1995; E. Cabrero, L. Flamand, C. Santizo y A. Vega (1997), "Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local", *Revista Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm. 2, segundo semestre, 1997, pp. 11 ss.

bierno del estado, en un plazo máximo de 90 días contados a partir de la recepción de la correspondiente solicitud"[100].

En el caso del inciso a) de la fracción III del artículo 115, dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, "los gobiernos estatales podrán solicitar a la legislatura correspondiente, conservar en su ámbito de competencia los servicios a que se refiere el citado inciso, cuando la transferencia de estado a municipio afecte, en perjuicio de la población, su prestación". La legislatura estatal resolverá lo conducente. Y en tanto se realiza la transferencia a que se refiere el primer párrafo del citado precepto, las funciones y servicios públicos seguirán ejerciéndose o prestándose en los términos y condiciones vigentes. De conformidad con el artículo 4, los estados y municipios "realizarán los actos conducentes a efecto de que los convenios que, en su caso, hubiesen celebrado con anterioridad, se ajusten a lo establecido en este decreto y a las constituciones y leyes estatales"[101].

[100] Véase J. C. Rodríguez Pueblita, *Transferencias intergubernamentales y disparidades fiscales entre los estados en México*. Preparado para la División de Gestión Fiscal y Municipal. Instituciones para el Desarrollo División de Gestión Fiscal y Municipal Documento para discusión. Nº IDB-DP-495, cit., pp. 3-7.

[101]México, D.F., a 28 de octubre de 1999.- Sen. Cristóbal Arias Solís, Presidente.- Dip. Francisco José Paoli Bolio, Presidente.- Sen. Alejandro García Acevedo, Secretario.- Dip. Francisco J. Loyo Ramos, Secretario.- Rúbricas." En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintidós días del mes de diciembre del año de mil novecientos noventa y nueve.- Ernesto Zedillo Ponce de León.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Diódoro Carrasco Altamirano.- Rúbrica.

Por otro lado, en el Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adiciona el artículo 3º, en su párrafo primero, fracciones III, V y VI, y el artículo 31 en su fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece en el artículo 6 que "para las comunidades rurales alejadas de los centros urbanos y las zonas donde no haya sido posible establecer infraestructura para la prestación del servicio de educación preescolar, las autoridades educativas federales en coordinación con las locales, establecerán los programas especiales que se requieran y tomarán las decisiones pertinentes para asegurar el acceso de los educandos a los servicios de educación primaria"[102]. Además, los gobiernos estatales y del Distrito Federal celebrarán con el gobierno federal convenios de colaboración que les permitan cumplir con la obligatoriedad de la educación preescolar en los términos establecidos en los artículos anteriores (artículo 7)[103].

Como en el caso brasileño, debemos referir un contenido constitucional digno de mención y considera-

[102] Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adiciona el artículo 3o., en su párrafo primero, fracciones III, V y VI, y el artículo 31 en su fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación* de 12 de noviembre de 2002.

[103] Salón de Sesiones de la Comisión Permanente del Honorable Congreso De La Unión.- México, D.F., a 15 de mayo de 2002. Sen. Diego Fernández de Cevallos Ramos, Presidente.- Dip. Manuel Añorve Baños, Secretario.- Rúbricas". En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los ocho días del mes de noviembre de dos mil dos.- Vicente Fox Quesada.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda.- Rúbrica.

ción jurídica a los efectos de una teoría compartida sobre relaciones intergubernamentales que atienda de forma abierta a la plural impronta cultural común de Iberoamérica. Se trata de las relaciones articuladas por las comunidades indígenas, quienes dentro del ámbito municipal, "podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley".

Por último, en cuanto al ámbito material de estas relaciones, destacan las que se gestionan concurrentemente en materia de educación y salud, planeación nacional a través de los COPLADES[104], empleo, medio ambiente, vivienda, comercio interior o en materia de tenencia de la tierra y asentamientos humanos[105].

[104]Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES). Se trata de organismos públicos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios encargados de promover y coadyuvar a la formulación, actualización instrumentación y evaluación de los planes estatales de desarrollo, buscando compatibilizar a nivel local, los esfuerzos que realicen los gobiernos federal, estatal y municipal tanto en el proceso de planeación, programación, evaluación e información, como en la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, propiciando la colaboración de los diversos sectores de la sociedad. Los integran los representantes de las dependencias y entidades de la administración pública estatal y del Ejecutivo estatal, delegados federales, presidentes municipales, los representantes de la sociedad organizada, los senadores y diputados federales por el Estado, los diputados locales, y los magistrados y jueces que se incorporen al Comité. Se constituye una asamblea plenaria, una Comisión Permanente, subcomités y grupos de trabajo o comisiones específicas.

[105]Véase T. Guillén López, "Relaciones intergubernamentales", en Bazdresch (coord.): *Gobiernos locales: El futuro político de México*, ITESO-IGLOM, México, 2000.

MÉXICO

Joel Mendoza Ruiz

I. INTRODUCCIÓN

El presente documento tiene como objetivo presentar un diagnóstico coyuntural de las relaciones intergubernamentales (RIG) en México, para que, al actualizarse periódicamente en los contrastes teóricos que tomen vigencia, proyecte el estudio continuo y detallado de la materia. La actual coyuntura se caracteriza por dos aspectos. La llamada cuarta transformación (4T), como visión estratégica 2024, limitó considerablemente las transferencias de ayuda financiera a los estados y tiende a obviar la coordinación federativa. La consigna *no al gobierno rico con pueblo pobre*, justificó un aparente fin de dispendios mediante una política de *austeridad republicana*. Por ello, se conservaron las aportaciones fundadas en la *Ley de coordinación fiscal*, técnicamente conocidas como Ramo 33, mientras que el gasto federal reasignado desapareció y el gasto sectorial, antes descentralizado en esquemas de cofinanciamiento, se ejerce ahora directamente y sin mezcla financiera por delegaciones federales en los estados (Presidencia de la República, 2019: 8-13). Cabe señalar que el proyecto político del Presidente López Obrador contempla tres obras magnas, el Tren Maya, la Refinería de Dos Bocas y el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles de Santa Lucía; por lo que resulta evidente la concentración del financiamiento en estos tres rubros y en los programas sociales nacionales.

Por su parte, el precepto *democracia significa el poder del pueblo* impulsará mecanismos de democracia participativa (Presidencia de la República, 2019: 8-13), en la sustitución tácita de las relaciones federativas. Dos aspectos más de la 4T que impactan en la RIG son la condena a las políticas neoliberales, por la cancelación de programas de apoyo empresarial descentralizado, así como la creación del Instituto Nacional para el Bienestar (INSABI) en sustitución del seguro popular (Presidencia de la República, 2019: 4-8), por la recentralización de facto de la infraestructura estatal hospitalaria, descentralizada desde los años ochenta.

El segundo aspecto coyuntural es inevitablemente la pandemia de COVID 19, cuyo antecedente, también obligado, es el aprendizaje de la pandemia de A/H1N1 en 2009. La condición política de esa época era la acusación que hacía el *López-Obradorismo* sobre la ilegitimidad del gobierno nacional, por lo que los gobiernos estatales de izquierda, principalmente el de la Ciudad de México, evadían relaciones. Adicionalmente, el Presidente Calderón fracasó al intentar controlar la agenda de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), con el consecuente distanciamiento. El aislamiento social entre el 23 de abril y el 11 de mayo de 2009, fundado en la incertidumbre, fue entonces un mecanismo emergente y relativamente exitoso de protección social y coordinación gubernamental, aunque otros cuatro componentes estratégicos no registraron los mismos resultados.

El primer componente estratégico de la pandemia A/H1N1 fue la implementación del plan comportamiento-decisión ante pandemias, cuyos protocolos, ejercitados desde el sexenio 2000-2006, se obviaron al momento de la contingencia en virtud de que el gobierno estaba concentrado en la implementación del

nuevo seguro popular (Mendoza, 2013: 204-205). El segundo componente fue el diagnóstico viral, para el cual, las muestras debían enviarse al Centro de Control y Prevención de Enfermedades (CDC) de Atlanta desde el Instituto Nacional de Referencia Epidemiológica (INDRE), luego de que eran recolectadas por mecanismos burocratizados desde los laboratorios estatales (Mendoza, 2013: 205-206). El tercer componente fue la estrategia de comunicación Impacto Inmediato en los Hospitales: Diagnosticar, Tratar, Reportar (D-T-R) que, al fracasar, nadie supo cuántas víctimas cobró realmente el A/H1N1. Como honrosas excepciones, destacaron los operativos sustitutivos de consulta territorial directa de los gobiernos de Sinaloa y la Ciudad de México (Mendoza, 2013: 208-209). El cuarto y más crítico de los componentes fue la atención hospitalaria, pues antes de declarada la pandemia se negaba la hospitalización y, luego de ello, los hospitales se saturaron sin control. La falta de filtros de diagnóstico rápido propició que muchas personas ingresaran al hospital para contagiarse (Mendoza, 2013: 209-213).

Sobre los propósitos y antecedentes señalados, y además de la presente introducción, este texto se organiza en diez apartados más: II. Aspectos generales, III. Sistemas nacionales, IV. Gobiernos estatales, V. Gobiernos municipales, VI. Salvaguardas federativas, VII. Políticas binacionales México – Estados Unidos, VIII. Gobernanza multinivel, IX. Pandemia de COVID 19, X. Conclusiones, y XI. Referencias consultadas.

II. ASPECTOS GENERALES

En 2018 fueron consultadas 19 dependencias centralizadas y 151 descentralizadas de la administración pública federal sobre las acciones intergubernamentales que desarrollaban. En conjunto, reportaron un vasto

inventario de 241 acciones (Mendoza, 2020[a]: 303). La interdependencia general se estimó en un 98.76%, en contraste con el porcentaje complementario que orientó una escasa autonomía estatal, los comités verticales eran el 83.82% del total. La más amplia interactividad, 62.24% o 150 acciones, estaba destinada a la implementación de las políticas diseñadas de manera central y, consecuentemente, al ejercicio del gasto público correspondiente, lo que saturaba operativa a los gobiernos estatales. La primera minoría, 35.27% o 85 interacciones, se disponía para mantener centralizado el diseño y la evaluación de políticas públicas, incluyendo altas especificidades estratégicas. Los principales mecanismos centralizadores eran las prescripciones del marco jurídico, 88.80% de las RIG se fundan en métodos legislativos. El restante 2.49%, únicamente 6 acciones, estaban destinadas a la evaluación (Mendoza, 2020[a]: 327).

III. SISTEMAS NACIONALES

En 2018 se encontraron 14 esquemas de diseño de políticas públicas nacionales. La Presidencia de la República operaba directamente ocho Comisiones Intersecretariales que, junto con invitados estatales y municipales, desarrollaban especificidades estratégicas. La Secretaría de Gobernación encabezaba los consejos nacionales de seguridad pública y protección civil. La Secretaría de Educación contaba con un consejo nacional temático. El sector descentralizado sumaba: 1) el Consejo Nacional de Mejora Regulatoria; 2) los Consejos Asesores de Áreas Naturales Protegidas; 3) los Organismos de Cuenca; 4) la Comisión Nacional Forestal; 5) la Conferencia Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación; 6) en materia de población, la Comisión Consultiva de Enlace con las Entidades Federativas; 7) la Junta Directiva del Instituto Mexicano de la Juventud;

8) el Consejo Consultivo Nacional del Instituto Nacional de Geografía y Estadística; 9) el Consejo Peninsular de Sanidad e Innocuidad Agroalimentaria; y 10) la Comisión de Protección Especial de Niñas, Niños y Adolescentes (Mendoza, 2020[a]: 332-346).

La amplitud de esquemas coordinados para la implementación de políticas públicas era compleja para hacer un resumen, aunque los principales esquemas eran cinco. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público encabezaba el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. La Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Salud contaban con consejos nacionales temáticos. La Secretaría de la Función Pública lideraba la Comisión Permanente de Contralores Federación-Estados. El Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano concretaba la coordinación prevista por la nueva legislación sectorial y su respectiva secretaría. Una peculiaridad es que el Instituto Politécnico Nacional, como universidad popular que depende directamente del Secretario de Educación Pública, se relaciona con gobiernos estatales y municipales en 46 órganos colegiados distintos, 24 de diseño, 20 de implementación y dos de evaluación de políticas públicas (Mendoza, 2020[a]: 347-374).

IV. GOBIERNOS ESTATALES

Tomado como ejemplo el caso del Gobierno del Estado de México, en 2018 los comités intergubernamentales eran 70, 16 de ellos o el 22.86% se orientaban al diseño de políticas públicas y 54 órganos colegiados o el 77.14% del total desarrollaban la implementación coordinada. El modelo de autoridad aplicado era hiperinclusivo, en tales circunstancias, las restricciones normativas y políticas limitaban estrategias basadas en las percepciones de los participantes. La estrategia única

permitida, de carácter procedimental, se basaba en el aprovechamiento coyuntural para beneficiarse, institucionalmente, de los programas intergubernamentales. Como era lógico, la percepción individual respectiva era la concesión de cambios de forma, antes que de fondo, a los esquemas pre-establecidos. Existían estrategias más elaboradas, aunque ninguna de ellas era integral, los intentos eran claramente desincentivados. Como insumos individuales contrastantes, las percepciones negativas eran tres: la nulidad total del comité intergubernamental, el desempeño unilateral en sustitución de la coordinación operativa, así como la ausencia de prioridades estratégicas ocasionada por el seguimiento rutinario de indicadores. La percepción neutra se refería a un virtual equilibrio: ciertas virtudes e inconsistencia de las acciones coordinadas.

En términos generales, los comités intergubernamentales mexiquenses concretan un micro-diseño de acciones mediante *juegos de minorías*. En la mitad de los casos la minoría de funcionarios nacionales vigila, en la otra mitad la minoría de funcionarios municipales complementa las decisiones. Los principales esquemas son tres: a) asambleas masivas bajo la directiva estatal, b) mayoría normativa, y c) mayoría por invitación intergubernamental selecta. El ejemplo de mayor potencialidad es el de los Gabinetes Regionales, cuya fórmula de mayoría por invitación intergubernamental selecta es la más trascendente en cuanto a la racionalidad del diseño político, así como por ser el único esquema que privilegia las políticas regionales.

V. GOBIERNOS MUNICIPALES

Entre las 241 acciones intergubernamentales del gobierno nacional detectadas en 2018, 91 contaban con la participación de representantes municipales. De estas,

el 66% estaban dedicadas a la implementación de políticas públicas y únicamente 34% al diseño, lo que destaca un esquema integrado. Más aún, pese a que el anhelo histórico-constitucional del gobierno nacional mexicano ha sido la autonomía municipal, la proporción 74-26 de los métodos legislativos con respecto a los administrativos incluía a los municipios en la interdependencia. La implementación de la alta especialización política estandarizada, con el 28.6% de las acciones intergubernamentales, mostró como primera tendencia la sub-centralización estatal, seguida en segundo término de la centralización nacional de la implementación, con el 13.2%, y del diseño estratégico en la tercera posición, con el 8.8% (Mendoza, 2020[b]: 156-160).

Para aumentar las contradicciones, cinco escasas acciones intergubernamentales encontradas en el ámbito municipal no alcanzaron a enfatizar diseño o implementación de políticas públicas, mientras que la conferencia nacional de seguridad pública municipal fue el único comité horizontal. Las restantes 90 interacciones eran netamente verticales e integraban a los gobiernos municipales de ocho modalidades distintas: 1) 29% para asesoría y apoyo, 2) 25% por invitación, 3) 20% por jurisdicción, 4) 8% por representación regional, 5) 8% por convocatoria, 6) 7% en pleno, 7) 2% por asociaciones de municipios, y 8) 1% por designación de homólogos (Mendoza, 2020[b]: 161).

VI. SALVAGUARDAS FEDERATIVAS

En la función de salvaguardas federativas de intereses universales se ha catalogado a la CONAGO y al Consejo Nacional de Organismos Estatales de Vivienda (CONOREVI). La CONAGO se ha caracterizado por un desempeño simplista, centrado en la estrategia de ex-

hortación y persuasión, y por la ausencia de un funcionamiento sistematizado con asociaciones regionales y/o temáticas, con la salvedad de la incipiente relación que inició con el Consejo Coordinador Empresarial (CEE). Adicionalmente, las posibilidades de oportunismo horizontal suelen darse por la toma de decisiones unánimes, por la excesiva alternancia en la preparación de la agenda y, en menor medida, por su omisión del orden construccional, a manera de fundamento institucional, y por la carencia de intercambios de mayor sustento federalista, como podría ser con el Senado de la República. Han sido adecuados seis aspectos: la constancia de sus reuniones, la eficiencia ejecutiva, la democracia directiva, la normatividad funcional, la resolución de asuntos técnicos y el dictamen temático. La participación de la CONAGO en el diseño e implementación de políticas nacionales, cuyo ciclo positivo de capacidad institucional tuvo lugar entre 2014 y 2018 a manera de gobernanza coordinada horizontal, constituye la mayor oportunidad para su reivindicación como verdadera salvaguarda federativa de intereses universales. El regreso a la gestión financiera con la que inició en 2002 se considera regresivo.

Con menores cualidades, el CONOREVI pretende la asociación horizontal de los organismos estatales de la vivienda social, sin alcanzar en ello la universalidad. Coincide con la CONAGO en desempeñarse mediante la exhortación y persuasión, en este caso, para el combate de la especulación habitacional, aunque su nivel de institucionalización ha sido menor (Mendoza, 2020[a]: 326).

VII. POLÍTICAS BINACIONALES MÉXICO – ESTADOS UNIDOS

Como políticas binacionales México – Estados Unidos se han estudiado a las Comisiones Recíprocas Arizona-Sonora (CRAS), una asociación estatal-regional desde 1959, y a la Política Binacional de Recuperación del Lobo Gris Mexicano, que involucra 36 instituciones americanas y 17 mexicanas interesadas en el tema. En el caso de las CRAS, dos aspectos son de bajo compromiso con la institucionalización, la inexistencia de una secretaría y de ordenamientos que definan funciones del trabajo integrado. En contraparte, los aspectos de alto compromiso son el carácter *no político* de los miembros y la constancia semestral de las reuniones. Los seis aspectos restantes del compromiso con la institucionalización se muestran difusos en la coyuntura binacional México – Estados Unidos. El compromiso con la coordinación alcanzó la integración política respecto a prioridades de diseño, esto es, el nivel tres de cuatro. El abordaje de temas contenciosos, aunque mostró un nivel aparentemente alto, es políticamente inestable y de intereses diametralmente diferidos.

En el caso de los comités bilaterales temáticos, cinco de 16 se ubicaron en la nulidad estratégica y otros cinco en la constancia rutinaria. Sin embargo, cuatro comités han fundado en la negociación horizontal logros consistentes: 1) una agenda ecológica con ciertas inconsistencias en su acreditación social, 2) la concurrencia efectiva en la oferta turística, 3) un compendio de esquemas crediticios y de fomento fiscal, y 4) el combate focalizado de los fenómenos de inseguridad. Como mayor referente, la negociación vertical es el mayor referente institucional: a) el Comité de Agronegocios y Vida Silvestre ha constituido una agenda evolutiva que ha logrado autorizaciones de ambos gobiernos nacionales

para el comercio de ganado, tanto al inicio como en la actualidad del caso; y b) el Comité de Transportes y Cruces Fronterizos es una agenda consolidada y constante que fundó la confianza de los gobiernos involucrados en cuatro variantes de negociación vertical.

En la experiencia de la Política Binacional de Recuperación del Lobo Gris Mexicano, 140 ejemplares de la especie que vivían en vida silvestre en 2019, a partir de los últimos seis que fueron capturados en 1975, evidencian el relativo éxito de la política. Sin embargo, su incipiente institucionalización enfrenta, como mayor reto, potenciar la cooperación y mitigar los conflictos derivados ambos de capacidades y comportamientos *no-estratégicos* entre las organizaciones participantes. La mayoría de las instalaciones protagonizan un proceso naciente de vinculación operativa con la política binacional. Lo anterior sucede en la precariedad regional de Norteamérica, pues no funciona un orden político supranacional. Por su parte, es evidente la incapacidad del gobierno nacional mexicano de reproducir los ejemplos estratégicos canadienses y estadounidenses, prevalece el desempeño burocrático.

VIII. GOBERNANZA MULTINIVEL

Las Mesas de Seguridad y Justicia de la Fundación México SOS es una iniciativa genuinamente ciudadana que muestra un alto compromiso con la institucionalización, pese a su reciente establecimiento en 2008. Se trata de un esquema estandarizado por la fundación señalada para que líderes empresariales convoquen y organicen, por ciudades o zonas metropolitanas, el debate de las autoridades de los tres niveles de gobierno en torno al problema de la inseguridad. Su modo de influencia es la gobernanza coordinada. Su agenda

aborda uno de los más contenciosos asuntos públicos (Mendoza, 2020[a]: 327).

Las Mesas de Seguridad y Justicia han constituido una red y la *Agenda México 18.24, seguridad y justicia*. El esquema ha sido reconocido por *United States Agency for International Development* y por el *Peace Forum* (París Francia, 2018).

IX. LA PANDEMIA DE COVID 19

El análisis de las RIG en el marco de la pandemia 2020 de COVID 19 considera seis componentes estratégicos, los primeros cinco en comparativa con la experiencia 2009 del A/H1N1: 1) el aislamiento social, 2) la implementación del plan comportamiento-decisión ante pandemias, 3) el diagnóstico viral, 4) la estrategia de comunicación y los operativos de consulta territorial directa, 5) la atención hospitalaria, y 6) los programas de rescate económico.

De la relación anterior, tres componentes se orientan a la autonomía estatal antes que a la coordinación. La implementación del plan comportamiento-decisión ante pandemias fue asumida, en su particular estilo, por el gobierno nacional, y ante diferencias de estimación se está transfiriendo a los gobiernos estatales. De inicio, al no ser México esta vez el foco de la pandemia, el gobierno nacional contó con el tiempo necesario para asumir con relativa paciencia una fase de importación de casos entre el 28 de febrero y el 23 de marzo del presente año, una fase de transmisión comunitaria del 24 de marzo al 20 de abril de 2020, y a partir del 21 de abril la fase epidémica franca. Se ocupó la conferencia diaria de las 7:00 horas del Presidente de la República, comúnmente llamada *la mañanera*, para dar informa-

ción y avances nacionales, surgiendo el liderazgo paralelo de Hugo López-Gatell Ramírez, Subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud, hasta que erró la estimación del pico de la pandemia, pues no fue entre el 8 y el 10 de mayo de 2020. Es importante señalar también que, aunque algunos gobernadores manejaron la posibilidad de pronosticar estadísticamente el comportamiento de la pandemia con apoyo de sus universidades estatales, no hay avances tangibles de ello. La primera alternativa fue entonces liberar del aislamiento social a los llamados *municipios de la esperanza* entre el 18 y el 31 de mayo, por no presentar casos de contagio, mientras se introducía el argumento de que la pandemia tendría comportamientos diferidos entre las regiones del país. Por ello, a partir del 2 de junio de 2020 inició la trasferencia de la construcción del semáforo COVID 19 a los gobiernos estatales y, en el caso de la megalópolis central, a la autoridad concurrente. No obstante, la CONAGO difunde en su página el condicionamiento de la medida al consenso entre la federación y los estados, así como a la definición y publicación oficial de criterios generales para que los gobiernos estatales combatan la pandemia (CONAGO, 2020).

El diagnóstico viral registró trasferencias desde la etapa posterior a la pandemia de A/H1N1. En octubre de 2009, 30 laboratorios estatales contaban ya con tecnología y capacitación en la prueba de reacción en cadena de polimerasa en tiempo real (Mendoza, 2013: 207). Para la pandemia de COVID 19, el 12 de febrero de 2020 inició la descentralización de pruebas y protocolos de confirmación del INDRE a los laboratorios estatales de Baja California, Jalisco y Quintana Roo (Animal político, 2020). Con tales antecedentes, México se situó como el país que menos pruebas realiza de COVID 19 dentro de la Organización para la Cooperación y el

Desarrollo Económicos, la OCDE, que estimó 0.4 pruebas por cada mil habitantes (El economista, 2020). Adicionalmente, y a diferencia de 2009, no hay indicios de la ejecución de operativos de consulta territorial directa.

Los programas de rescate económico, por su parte, se ubican como componente estratégico *no coordinado* en su gran mayoría. El gobierno nacional ha enfatizado los programas de subsidio a aquellos grupos vulnerables que constituyen su clientela política, los principales esquemas son dos: 1) crédito solidario a la palabra por 25 mil pesos, operados por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), para empresas que no despidieron personal y para mujeres trabajadoras (SE, 2020); y 2) créditos hasta por 20 millones de pesos, operados por Nacional Financiera (NAFIN), para empresas dedicadas a la producción de moldes y troqueles industriales (NAFIN, 2020[a]). En paralelo, 13 gobiernos estatales has dispuesto de un total de 14 programas de subsidio, diez de créditos y cuatro de promoción.

Destacan los gobiernos estatales de Guanajuato y Zacatecas por su variedad de esquemas; mientras que Campeche e Hidalgo disponen del mínimo de un programa en cada una las tres categorías referidas.

En conjunto, la CONAGO consensa un plan de activación turística que comparte con el Consejo Coordinador Empresarial (CCE). A su vez, el único esquema coordinado corresponde a un programa de créditos de Nacional Financiera y 29 gobiernos estatales: Aguascalientes, Baja California Sur, Ciudad de México, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora,

Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas (NAFIN, 2020[b]).

Los componentes estratégicos plenamente coordinados son sólo tres, el aislamiento social, la estrategia de comunicación y la atención hospitalaria. El Consejo Nacional de Salud se reunió el 19 de marzo de 2020 en León Guanajuato (Gobierno de México, 2020), por lo que se intuye que los 19 acuerdos tomados en esa fecha se centraron sólo en estas tres estrategias. La primera, a diferencia de 2009, llegó como propuesta de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y se constituyó como la principal estrategia. El gobierno nacional la aplicó como medida no obligatoria. Un acuerdo complementario fue la restricción rígida de la circulación vehicular por un día de la semana en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, incluyendo vehículos nuevos, así como la mitad de automotores los sábados. Algunos gobiernos estatales, sugiriendo la indolencia del gobierno nacional, pretendieron tomar liderazgo y exhortaron al aislamiento social con mayor énfasis, incluso difundieron medidas adicionales, como el uso de mascarillas quirúrgicas o cubrebocas en la Ciudad y el Estado de México, hasta llegar a 19 prevenciones como en el estado de Jalisco. Ninguna llegó tampoco a la obligatoriedad. La estrategia de comunicación registra y difunde, con base en los registros de la red de hospitales federales y estatales, los casos de contagio, defunciones y recuperados; proyectándolos en las estadísticas nacionales. Algunos gobiernos estatales difunden por su parte las estadísticas locales en sus portales web.

Finalmente, la atención hospitalaria coordina instalaciones federales y estatales, constituyendo un servicio que no ha sido rebasado en su capacidad, el gobierno nacional tiende a manifestar el 50% de ocupación de las camas disponibles y el Gobierno del Estado de México

el 77%. Cabe señalar que la primera hospitalización se dio en el Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias el 27 de febrero de 2020. Los hospitales privados abrieron su atención a la contingencia el 24 de marzo. La Secretaría de Marina dispuso del Centro Médico Naval de la Ciudad de México el 8 de abril. El Instituto Mexicano del Seguro Social abrió un hospital provisional el 14 de mayo en el Autódromo Hermanos Rodríguez de la capital nacional, como alternativa al Hospital Juárez que ya estaba habilitado para esa fecha. La Jefa de Gobierno de la Ciudad de México señaló que en la fase 3 las instalaciones marciales tendrán preferencia en la atención de los casos. Por todo ello, el aislamiento social ha funcionado en el sentido evitar la saturación de las instalaciones, que han tenido tiempo para sumarse paulatina y selectivamente a la atención de la contingencia. El problema se sitúa entonces en las estrategias transferidas y aquella mayoritariamente *no coordinada*: la prolongación de una pandemia sin pruebas virales, mediante acciones fraccionadas regionalmente y con el repudio ideológico al rescate empresarial.

X. CONCLUSIONES

Con la 4T en desarrollo, la extinción del ejercicio del gasto descentralizado ha dejado sin materia al amplio campo de la implementación. No obstante, la legislación base no se ha modificado en lo que va del actual periodo de gobierno, lo que mantiene vigente el anterior funcionamiento de las RIG. Un escenario es que estamos en la transición desde un esquema de RIG considerablemente interdependiente hasta un modelo de autoridad coordinada o de separación funcional con eventuales tangencias. El otro es que la interdependencia constante será reestablecida cuando el gobierno nacional lo decida por conveniencia política. Para evadir

la unilateralidad decisoria, hoy más que nunca la CONAGO debe consolidarse como salvaguarda federativa: 1) sistematizar su integración con organizaciones de intereses categorizados y, mediante decisiones por mayoría calificada, desarrollar la gobernanza coordinada que inició en 2014; 2) disponer de una secretaría que aporte memoria histórica y agenda consistente; y 3) vincularse y aprender de asociaciones análogas.

En la misma línea del último inciso, tres experiencias han hecho evidente que los contextos internacional y social ofrecen ventajas con respecto al aún vigente sistema integrado. En lo inmediato, debe gestionarse la mejor intervención del gobierno federal, actualmente clasificada. La mejor alternativa es iniciar la construcción de la gobernanza multinivel que sea factible fuera de su origen europeo. El elemento de conciencia social debe impulsar la construcción de redes transnacionales de formaciones sociales y fomentar el funcionamiento trascendental de las organizaciones intermedias, en ambos casos con el objetivo de ampliar la participación social en las políticas públicas. Los modelos de interacción institucionalizada, como precisiones del elemento de derecho social, deben esquematizar el ejercicio factible de autorresponsabilidad social voluntaria y profesional en alternativas multinivel de negociación, centralización y la combinación objetiva de las anteriores. El elemento de exactitud de aplicación prescribe un supragubernamentalismo que protocolice las capacidades de la participación social voluntaria y profesional en las diferentes tipologías de políticas públicas.

Respecto a la pandemia de CONVID 19 los desafíos se magnifican considerablemente. De inicio, es importante destacar que un diagnóstico-pronóstico más exacto debe enmarcarse en contenidos de mayor actualidad, como son los problemas intergubernamentales

complejos (PIC), esto es, superando la perversión intergubernamental inherente, se trata ahora de afrontar situaciones bajo las tres características siguientes: a) incapacidad de profundizar sobre las consecuencias de los nuevos problemas, limitándose únicamente al abordaje de las consecuencias sectoriales y territoriales; b) imperiosa necesidad de alta coordinación y colaboración, cuando las primeras acciones suelen ser individuales y burocráticas; y c) desafío e incluso riesgo serio de destrucción de las actuales normas e instituciones de las RIG (Paquet y Schertzer, 2020: 2).

XI. REFERENCIAS CONSULTADAS

Animal político (2020), *BC, Jalisco y Quintana Roo son los primeros estados en recibir pruebas y protocolo para el coronavirus*, en https://www.animalpolitico.com/2020/02/estados-reciben-pruebas-protocolo-coronavirus/ [13-06-2020].

Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO, 2020), *Acuerdos gobierno de México y CONAGO*, en https://conago.org.mx/ [13-06-2020].

El economista (2020), *México es el país que menos pruebas realiza de COVID 19: OCDE*, en https://www.eleconomista.com.mx/arteseideas/Mexico-es-el-pais-que-menos-pruebas-realiza-de-Covid-19-OCDE-20200427-0087.html [13-06-2020].

Gobierno de México (2020), *Primera reunión del Consejo Nacional de Salud (CONASA)*, en http://www.calidad.salud.gob.mx/site/noticias/primera_reunion_CONASA_2020.html [13-06-2020].

Mendoza, Joel (2013), "Modelos conceptuales de decisiones en situación de crisis. La posibilidad de pandemia viral de influenza A/H1N1 en 2009 como estudio de caso", en *Revista IAPEM* 86, 197-218.

Mendoza, Joel (2020[a]), "El desequilibrio entre las salvaguardas federales y la inercia de jerarquía en México", en J. Mendoza y E. J. Grin, *Federaciones de las Américas: descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización*, Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública, 295-376.

Mendoza, Joel (2020[b]), "Gobiernos municipales y relaciones intergubernamentales", en C. Reta y J. Mendoza, *500 años de la fundación del primer ayuntamiento continental de las Américas*, Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública, 143-168.

Nacional Financiera, (NAFIN, 2020[a]), *Moldes, troqueles y herramientas*, en https://www.nafin.com/portalnf/content/financiamiento/moldes_troqueles_herramentales.html [17-06-2020].

Nacional Financiera, (NAFIN, 2020[b]), *Programa impulso NAFIN + estados*, en https://www.nafin.com/portalnf/content/financiamiento/impulso-nafin-estados.html [17-06-2020].

Paquet, Mireille; Schertzer, Robert (2020), "Covid 19 as a complex intergovernmental problem", en *Canadian Journal of Politic Science*, Research note.

Presidencia de la República (2019), *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, Ciudad de México: Gobierno de México.

Secretaría de Economía (SE, 2020), *Créditos para estimular y reactivar la economía*, en https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/creditos-para-estimular-y-reactivar-la-economia?state=published [17-06-2020].

ESPAÑA

Miguel Revenga Sánchez
José Joaquín Fernández Alles

Durante la anualidad de 2020, la teoría y práctica de las relaciones intergubernamentales han estado determinadas, como en los demás Estados analizados, por la necesidad de gestionar intergubernamentalmente la Covid-19, tanto en los aspectos generales como sectoriales: sanitario y en los demás ámbitos sectoriales afectados (educativo, de transportes, de seguridad, migratorio...), con una actividad muy destacada de las Conferencias de Presidentes (virtuales y presenciales), del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, de las denominadas Conferencias Sectoriales Conjuntas y, finalmente, de las Comisiones sectoriales, con la creación de una dedicada a los fondos europeos. Como novedad, la crisis de la Covid-19 ha sido motivo que el Gobierno de la Nación introduzca en las normas positivas la denominada "cogobernanza", que analizaremos en la última parte de este capítulo.

Aunque podría afirmarse que las 17 reuniones celebradas en 2020 por la Conferencias de Presidentes han sido meras reuniones virtuales del Presidente del Gobierno, calificadas oficialmente como "extraordinarias" y algunas realizadas sin la presencialidad y sin el protocolo institucional que han antecedido a las seis Conferencias de Presidentes anteriores, lo cierto es que el propio Gobierno las denomina Conferencias de Presidentes y las ha numerado ordinamentalmente desde la VII a la XXIII Conferencias de Presidentes. Sus respectivos contenidos han versado, aunque no de forma exclusiva, sobre los aspectos sanitarios de la pandemia

Covid-19 y acerca del estado de alarma y las medidas para su ejecución.

Debemos recordar que la primera Conferencia de Presidentes (o Conferencia de Presidentes y Presidentas, título que no recoge su ley reguladora), creado como uno de los órganos de mayor impronta intergubernamental en España, aunque sin capacidad decisoria en el ámbito normativo, data del año 2004 (28 de octubre). Integrada por el Presidente del Gobierno, a su vez ejerce como Presidente de la Conferencia, y por los Presidentes de las diecisiete Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla, aunque se la califica legalmente como "órgano de cooperación multilateral" y por la documentación gubernamental como "órgano de máximo nivel político de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y ocupa la cúspide del conjunto de órganos de cooperación multilateral", debemos recordar que no se trata de un órgano previsto constitucionalmente sino por la ley (por vez primera por el artículo 146 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre). Ante todo, rige la función constitucional encomendada en este ámbito al Senado como cámara de representación territorial.

Pues bien, las 17 Conferencias de Presidentes "extraordinarias por la Covid-19" celebradas en 2020 (casi el 75% de las celebradas hasta la fecha), algunas de ellas bajo la denominación alternativa de "Cumbres Autonómicas", han sido las siguientes: VII Conferencia de Presidentes de 15 de marzo de 2020; VIII Conferencia de Presidentes de 22 de marzo de 2020; IX Conferencia de Presidentes de 29 de marzo de 2020; X Conferencia de Presidentes de 5 de abril de 2020; XI Conferencia de Presidentes de 12 de abril de 2020; XII Conferencia de Presidentes de 19 de abril de 2020; XIII Conferencia de Presidentes de 26 de abril de 2020; XIV Conferencia de

Presidentes de 3 de mayo de 2020; XV Conferencia de Presidentes de 10 de mayo de 2020; XVI Conferencia de Presidentes de 17 de mayo de 2020; XVII Conferencia de Presidentes de 24 de mayo de 2020; XVIII Conferencia de Presidentes de 31 de mayo de 2020; XIX Conferencia de Presidentes de 7 de junio de 2020; XX Conferencia de Presidentes de 14 de junio de 2020; XXI Conferencia de Presidentes de 31 de julio 2020; XXII Conferencia de Presidentes de 4 de septiembre de 2020; y XXIII Conferencia de Presidentes de 26 de octubre de 2020.

Destacamos la relevancia de la XXI Conferencia de Presidentes celebrada (celebrada presencialmente tras 14 "conferencias virtuales") en San Millán de la Cogolla (La Rioja) el día 31 de julio de 2020, como reunión que retomó el formato original que, en materias económicas, presupuestarias, sanitarias, sociales, educativas y europeas, impulsó la actividad de relevantes reuniones celebradas durante 2020 y 2021 por algunas conferencias sectoriales. Como concreción de esta XXI Conferencia, en la XXII Conferencia de 4 de septiembre de 2020 se creó un importante órgano intergubernamental de asesoramiento llamado a cumplir una tarea de gran interés en la denominada reconstrucción postCovid-19: la Comisión Sectorial para los Fondos Europeos.

En el ámbito de las Conferencia Sectoriales[106], se han celebrado 166 reuniones (59 en 2017, 66 en 2018, 49 en 2019), 82 de las cuales han correspondido al Consejo

[106]https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales/Conf_Sect_Constituidas.html; https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales/Documentacion/Conf_Sect_Reuniones/parrafo/2020/conferencias_sectoriales_2020.pdf#page=1

Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (2 en 2017, 4 en 2018 y 5 en 2019). El Consejo Consultivo de Política Agrícola para Asuntos Comunitarios, la más activa en 2017, 2018 y 2019 (9 reuniones en cada uno de esos tres ejercicios), pasó a celebrar solo 3 reuniones en 2020.

También se han celebrado 84 Comisiones Sectoriales, 23 de las cuales han correspondido Comisión Delegada de la Conferencia General de Política Universitaria (10) y a la Comisión General de Educación (13), cuya función se dirige a preparar sus reuniones y realizar el seguimiento de los acuerdos adoptados, para lo cual se organizan en grupos de trabajo para la realización de tareas técnicas.

En cuanto a las Conferencias Sectoriales Conjuntas, celebraron reuniones en esta modalidad las siguientes: el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud y la Conferencia Sectorial de Educación (27 de agosto de 2020, y 24 de septiembre de 2020), 14 reuniones conjuntas del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud con los Ministerios de Sanidad y de Agricultura con las Consejerías de Sanidad y de Agricultura de las CC.AA.; el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud y la Conferencia Sectorial de Cultura el día 16 de octubre de 2020, entre el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud y la Conferencia General de Política Universitaria el día 21 de octubre de 2020 entre la Conferencia Sectorial de Comercio Interior y la Conferencia General de Turismo el día 28 de diciembre de 2020.

La valoración de la actividad convencional (convenios) y conflictual del Estado y las Comunidades Autónomas, aún pendiente de actualización por los órganos implicados, serán analizados en una edición posterior

de este Informe Iberoamericano de Relaciones Intergubernamentales. Basta reseñar que, frente a la disminución de los conflictos de competencia durante 2019 (3) y el aumento de las impugnaciones de disposiciones autonómicas (3) -11 conflictos de competencia y una impugnación de disposiciones autonómicas en 2018-, en el ejercicio 2020 solo se han resuelto dos conflictos de competencia y ninguna impugnación de disposiciones autonómicas. Las dos sentencias son las siguientes: STC 152/2020, de 22 de octubre (*BOE* núm. 305 de 20 de noviembre de 2020), conflicto positivo de competencia 2890-2020, planteado por la Generalitat de Cataluña respecto del escrito de 3 de marzo de 2020 de la directora de competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por el que se requiere a la Autoridad Catalana de la Competencia la remisión del expediente "Campaña de Consumo Estratégico"; y la STC 135/2020, de 23 de septiembre (*BOE* núm. 289 de 2 de noviembre de 2020), conflicto positivo de competencia 6116-2019, planteado por el Gobierno de la Nación, en relación con el Acuerdo Gov/90/2019, de 25 de junio, del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, por el que se aprueba el plan estratégico de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea 2019-2022 y se acuerda su envío al Parlamento de Cataluña.

Por otra parte, una de las cuestiones de mayor debate constitucional suscitadas por el tratamiento jurídico de la Covid-19 durante el año 2020 se ha referido al impacto de la declaración del estado de alarma y las numerosas disposiciones emanadas de las sedes parlamentaria y gubernamentales en el ámbito de las relaciones intergubernamentales, en particular, a través del concepto de "cogobernanza".

El Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, norma que se declaró el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2[107], se concibe como "respuesta inmediata, ajustada y proporcional, en un marco de cogobernanza" cuya regulación y aplicación ha derivado en un *modelo* que se integrar en la configuración constitucional, legislativa y jurisprudencial sobre las relaciones intergubernamentales de España durante la vigencia del estado de alarma (una categoría quizá obsoleta que debe dar paso a una regulación específica de estado de emergencia sanitaria con suspensión de derechos).

Conforme a ese modelo, en primer lugar, la configuración de las RIG en estados excepcionales ha transitado desde un método centralizado elegido en la denominada "primera ola" (a partir del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo) -según Sánchez Ferriz, "sin intervención, ni apoyo, ni diálogo con las CCAA ni con la oposición" y con posible "postergación del Congreso de los Diputados"[108] - a un método de territorialización, al menos formal, de la respuesta jurídica a la situación sanitaria, que se testó en la "desescalada" y se generalizó en la "segunda" y "tercera" olas.

Asimismo, desde un estado de alarma declarado por propia iniciativa política y ejecutado por el Gobierno de la Nación (con las Comunidades Autónomas y Entes

[107] Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2. *BOE* núm. 291, de 4 de noviembre de 2020.

[108] R. Sánchez Ferriz, "Reflexiones constitucionales desde el confinamiento", *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, 12, 2, 2020, pp. 22-23. En sentido igualmente crítico, calificando la situación de "fallo sistemático del Estado constitucional", C. Ruiz Miguel, "Crisis del Coronavirus y crisis del Estado constitucional español", *Diario La Ley*, 9656, 2020, pp. 1-2.

Locales bajo su dirección), el citado modelo pasó a una fase intermedia de "desescalada" destinado a que las Comunidades Autónomas "pudieran reasumir progresivamente sus competencias constitucionales"[109], para terminar en un estado de alarma "rogado" por las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas, quienes han adoptado y ejecutado de forma asimétrica medidas limitativas y suspensivas de derechos en virtud de la habilitación gubernamental y parlamentaria incluida en la citada declaración del estado de alarma de octubre de 2020 y posterior prórroga hasta mayo de 2021[110]. La Exposición de Motivos del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, declara a tal efecto: "Resulta por ello preciso ofrecer una respuesta inmediata, ajustada y proporcional, en un marco de cogobernanza" (...) "que permita afrontar la gravedad de la situación con las máximas garantías constitucionales".

Se trata de una afirmación que exige una incardinación en el Estado de las Autonomías con posterior verificación de si estamos ante un "un marco de cogobernanza" real o meramente nominal y si se contempla un

[109] Orden SND/387/2020, de 3 de mayo, por la que se regula el proceso de cogobernanza con las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla para la transición a una nueva normalidad. *BOE* núm. 123, de 3 de mayo de 2020.

[110] Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2. *BOE* núm. 291, de 4 de noviembre de 2020; y Resolución de 29 de octubre de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2 Cortes Generales. *BOE* núm. 291, de 4 de noviembre de 2020.

régimen coherente de relaciones intergubernamentales.

Pues bien, en sus contenidos intergubernamentales, el régimen de cogobernanza está regulado por la Orden SND/387/2020, de 3 de mayo, por la que se establece "el proceso de cogobernanza con las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla para la transición a una nueva normalidad"[111]. Este régimen de cogobernanza ha permitido que las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla puedan "trasladar al Ministerio de Sanidad propuestas específicas de desescalada en sus territorios de acuerdo al esquema orientativo previsto en el citado Plan, así como plantear alguna actividad no contemplada entre las actividades permitidas en las diferentes fases". A continuación, el Ministerio de Sanidad estudiaba "las propuestas conjuntamente con las comunidades autónomas", con previsión de una reunión bilateral de carácter virtual entre el Ministerio de Sanidad y la Consejería con competencias en materia sanitaria de la comunidad o ciudad autónoma solicitante". En todo caso, aunque se procuraba que fueran consensuadas, las decisiones correspondían al titular del Ministerio de Sanidad en forma de Órdenes ministeriales, "previo informe de la Dirección General de Salud Pública,

[111] Se establecía que la "decisión sobre el avance o retroceso en los diferentes territorios a través de las distintas fases" corresponderá al Ministro de Sanidad mediante "un proceso de gobernanza conjunta o cogobernanza con las comunidades y ciudades autónomas, en el que ambas instituciones actuarán en permanente diálogo bajo los principios de cooperación y colaboración", con decisiones finales que "se tomarán a partir de la evaluación conjunta del panel de indicadores previsto en el Plan y considerando todos los factores que pueden influir sobre la evolución de la epidemia". Orden SND/387/2020, de 3 de mayo, por la que se regula el proceso de cogobernanza con las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla para la transición a una nueva normalidad, cit.

Calidad e Innovación a través de la Secretaría General de Sanidad”[112].

Por otra parte, debemos referirnos a tres normas: el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, el Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorrogó el estado de alarma, así como la citada Resolución de 29 de octubre de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de autorización de la prórroga, habilitan a la autoridad competente delegada correspondiente (Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas), las cuales incluyeron cuatro contenidos relevantes para las RIG: 1º) Conforme al artículo 2.3, para dictar, “por delegación del Gobierno de la Nación, las órdenes, resoluciones y disposiciones para la aplicación de lo previsto en los artículos 5 a 11”; y 2º) A tenor del artículo 7 en su apartado 2, la “autoridad competente delegada correspondiente podrá determinar, en su ámbito territorial, a la vista de la evolución de los indicadores sanitarios, epidemiológicos, sociales, económicos y de movilidad, previa comunicación al Ministerio de Sanidad -una “previa comunicación” no recogida expresamente en los demás supuestos-, y de

[112] Conforme al artículo 4.3 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, se “habilita al Ministro de Sanidad para dictar las órdenes, resoluciones, disposiciones e instrucciones interpretativas que, dentro de su ámbito de actuación como autoridad delegada, sean necesarias para garantizar la prestación de todos los servicios, ordinarios o extraordinarios, en orden a la protección de personas, bienes y lugares, mediante la adopción de cualquiera de las medidas previstas en el artículo 11 de la LO 4/1981, de 1 de junio” y a “dictar órdenes e instrucciones en relación con las actividades y desplazamientos a que se refieren los apartados 1 a 4 del artículo 7, y a modificar, ampliar o restringir las medidas, lugares, establecimientos y actividades enumeradas en los apartados 1 a 5 del artículo 10 del citado Real Decreto, siempre por razones justificadas de salud pública, con el alcance y ámbito territorial que específicamente se determine”.

acuerdo con lo previsto en el artículo 13, que el número máximo a que se refiere el apartado anterior sea inferior a seis personas, salvo que se trate de convivientes; 3º) De acuerdo con lo previsto en el artículo 10, para "en su ámbito territorial, establecer excepciones respecto a personas menores o dependientes, así como cualquier otra flexibilización de la limitación prevista en este artículo"; y 4º) En virtud del artículo 6, para "la fijación, por parte de la autoridad competente delegada correspondiente, de aforos para las reuniones, celebraciones y encuentros religiosos".

Ahora bien, la Exposición de Motivos del Real Decreto 926/2020, recoge solo la palabra "posibilidad", declarando lo siguiente: "se establece, con excepciones, la limitación de la libre circulación de las personas en horario nocturno (...)" y, a continuación, califica dos veces como simplemente como "posibilidad" esa suspensión (una "posibilidad" condicionada al ejercicio voluntario de la delegación pero que estaba más que decidida y consensuada a nivel estatal y autonómico en atención a la gravedad de la situación sanitaria a partir del mes de septiembre): "Asimismo, se establece la posibilidad de limitar la entrada y salida de los territorios de las comunidades autónomas y ciudades con Estatuto de autonomía, así como de ámbitos territoriales de carácter geográficamente inferior, con ciertas excepciones (...). Y la posibilidad de limitar la permanencia de grupos de personas en espacios públicos y privados".

En la fundamentación constitucional de la habilitación a las Comunidades Autónomas de la potestad de suspender de derechos por delegación, la referida Exposición de Motivos vincula la delegación a una cuestión de eficacia ("medidas que resultaron eficaces",

medidas que "se consideran eficaces...) sin referencia a la necesidad de ponderación con los principios y derechos constitucionales comprometidos.

> "Tanto las limitaciones a la permanencia de grupos de personas, como las referidas a la entrada y salida de territorios serán eficaces en el territorio de cada comunidad autónoma o ciudad con Estatuto de autonomía cuando la autoridad competente delegada respectiva lo determine, la cual también podrá modular, flexibilizar y suspender la aplicación de estas medidas".

Podría interpretarse que se trata de decisiones siempre basadas en un juicio de discrecionalidad técnica: "a la vista de los indicadores" técnicos, reza la normativa citada. Así, por ejemplo, conforme al artículo 10, la autoridad competente delegada en cada comunidad autónoma o ciudad con Estatuto de autonomía podrá, en su ámbito territorial, "a la vista de la evolución de los indicadores sanitarios, epidemiológicos, sociales, económicos y de movilidad, previa comunicación al Ministerio de Sanidad y de acuerdo con lo previsto en el artículo 13", modular, flexibilizar y suspender la aplicación de las medidas previstas en los artículos 5, 6, 7 y 8, con el alcance y ámbito territorial que determine. Avalaría tal tesis el hecho constatado de que las normas y resoluciones autonómicas suspensivas de derechos (confinamientos domiciliarios en horarios limitados o "toque de queda", confinamientos perimetrales de municipios, provincias o Comunidades Autónomas) se han adoptado por los gobiernos autonómicos con el fundamento jurídico de declaraciones y resoluciones de organismos internacionales (p.e. las informes y estudios del Centro Europeo para la Prevención y Control de Enfermedades o la estrategia

integral de la Organización Mundial de la Salud para contribuir a detener las cadenas de transmisión de persona a persona y el control de brotes) relativas a intervenciones no farmacológicas (medidas dirigidas a evitar la agrupación de personas sin relación de convivencia, distanciamiento interpersonal, reducción de la movilidad de las poblaciones) y también con el respaldo científico de acuerdos e informes técnicos sobre los principales indicadores epidemiológicos y asistenciales (p.e. los informes sobre Incidencia Acumulada en catorce días[113], ocupación media en España de camas de hospitalización por COVID-19, la ocupación media de camas de Unidades de Cuidados Intensivos o el número de fallecidos) y del asesoramiento de comités autonómicos.

Sin embargo, la indeterminación conceptual, en términos jurídicos, de esos indicadores y la deficiente configuración de los criterios reguladores de la delegación) extienden el ámbito material de los juicios de necesidad, ponderación y test de proporcionalidad, diluyen la racionalidad de la delegación, reforzar el carácter político de las decisiones de los gobiernos autonómicos y complican el control jurisdiccional de los actos derivados del ejercicio de la delegación. Al menos, tendría que haberse incluido alguna delimitación de lo que la jurisprudencia contencioso-administrativa denomina elementos jurídicamente asequibles en el régimen jurídico de la delegación (por ejemplo, un listado de organismos emisores de informes, una referencia a los Acuerdos adoptados y los informes asumidos por la conferencia sectorial competente -el *Consejo Interterritorial del Sistema*

[113] Se han utilizado criterios técnicos homologados a nivel europeo: por ejemplo, en el caso de la Incidencia Acumulada en catorce días, el umbral de alto riesgo de los 60 casos por 100.000 habitantes indicado por el Centro Europeo para la Prevención y Control de Enfermedades.

Nacional de Salud- y una obligación legal de documentar y comunicar la actividad e informes de los consejos asesores autonómicos)[114].

En consecuencia, en el caso de la gobernanza establecida en la segunda ola, no se trataría de un supuesto de simple ejecución (por la Comunidad Autónoma o la Ciudad Autónoma) de las medidas que el ente delegante (el Gobierno) ha decidido y regulado en todos sus elementos sino una delegación que incluye un ámbito decisorio normativo y de actos políticos de los gobiernos autonómicos donde se integran los juicios discrecionales (por mucho que se trate de una discrecionalidad técnica) de necesidad, proporcionalidad, razonabilidad, ponderación de derechos... que han de justificar la constitucionalidad y la legalidad de la modulación, la flexibilización o la suspensión, y hacer posible su eventual control jurisdiccional[115]. A

[114] En el caso de Andalucía, el *Consejo Asesor de Alertas de Salud Pública de Alto Impacto* fue creado por Decreto-ley autonómico 20/2020, de 28 de julio (norma ya derogada porque la Diputación Permanente del Parlamento de Andalucía, en sesión celebrada el día 25 de agosto de 2020, acordó no convalidar el Decreto-ley 20/2020, de 28 de julio), por el que se establecieron con carácter extraordinario y urgente diversas medidas ante la situación generada por el coronavirus (COVID-19). *BOJA* núm. 46, de 29 de julio de 2020. Fue sustituido por el Comité Asesor Externo para el balance de gestión y propuestas de mejora "pandemia Covid-19", formado por 18 profesionales propuestos por distintas entidades. No consta su creación ni su régimen jurídico en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

[115]De forma contradictoria el Consejo de Estado afirma que este estado de alarma no "comporta una suspensión de los derechos fundamentales y libertades públicas" y, al mismo tiempo, que comporta "un alto grado de afectación de los derechos fundamentales y libertades públicas". En particular, según el Dictamen 615/2020, de 25 de octubre, sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2, aprobado por unanimidad, afirma: "Partiendo de esta expresa previsión constitucional, es obligado concluir que ninguna de las medidas contempladas por la Ley Orgánica

este respecto, debe subrayarse que el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, desatendió las recomendaciones del Dictamen 615/2020, de 25 de octubre, del Consejo de Estado emitido sobre el Proyecto de Real Decreto enviado al supremo órgano consultivo del Gobierno (por cierto, el Real Decreto se aprobó indicando "de acuerdo con el Consejo de Estado y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 25 de octubre de 2020", cuando fue justo al revés; tanto el dictamen como el Real Decreto fueron aprobados el mismo día).

4/1981 en el estado de alarma ni, en particular, la de "limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos" (artículo 11.a), comporta una suspensión de los derechos fundamentales y libertades públicas". No cabe duda, por otra parte, de que esas medidas restrictivas o limitativas pueden alcanzar la intensidad que sea necesaria para el fin que se proponen, siempre y cuando quepa concluir -en un juicio de proporcionalidad- que son adecuadas y necesarias para luchar contra la epidemia. El grado de la restricción o limitación de derechos estará en función de la gravedad de la epidemia y de las medidas que resulten oportunas para ponerla fin. De este modo, es posible adoptar, dentro del estado de alarma, medidas restrictivas o limitativas que comporten un alto grado de afectación de los derechos fundamentales y libertades públicas. Dictamen 615/2020, de 25 de octubre. *BOE* núm. 285, de 28 de octubre de 2020.

CUBA

Orisel Hernández Aguilar

Cualquier aproximación a las relaciones intergubernamentales en la isla debe partir del nuevo escenario constitucional en que estas se ven enmarcadas luego de la proclamación de la Constitución de la República de Cuba el 24 de febrero de 2019.

Como bien sostiene la profesora Prieto Valdés "En cuanto al diseño del aparato de poder se está produciendo una reforma del Estado, tanto en la organización del poder central, como también de lo local, con una redistribución y diferenciación de funciones a todos los niveles de la división político-administrativa"[116].

Coincidiendo con la opinión anterior, se hace patente la necesidad de partir en este análisis de una sistematización de los aspectos más relevantes que, en el Magno Texto cubano, se han dejado sentados en aras de guiar el desarrollo normativo futuro de la dinámica interogánica proyectada.

I. CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE CUBA DE 2019: LA REDEFINICIÓN DE ASPECTOS RELEVANTES EN CUANTO A LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES.

Siguiendo los antecedentes de su predecesora de 1976, la actual Carta Magna, define al Consejo de Mi-

[116] Prieto Valdés, M. «Las novedades de la Constitución cubana aprobada el 24 de febrero de 2019». En *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, nº 17, 2019, p. 55.

nistros como el Gobierno del país, en tanto es el máximo órgano ejecutivo y administrativo[117]. En consecuencia, este ostenta amplias facultades para la conducción, coordinación y control de la actividad de los organismos de la Administración Central del Estado, de las entidades nacionales y de las administraciones locales[118].

A los efectos de lo que aquí interesa es relevante la labor coordinadora asumida por este órgano, la cual le permite mantener una cierta unidad y uniformidad en el ámbito de su competencia, sin reducir la independencia de sus subordinados. Nótese que cuando se alude a la coordinación se hace referencia a la función de conjuntar diversas actividades para lograr una finalidad común bajo la dirección de quien ostenta superioridad (jerarquía o supremacía) respecto a los demás[119].

De tal suerte, la coordinación funcional a que puedan ser sometidas las restantes instancias administrativas debe "garantizar al mismo tiempo, la autonomía de cada uno de los organismos coordinados (...) no tratar de fundir a todos los entes en una voluntad común, sino de armonizar las diversas voluntades"[120].

[117] Art. 133, Constitución de la República de Cuba, Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Extraordinaria Nº 5, La Habana, 10/4/2019.

[118] Art. 137, Constitución de la República de Cuba, 2019.

[119] Parada, R. *Derecho Administrativo I*. Open Ediciones Universitarias. S.L., Madrid, 2013, p. 129

[120] de Vicente García, J. *La Autonomía Local en el ámbito tributario y financiero*. UIM, Granada, 2002, p. 190.

Lo anterior no desdice las restantes funciones que, por su jerarquía, ostenta el Consejo de Ministros respecto al resto del aparato de gobierno en sus distintos niveles. Más bien, se pone de relieve que, fuera de los supuestos de indicaciones generales o precisas que deba impartir y de la fiscalización del cumplimiento de las tareas -propias o asignadas- de aquellos que se le supeditan, su nivel de intervención en el desenvolvimiento de estos tiene límites claros.

Análoga interpretación debe darse al precepto que establece el carácter esencialmente coordinador del Gobierno Provincial del Poder Popular. La verdadera relevancia del asunto se puede aquilatar plenamente cuando se examina la sistemática del articulado previsto en el Título VII Organización Territorial del Estado y en el Título VIII Órganos Locales del Poder Popular. En esta relación de preceptos se puede identificar un cambio de enfoque sobre el lugar y, consecuentemente, la dinámica de relaciones que corresponde a las provincias y a los municipios.

El orden de las disposiciones deja sentado que la provincia constituye solo un "nivel intermedio entre las estructuras centrales del Estado y los municipios"[121]. De ahí que el destino principal del Gobierno Provincial sea actuar "como coordinador entre las estructuras centrales del Estado y los municipios"[122], armonizando sus intereses, sin sobrepasar el límite constitucional que supone la autonomía reconocida a estos últimos[123].

[121] Art. 167, Constitución de la República de Cuba, 2019.

[122] Art. 171, Constitución de la República de Cuba, 2019.

[123] Art. 169, Constitución de la República de Cuba, 2019.

En correspondencia con lo anterior, el artículo 168, reivindica el rol de los municipios como "la unidad política-administrativa primaria y fundamental de la organización nacional". Este constituye en opinión de Espina Prieto "el cambio más importante" puesto que identifica lo local con el municipio, dejando de lado la visión anterior de una construcción "como un sistema de jerarquía de niveles donde uno subsume al otro y se reproduce casi la misma estructura"[124].

La materialización plena de estas directrices constitucionales y las transformaciones que ellas implican ha sido y será progresiva, puesto que las disposiciones transitorias de la Constitución establecen términos diferenciados para la elaboración y aprobación de la normativa desarrolladora requerida[125].De ahí que, en la actualidad, el avance más notable no se encuentre en los vínculos de coordinación, pendientes de regulación[126], sino en el ámbito intermunicipal, por conducto de la colaboración.

II. EL PRINCIPIO DE COLABORACIÓN: CAUCE PARA LAS RELACIONES INTERMUNICIPALES.

Como se adelantaba, en su artículo 168 la nueva Carta Magna cubana dispone que el municipio "goza de

[124]Extremera San Martín, D. Proyecto de Constitución: Cuba se municipaliza. Recuperado de: http://www.cubadebate.cu/especiales/2018/10/02/proyecto-de-constitucion-cuba-se-municipaliza-infografia/#.XYI28PTB_IU, en fecha 2 de octubre de 2018.

[125]*Vid*. Disposiciones Transitorias Octava y Novena, Constitución de la República de Cuba, 2019

[126]*Vid. Acuerdo Número IX-49 (Cronograma Legislativo. Período 2019-2022)*. Gaceta Oficial N° 2 Ordinaria. La Habana,13/1/2020

autonomía y personalidad jurídica propias a todos los efectos legales". Este reconocimiento supone un paso de avance con relación al texto precedente que se limitaba a atribuirle personalidad jurídica. A ello debe sumarse, como elemento a ponderar, la novedosa introducción en el párrafo segundo del artículo 169 de tres principios que condicionan y/o encausan su ejercicio: solidaridad, coordinación y colaboración.

El alcance de la coordinación ya ha sido analizado y en el caso de la solidaridad resulta difícil su determinación puesto que en la Ley No. 132/2020 De Organización y Funcionamiento de las Asambleas Municipales del Poder Popular y de los Consejos Populares[127] se maneja de conjunto con la colaboración, aunque de la doctrina y el derecho comparado se infiere tenga una entidad diferente a la de esta[128]. Por su parte el principio de colaboración parece haber encontrado en la referida norma su justa ubicación como parte del Capítulo XIX del Título I.

Según Rodríguez de Santiago la esencia de este principio radica en la realización de funciones que contribuyen a facilitar el ejercicio de tareas ajenas y/o propias, sin alterar el régimen de distribución de compe-

[127]Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Extraordinaria Nº 5, La Habana, 16/1/2020

[128] Hernández Aguilar, O. *Los principios municipales asociados a la autonomía. Re-*

flexiones a la luz de la Constitución de la República de Cuba de 2019. Ponencia presentada al X Encuentro Internacional: Constitución, Democracia y Sistemas Políticos; convocado por la Sociedad Cubana de Derecho Constitucional y Administrativo de la UNJC, La Habana, 30 de septiembre al 2 de octubre de 2019.

tencias, situándose ambas partes en un plano de igualdad, independientemente de la jerarquía de estas[129]. A ello ha de agregarse que "en ningún caso implica poder de mando o imposición"[130], sino que exige consenso entre las partes. Ese es su punto de contacto fundamental con la autonomía y sobre tal presupuesto deben interpretarse las disposiciones de la Ley No. 132/2020 cuando prevé en su artículo 179 que, del establecimiento de tales relaciones, se informa al Gobierno Provincial (apartado 1) y se consulta previamente al Gobernador y por medio de este al Consejo de Ministros o al Consejo de Estado, cuando implique intereses provinciales o nacionales (apartado 2).

Una cuestión importante a considerar es que esta previsión de la Ley No. 132/2020, en tanto se enfoca exclusivamente a atribuir a la Asamblea Municipal la aprobación, a solicitud de su Consejo de Administración, del establecimiento de relaciones de colaboración con otros municipios para la realización de fines comunes, debe tener un lógico correlato en la futura Ley de Organización y Funcionamiento del Consejo de la Administración Municipal[131]. Ello obedece a que, en virtud de la separación de funciones entre asamblea y administración municipales, es a esta última a quien debe corresponder la concertación, ejecución y control de dichos vínculos.

[129] Rodríguez de Santiago, J. M. *Los convenios entre Administraciones Públicas*. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid, 1997

[130] Gallego Anabitarte, A. *et al*. *Conceptos y principios fundamentales del Derecho de organización*. Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2001, p. 138.

[131] Prevista para 2020 según el citado *Acuerdo Número IX-49 (Cronograma Legislativo. Período 2019-2022)*.

Ante la actual ausencia de pronunciamiento normativo expreso sobre la forma jurídica que revestirían las decisiones colaborativas, parece lo más acertado asumir que estas podrían dar lugar a convenios interadministrativos[132]. Estos pactos intermunicipales en Cuba podrían concertarse por medio de acuerdos entre los Consejos de la Administración Municipales, sobre objetos asociados al ámbito de sus competencias, de conformidad con sus fines de servicio al interés general, y en la búsqueda de articulación horizontal. Para su adopción bastaría, en principio, seguir el procedimiento y la forma actualmente previstos para los acuerdos[133].

III. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES ANTE LA COVID-19 EN CUBA

En el enfrentamiento cubano a la pandemia de la COVID-19 los roles legalmente asignados a las instancias de gobiernos antes descritas se han fortalecido.

A nivel central, en fecha tan temprana como el 29 de enero, "el Consejo de Ministros aprobó un Plan para la Prevención y Control del Coronavirus que luego sería enriquecido. El 3 de febrero comenzó la primera etapa de la capacitación para los profesionales de la salud y

[132] *Vid*. Chávez Marín, A. R. *Los convenios de la administración: entre la gestión pública y la actividad contractual*. Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2008.

[133] *Vid*. Hernández Aguilar, O. "Los convenios interadministrativos municipales. Perspectivas para su desarrollo en Cuba". En Matilla Correa, A. (Coordinador). *Tendencias actuales del Derecho Administrativo. Homenaje al Profesor Dr. Héctor J. Garcini Guerra*, Editorial UNIJURIS, La Habana, 2017, pp. 237-261.

trabajadores de los organismos de la Administración Central del Estado en los temas de bioseguridad y el 12 de febrero se creó el Grupo de Ciencia para el Enfrentamiento a la COVID-19. El 17 y el 26 del mismo mes se establecieron, respectivamente, el Observatorio de Salud COVID-19 y el Comité de Innovación. El 28 de febrero se aprobaron los primeros cinco proyectos de investigación para la COVID-19"[134].

Así, para cuando en marzo del presente año se detectó el primer caso de la enfermedad en el país, ya estaba concebido un esquema de trabajo que incluye, entre otras acciones, la creación del Grupo Temporal Nacional dirigido por el Presidente y el Primer Ministro que se reúne diariamente; la reunión semanal con expertos y científicos para evaluar los resultados de las investigaciones y su aplicación; la activación de los Consejos de Defensa Provinciales en todo el territorio nacional; las conferencias de prensa diarias para informar al pueblo sobre la actualización de la marcha del Plan para la Prevención y Control del nuevo coronavirus; las Mesas Redondas[135] para actualizar sobre diferentes te-

[134]Nuñez Jover, J. y Díaz-Canel Bermúdez, M.: "Gestión gubernamental y ciencia cubana en el enfrentamiento a la COVID-19". En *Anales de la Academia de Ciencias de Cuba*, Vol. 10, No. 2 (2020): especial COVID-19, consultado en http://www.revistaccuba.sld.cu/index.php/revacc/article/view/881, en fecha 30 de junio de 2020

[135]"Mesa Redonda es un programa radio televisivo producido por la Televisión Cubana. Se transmite de lunes a viernes a partir de las 7:00 pm. Su director general es Randy Alonso Falcón y la coordinadora general es Arleen Rodríguez Derivet, quienes también se alternan en la función de moderadores de la mesa. La mesa redonda surgió el 16 de diciembre de 1999, a raíz de la campaña por el regreso del niño Elián González a Cuba y el inicio de la batalla de ideas. El programa aborda temas de la actualidad cubana y extranjera con la participación de un panel integrado por periodistas u otras personalidades de la política, la

mas relacionados con el Plan para la Prevención y Control de la COVID-19; la sesión de trabajo semanal con el Grupo Asesor Económico para abordar los temas concernientes a la estrategia de desarrollo económico social; los análisis en todos los Consejos de Defensa provinciales del comportamiento de la epidemia con la mapificación realizada por los geógrafos de la Universidad de La Habana; la conferencia del Grupo Asesor en la preparación mensual del Consejo de Ministros sobre los impactos de la COVID-19, escenarios y la necesaria transformación productiva; la aprobación e implementación actual de la Estrategia en la etapa de recuperación Post COVID-19; y la concepción de la Estrategia Económica Social en la etapa de fortalecimiento de la economía para enfrentar un escenario prolongado de crisis"[136].

Como se aprecia, el Plan de Cuba para la Prevención y Control de la COVID-19 apostó no solo por involucrar a todas las instancias administrativas bajo las pautas trazadas, sino que concibió un amplio espacio para las iniciativas de este y otros sectores del país[137], haciéndola flexible, lo que ha conducido a su constante fortalecimiento.

cultura, el deporte etc. en dependencia del tema que se esté abordando". Información consultada en http://www.cubadebate.cu/etiqueta/mesa-redonda/, en fecha 30 de junio de 2020.

[136] *Vid*. Nuñez Jover, J. y Díaz-Canel Bermúdez, M.: *ob. Cit*.

[137]*Las industrias y los cuentapropistas de Cuba se unen contra de la Covid-19,* consultado en http://www.radiorebelde.cu/noticia/las-industrias-cuentapropistas-cuba-se-unen-contra-covid-19-20200423/y*Organizaciones de masas cubanas son protagonistas en el enfrentamiento a la COVID-19*, consultado en http://www.cubadebate.cu/especiales/2020/05/28/organizaciones-de-masas-cubanas-son-protagonistas-en-el-enfrentamiento-a-la-covid-19-video/#.Xvx2cufB_IU, en fecha 30 de junio de 2020.

Merece una mención aparte el grado de integración alcanzado por los involucrados, más allá de su pertenencia a una u otra entidad ministerial o gubernativa. En el área de las ciencias esto se hace patente de la forma más notoria pues, el inicial grupo de expertos convocado por el Gobierno para acompañar las acciones de lucha anti epidémica, creció buscando las mejores experiencias de universidades e instituciones de salud pública[138]. Como resultado de ello a la altura del 1 de junio ya se desarrollaban 460 investigaciones[139] en función del combate a la pandemia.

La articulación de esfuerzos horizontalmente también ha estado presente entre las distintas provincias. Se ha destinado personal de asistencia sanitaria para ayudar en la capital[140] cuando así lo han precisado los ciclos de trabajo de estos. Además, la colaboración se ha materializado siempre que se ha precisado por distintas razones[141].

[138]"Este grupo, trabajó en diferentes líneas temáticas que incluyeron modelos matemáticos en cuanto a pronóstico y seguimiento de la situación, para el ajuste epidemiológico del curso de la epidemia; como información de apoyo a una mejor toma de decisiones en el Gobierno, sistema nacional de salud y otros sectores de la sociedad". Más Bermejo, P.; Vidal Ledo, M. J.; Baldoquín Rodríguez, W.; Humberto Seuc Jo, A.; Guinovart Díaz, R.; Noriega Bravo, V.: "Lucha anti epidémica en la COVID-19 en Cuba. Organización de la investigación epidemiológica". En *Infodir*, Nº 32, 2020, consultado en http://revinfodir.sld.cu/index.php/infodir/article/view/831, en fecha 30 de junio de 2020.

[139]Nuñez Jover, J. y Díaz-Canel Bermúdez, M.: *ob. Cit.*

[140]*Vid.La Habana suma más sitios en aislamiento; recibirá médicos de otras provincias*, consultado en https://oncubanews.com/cuba/la-habana-suma-mas-sitios-en-aislamiento-recibira-medicos-de-otras-provincias/, en fecha 30 de junio de 2020

[141]*V. gr.* Traslado de personas que lo necesitaban luego de decretado el aislamiento social. *Vid. El traslado de Britny, una historia de amor en tiempos de COVID- 19*, consultado en http://www.guerrillero.cu/el-

Todo este esquema de trabajo, y los alentadores resultados que se han alcanzado[142] se deben, en buena medida, al sostenimiento de un sistema de salud pública, universal y gratuita; una política de ciencia, técnica y tecnología con una fuerte integración y apoyo del Estado en la producción, difusión y uso del conocimiento, y el respaldo del presupuesto a estas esferas de la vida nacional[143].

traslado-de-britny-una-historia-de-amor-en-tiempos-de-covid-19/, en fecha 30 de junio de 2020

[142]*Vid. En vivo: Presidente y Primer Ministro informan cómo emprenderá Cuba el camino hacia la mayor normalidad posible*, consultado en http://www.granma.cu/cuba-covid-19/2020-06-11/en-vivoplan-de-recuperacion-del-pais-post-covid-19-11-06-2020-17-06-09, en fecha 30 de junio de 2020 y *Protocolos médicos cubanos registran avances frente a la COVID-19*, consultado en http://www.sld.cu/noticia/2020/04/21/protocolos-medicos-cubanos-registran-avances-frente-la-covid-19, en fecha 30 de junio de 2020

[143]*Vid. Medidas financieras, tributarias, presupuestarias y de precios a implementarse en el transcurso de las tres fases de la etapa de recuperación post COVID-19*, consultado en http://www.mfp.gob.cu/inicio/noticia.php?&id=488, en fecha 30 de junio de 2020.

URUGUAY

ELECCIONES DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES 2020: ESCENARIOS DESPUÉS DE LA ALTERNANCIA

Antonio Cardarello[144]

I. INTRODUCCIÓN

El artículo describe los resultados en las elecciones departamentales y municipales del 27 de setiembre de 2020. A partir de la alternancia en las elecciones nacionales de 2019, se afrontó la quinta edición de las elecciones departamentales separadas en el tiempo y sometidas a una lógica diferente a las nacionales, como se insinuó en la primera edición del año 2000. A la interrogante de hasta qué punto esa peculiaridad de las elecciones departamentales y municipales se vería reforzada o debilitada por la alternancia, dado el triunfo de la oposición en el balotaje de noviembre de 2019, ae agregaba ahora el impacto de la pandemia con las distorsiones provocadas en el calendario y las actividades propias de la campaña.

La otra interrogante radicaba en estimar la importancia de la participación del electorado. En síntesis, lo que el artículo se propone analizar en primera instancia

[144] Doctor en Ciencia Política por la Universidade Federal do Rio Grande do Sul. (UFRGS, Brasil). Docente e investigador del Instituto de Ciencia Política (FCS-UDELAR). Investigador activo del área de Ciencias Sociales del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII). E-mail: salvador.cardarello@cienciassociales.edu.uy - salcardarello@gmail.com

es la profundidad y características de los cambios en el sistema de partidos uruguayos, con énfasis en sus expresiones fuera de la capital. Se pretende determinar asimismo algunos factores que ayudan a explicar el crecimiento del PN en el interior y su exitoso desempeño en las elecciones del 27 de setiembre.

II. EL SISTEMA ELECTORAL DEPARTAMENTAL Y LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1997. SEPARACIÓN TEMPORAL Y LIMITACIÓN DE LA OFERTA

El cargo de Intendente[145] se define por el principio mayoría simple que consiste en que el partido con más votos se queda con la titularidad del ejecutivo comunal pudiendo presentar más de un candidato[146] por el sistema de doble voto simultáneo (DVS)[147] . En el artículo 266 de la Constitución se establece que los Intendentes

[145] Para ser Intendente se requiere ser nativo del Departamento o estar radicado en él al menos tres años antes.

[146] La reforma constitucional de 1997 consagró a nivel municipal entre otras modificaciones la reducción a tres candidatos a intendente por lema. La ley estableció que será nominado candidato quién haya sido más votado por los integrantes del órgano elector. También lo podrá ser quien lo siguiere en número de votos siempre que superare el treinta por ciento de los sufragios emitidos. Cada convencional o integrante del órgano que haga las veces de Colegio Elector votará por un sólo candidato. La Corte Electoral autorizó a los partidos a llevar hasta tres candidatos. Si el segundo lugar en la Convención resultara en un empate en 30%, dicho órgano podrá nombrar a ambos.

[147] El DVS permite la presentación dentro de un partido o lema de diferentes candidatos para un mismo cargo. Esto significa que el elector vota a dos niveles, primero por un partido y luego al interior del mismo por un candidato o lista de candidatos. Es un mecanismo de los que se denomina de voto preferencial intra partidario.

durarán cinco años en el ejercicio de sus funciones y podrán ser reelectos, por una sola vez, requiriéndose para ser candidatos que renuncien con tres meses de anticipación, por lo menos, a la fecha de las elecciones[148]. Junto con el Intendente se eligen sus suplentes quienes ocuparán el cargo en caso del cese del titular[149].

En definitiva, desde la reforma constitucional de 1996 la elección del intendente se distingue del sistema electoral presidencial como bien señala Buquet (2005:19) "[...] en tres aspectos relevantes: i) la fórmula para elegir intendentes es de mayoría relativa, en lugar de la mayoría absoluta que se utiliza para elegir al presidente; ii) los partidos pueden presentar hasta tres

[148] En la legislatura (2000-05) se aprobó un proyecto de ley, presentado por parte de los senadores Jorge Larrañaga (PN) y Rubén Correa Freitas (PC), que determinaba el periodo que deben computar los suplentes de intendentes para poder ser reelectos. Este expresa en su artículo único que quienes habiendo sido electos como suplentes del cargo de Intendente hayan desempeñado el cargo de Intendente por más de treinta meses, en forma continua o alternada, se considerará que han cumplido un período completo a los efectos de la reelección conforme a lo establecido por el artículo 266 de la Constitución de la República. Ley Nº 17.797.

[149] Al respecto el artículo 268 establece que "simultáneamente con el titular del cargo de Intendente, se elegirán cuatro suplentes, que serán llamados por su orden a ejercer las funciones en caso de vacancia del cargo, impedimento temporal o licencia del titular. La no aceptación del cargo por parte de un suplente le hará perder su calidad de tal, excepto que la convocatoria fuese para suplir una vacancia temporal. Si el cargo de Intendente quedase vacante definitivamente y agotada la lista de suplentes, la Junta Departamental elegirá nuevo titular por mayoría absoluta del total de sus componentes y por el término complementario del período de gobierno en transcurso. Mientras tanto, o si la vacancia fuera temporal, el cargo será ejercido por el Presidente de la Junta Departamental -siempre y cuando cumpliese con lo dispuesto por los artículos 266 y 267- y en su defecto por los Vicepresidentes que reuniesen dichas condiciones".

candidatos a intendente, a diferencia del candidato único que se exige a los partido en las presidenciales; y iii) está permitida la reelección inmediata de los intendentes por una vez, mientras que los presidentes que aspiran a retornar al cargo deben esperar que se cumpla un período de gobierno".

En cuanto a la elección de la Junta Departamental (JD) el principio de decisión que establece la Constitución es el de representación proporcional integral, sin embargo, el partido triunfador tiene asegurada la mayoría absoluta en el caso de que no la hubiere obtenido en la adjudicación normal de bancas[150]. Dentro del lema mayoritario y entre los lemas restantes el sistema es proporcional[151].

Entre 1934 y 1994 las elecciones nacionales (Presidente, Vicepresidente y las cámaras legislativas) y municipales (Intendente y Juntas Departamentales) eran simultáneas –se realizaban el mismo día- y estaban vinculadas, ya que si bien existía una hoja para los cargos nacionales y otra hoja para los cargos municipales,

[150] El sistema ha sido definido como mayoritario y subsidiariamente proporcional por Bottinelli (1991) y de mayoría automática por Moraes (1997).

[151] Artículo 272. Los cargos de miembros de las Juntas Departamentales se distribuirán entre los diversos lemas, proporcionalmente al caudal electoral de cada uno (...). Si el lema que haya obtenido el cargo de Intendente sólo hubiese obtenido la mayoría relativa de sufragios se adjudicará a ese lema la mayoría de los cargos de la Junta Departamental, los que serán distribuidos proporcionalmente entre todas sus listas. Los demás cargos serán distribuidos por el sistema de la representación proporcional integral, entre los lemas que no hubiesen obtenido representación en la adjudicación anterior.

no era posible votar por lemas diferentes en los distintos ámbitos; si esto acontecía el voto se anulaba[152]. Esta simultaneidad y vinculación de la elección provocaba un efecto de "arrastre" de la elección nacional sobre la departamental. La única chance que tenía el elector para no verse obligado a sufragar por el mismo lema en ambos ámbitos era votar en blanco en uno de los niveles, por un lema en la elección nacional y en blanco en la municipal o por un lema en lo municipal y en blanco en lo nacional.

La consagración de la separación de las elecciones nacionales de las departamentales[153] no ha generado unanimidades y ha recibido críticas de tirios y troyanos. De un lado se critica porque alarga el ciclo electoral y se habla de volver a juntar las instancias habilitando el voto cruzado. Por otro lado, se señala la excesiva proximidad entre ambos actos electorales, inclinándose por un lapso no menor a dos años entre una instancia y la otra.

[152] La excepción la constituyó el período en que rigió la Constitución de 1942, elecciones de 1946 y 1950, en que el nivel municipal estaba desvinculado del nacional. Las elecciones eran sincrónicas, simultáneas en el tiempo, en el mismo acto, pero como dos instancias separadas. Existían dos hojas y el elector podía combinarlas como quisiera: podía votar por un lema en lo nacional y por otro en lo departamental usando el denominado "voto cruzado". Incluso en esa oportunidad la Corte habilitó lemas departamentales, agrupaciones que contaban con completa libertad en lo que se refiere a la afiliación política de sus integrantes.

[153] El Art. 77 numeral 9 establece: "La elección de los Intendentes, de los miembros de las Juntas Departamentales y de las demás autoridades locales electivas, se realizará el segundo domingo del mes de mayo del año siguiente al de las elecciones nacionales. Las listas de candidatos para los cargos departamentales deberán figurar en una hoja de votación individualizada con el lema de un partido político".

La reforma de 1997 abarcó una amplia variedad de tópicos en materia municipal, pero sin duda las transformaciones más trascendentes que consagró a nivel subnacional, fueron las referidas al sistema electoral. Las mismas son: 1) Separación en el tiempo de las elecciones municipales respecto a las nacionales; 2) Restricción del DVS limitando a tres el número de candidatos a intendente por lema; 3) La elección de convenciones departamentales.

La separación en el tiempo de las elecciones municipales respecto a las nacionales representó un cambio político fundamental. Esta separación permite una mayor autonomía de la materia departamental y también de la local, a partir de la de creación de los municipios o "autoridades locales" electivas.

La restricción del DVS en la elección del ejecutivo departamental, ha significado un cambio sustantivo que limita algunos casos de oferta excesiva. Anteriormente cada partido podía presentar un número ilimitado de candidatos al ejecutivo departamental, llegaron a presentarse nueve candidatos a intendente en un partido. La restricción lleva a que usualmente se presenten dos y que excepcionalmente puede llegar a ser tres, siempre que se llegue a acuerdo en Organismo Deliberativo Departamental (ODD) que posibilite que los dos candidatos que sigan al más votado empaten en el 30% de los votos del cuerpo.

En este contexto cobra especial relevancia la elección de los ODD, su importancia radica en que son estás quienes elegirán a los futuros candidatos a la Jefatura departamental de cada partido. Esto obliga a los precandidatos a Intendente a marcar sus votos en las elecciones internas. Para ello deberán realizar una campaña y exhibir no solo sus intenciones de postularse,

sino también sus credenciales, negociar apoyos, etc., casi un año antes de los comicios. De hecho, se produce un efecto de anticipación la competencia subnacional en las internas.

Tabla 1 Características del Sistema Electoral

Componentes	Intendente	Junta Departamental
Voto	Voto conjunto una única HV	Voto conjunto una única HV
Circunscripción	Única departamental	Única departamental
Tipo de elección	Elección directa	Elección directa
Cargo	Unipersonal	31 ediles
Período	5 años	5 años
Forma Candidatura	Lista cerrada y bloqueada	Lista cerrada y bloqueada
Fórmula	MS	RP y MA
DVS	DVS	MVS
Reelección	inmediata y mediata	inmediata
Suplentes	4 suplentes	el triple número de suplentes; preferencial, respectivo, ordinal y mixto

Fuente: Elaboración propia con base a datos de UMAD-FCS-UDELAR y Corte Electoral.

III. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA ELECTORAL MUNICIPAL

Cada municipio está integrado por cinco miembros titulares que se eligen en una circunscripción municipal. El primer titular de la lista más votada del lema más votado dentro de la respectiva circunscripción territorial (municipio) que resulte electo y proclamado se denomina alcalde y preside el municipio. Los restantes miembros del municipio se denominan concejales. Estos cinco miembros forman en su conjunto el Concejo

Municipal, y conforman el único órgano que podrá tomar decisiones de gobierno.

En relación a los límites de los municipios, la Junta Departamental, por iniciativa del intendente, determina cuáles serán los mismos a través de un decreto departamental. Este procedimiento permite la manipulación de los límites de las jurisdicciones, lo que en la jerga de la ciencia política se conoce como *gerrymandering*. Es menester hacer referencia a que existen obvias diferencias entre los municipios que representan localidades y aquellos que representan cortes arbitrarios de una ciudad como en el caso de los municipios de Montevideo.

De todos modos, esta capacidad de manipulación por parte de los gobiernos departamentales tiene algunas restricciones. En primer lugar, los límites de los municipios están dados por las series de credenciales de la Corte Electoral y resulta imposible romper la unidad del distrito electoral de una serie de credencial, aunque sí es posible unirlas en forma arbitraria. En segundo lugar, existe una fecha tope para realizar modificaciones a los límites de los municipios[154].

La lista de candidatos a integrantes de cada municipio se incluye en una sola hoja de votación (HV), separada de las listas de candidatos para los cargos departamentales, aunque ambas deben ser introducidas en la urna en un único sobre de votación y deben ser del mismo lema partidario.

[154] Para las elecciones celebradas en mayo de 2015, la facultad de las autoridades departamentales para imponer o demarcar los límites de las jurisdicciones municipales tuvo lugar el 31 de marzo 2013.

Está permitida la acumulación por sublemas y pueden utilizarse sublemas (precediendo a la lista de candidatos) o distintivos. Para adjudicar los cargos obtenidos por cada lema en el municipio se consideran primeramente los sublemas, si se hubieran utilizado, y a las listas que no tuvieren sublema[155].

Pueden ser electos para integrar cada municipio las personas inscriptas en el Registro Cívico Nacional que (a) tengan 18 años cumplidos de edad,(b) tengan ciudadanía natural o legal con 3 años de ejercicio y (c) estén radicadas dentro de los límites territoriales del municipio desde por lo menos tres años antes. Son electores en cada municipio, las personas inscriptas en el Registro Cívico Nacional que tengan vigente su inscripción en las series electorales comprendidas en el municipio.

Si bien los concejales son electos por el principio de decisión de representación proporcional, al ser electos en una circunscripción de pequeña magnitud (cinco), sumado a la personalización que supone la elección del alcalde, se genera un efecto mayoritario (principio de representación). En definitiva el sistema funciona como si fuera de mayoría simple y estimula la generación de escenarios bipartidistas[156].Por último, cabe resaltar que no está permitido el voto llamado “cruzado”, esto es, que el elector votara al mismo tiempo por un

[155] En la normativa electoral uruguaya el sublema es el agente electoral de segundo nivel, aquel tomado en cuenta en segundo término, luego del partido, que es el primer destinatario del voto. Dentro de los partidos los escaños obtenidos se distribuyen primero entre los sublemas y luego entre las listas e incluso está prevista la posibilidad de voto al sublema (Bottinelli 1991; Cardarello 1999).

[156] Para una acabada descripción del sistema electoral municipal y sus efectos ver Cardarello (2011).

lema a nivel departamental y por otro a nivel municipal.

Más allá de las consideraciones legales de esta resolución, a este trabajo le interesa el efecto que esta disposición genera y que sin duda refuerza el efecto mayoritario que tiene la elección departamental y lo proyecta al nivel municipal. El efecto arrastre de la elección de mayor nivel parece innegable. Esto dificulta que los demás partidos puedan competir por los gobiernos municipales cuando la competencia departamental está dominada por dos. Pero un Intendente de un partido y la mayoría de alcaldes de otro conforma un escenario potencialmente conflictivo. Este fue uno de los argumentos esgrimidos por quienes se oponían a la existencia de dos hojas de votación separadas, así como a la posibilidad del "voto cruzado" entre ambos niveles.

IV. REFORMAS A LA LEY DE DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La ley 19.272, modificativa de la ley 18.567, alteró un conjunto de componentes de esta última. Merecen destacarse dos modificaciones que corresponden a aspectos instrumentales, referentes al régimen de suplencias y a la posibilidad de reelección[157]. Respecto al régimen de suplencias, se modificó la redacción del artículo 11: "En caso de ausencia temporal que no exceda los diez días corridos, el Alcalde será sustituido en sus funciones por el titular actuante como Concejal que le siga en la misma lista o, en su defecto, por el primer Concejal de la segunda lista más votada del lema más votado en la circunscripción. En caso de ausencia temporal más

[157]Otras modificaciones incluyen los alcances de los controles de la Junta Departamental, la jurisdicción territorial y la potestad de modificación de la nomenclatura municipal por parte del gobierno departamental" (Marzuca 2014).

prolongada, o definitiva, asumirá como Alcalde el suplente que corresponda según la proclamación de los mismos”[158].

En lo que se refiere a la reelección de los alcaldes, dado que “no existe mención legal sobre criterios para la posible reelección de los Alcaldes”[159], la nueva redacción del artículo 10, que agregó los incisos 3, 4 y 5, compatibilizó el régimen de reelección con el régimen que se aplica para los intendentes en el marco del artículo 266 de la Constitución de la República, lo que equivale a la posibilidad de reelección por un solo mandato consecutivo.

Tabla 2 Características del sistema electoral municipal

Componentes	Concejo Municipal
Principio de representación	Proporcional
Procedimiento de votación	Voto único en una Hoja de Votación con MVS
Forma de la candidatura	Lista cerrada y bloqueada
Barrera legal	No hay
Fórmula electoral	Proporcional (Método del divisor D`Hondt)
Reelección	Inmediata
Circunscripción electoral	Plurinominal

Fuente: Elaboración propia con base a datos de UMAD-FCS-UDELAR y Corte Electoral.

[158] Art. 11 de la Ley 19.272.

[159] Exposición de Motivos, 22 octubre 2013, citada en Marzuca (2014: 5).

V. UN TRIUNFO CON CONSECUENCIAS

Las elecciones de octubre de 2019 a nivel territorial, habían arrojado que el Partido nacional (PN) y el Frente Amplio (FA) fueron los partidos más votados en nueve departamentos cada uno y el Partido Colorado (PC) en el restante. Esto generaba expectativas diferentes de cara a la competencia por los gobiernos departamentales en el interior.

VI. LAS CANDIDATURAS MÚLTIPLES

En esta oportunidad casi todos los partidos aprovecharon los beneficios del doble voto simultáneo (DVS)[160], en aquellos departamentos donde tenía chances reales de acceder al gobierno departamental, pero no sólo en ellos. Ahora bien la experiencia demuestra que para ser exitoso, el uso del DVS debe combinarse con una buena elección en los candidatos, cuya selección no debe estar presidida solamente por el consenso benigno en torno a una personalidad prestigiosa (Laurnaga y Guerrini, 1994).

[160] El DVS permite la presentación dentro de un partido o lema de diferentes candidatos para un mismo cargo. Esto significa que el elector vota a dos niveles, primero por un partido y luego al interior del mismo por un candidato o lista de candidatos. Es un mecanismo de los que se denomina de voto preferencial intrapartidario.

Tabla 3 Candidatos a Intendente por partido por departamento

Departamento	FA	PN	PC	CA	AP	PI	PVA	PERI	TOTAL
Montevideo	3	-	-	-	1	1	1	-	6
Canelones	1	2	1	2	1		1	-	8
Maldonado	3	2	2	2	1	0	1	0	11
Rocha	3	3	2	-	1		1	0	10
Treinta y Tres	3	3	2	-	1	-	-	-	9
Cerro Largo	1	2	1	-	-	-	-	-	4
Rivera	2	3	3	1	1	-	-	-	10
Artigas	3	3	2	-	1	-	-	-	9
Salto	2	3	3	-	1	-	-	-	9
Paysandú	3	3	2	0	1	-	-	1	10
Río Negro	1	2	2	2	-	-	-		7
Soriano	3	2	3	2	1	-	-	1	12
Colonia	2	3	2		1	-	-	-	8
San José	2	2	2	1	1	1	-	-	9
Flores	3	1	3	1	1	-	-	-	9
Florida	3	2	2	2		-	1	-	10
Durazno	3	1	3	2	1	1	-	-	11
Lavalleja	3	2	3	1	1	1	-	-	11
Tacuarembó	2	2	2	1	1	-	-	-	8
TOTAL	46	41	40	17	16	4	5	2	171

Fuente: Elaboración propia con base a datos de UMAD-FCS-UDELAR y Corte Electoral.

VII. EL TIEMPO DE LAS ELECCIONES

Las elecciones departamentales y municipales son el último eslabón de un ciclo que dura casi un año (junio a mayo) y se realizan a poco más de 60 días de instaurado el nuevo gobierno.

La separación de las elecciones locales de las nacionales había sido una reivindicación de la izquierda durante el proceso de negociación que llevó la reforma constitucional de 1997. Estas elecciones eran pensadas como elecciones de medio período (a unos dos años de

las nacionales), aunque finalmente la solución fue separarlas unos seis meses después de las presidenciales.

Estos comicios se producen entonces durante el período que se conoce como "luna de miel" del electorado con el gobierno recientemente instaurado. No parece demasiado conveniente para el gobierno el tener un acto electoral cuando se está instalando, ni para la oposición que se dirime entre la negociación y la competencia política[161].

En el análisis de los resultados de las elecciones 2020, parece Es evidente que el PN y en general coalición de gobierno arrancaban con ventaja. La alternancia en las elecciones nacionales producto de la victoria de la coalición multicolor, no por anunciada menos conmocionante para el sistema político y de partidos del Uruguay, se veía reforzada por la pandemia de COVID 19

En dos meses de ejercicio de la Presidencia, la coalición gobernante había logrado desplegar un mensaje político, discursivo y gestual, que logró empatía con el estado de ánimo popular que produjo el resultado de octubre. Ello, por tanto, produjo un ambiente favorable para la prédica de los candidatos de los partidos de la coalición.

[161] Al respecto Shugart y Carey (1992) señalan que cuando en un país se celebran elecciones municipales o legislativas dentro de lo que se conoce como la "luna de miel" presidencial, el partido del mandatario por lo general, o bien crece, o al menos sostiene su nivel de votación

VIII. LA SITUACIÓN DE LOS PARTIDOS. CERTEZAS Y EXPECTATIVAS

En lo previo se especulaba con que el FA obtendría dos comunas en forma segura (Montevideo y Canelones) mientras que competía con grandes probabilidades en otras cuatro que controlaba: Rocha, Salto, Paysandú y Río Negro. Estas cuatro comunas reñidas podían a su vez dividirse en dos subgrupos, el primero compuesto por dos que inicialmente se perfilaban favorables al FA en función de los resultados inmediatos anteriores y algunas encuestas (Rocha y Salto), en tanto que Paysandú y Río Negro se mostraban algo más inclinados al PN. Pero el resultado era incierto y se presagiaba un verdadero final de bandera verde.

El PC volvió a ser solamente competitivo en Rivera donde retuvo el gobierno departamental y tuvo una recuperación en Montevideo donee volvió a tener representación en la JD.

El PN era quien tenía más para ganar y el resultado final terminó confirmando esto. Además de no poner en juego ninguno de los doce departamentos que controlaba, le disputaba el dominio sobre cuatro intendencias al FA de las terminó ganando en tres (Rocha, Paysandú y Río Negro).

IX. CONCLUSIONES

En esta elección se produjo un retroceso del Frente Amplio en su expansión por todo el país. El FA surgió en Montevideo y se extendió luego al área metropolitana. Después el crecimiento continuó a los departamentos del litoral, a zonas donde había “bastiones del Batllismo”. Pero en este ciclo electoral la izquierda comenzó a perder respaldo en el interior. El FA perdió

tres de las seis intendencias que gestionaba a manos de los blancos. En Rocha, el Frente Amplio perdió debido al apoyo que Cabildo Abierto le dio al Partido Nacional y algo similar pasó en Paysandú.

Tabla 4 Porcentaje de votos válidos por partido por departamento, 2020

Departamento	FA	PN	PC	CA	PI	PERI	AP	PVA
Artigas	22,2	**71,2**	6,5	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
Canelones	**60,8**	30,4	5,0	3,0	0,0	0,0	0,4	0,4
Cerro Largo	13,0	**85,9**	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Colonia	37,5	**54,5**	7,6	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0
Durazno	24,2	**55,3**	12,3	6,4	0,9	0,0	0,9	0,0
Flores	22,3	**53,4**	19,3	4,7	0,0	0,0	0,3	0,0
Florida	35,0	**53,7**	9,0	2,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Lavalleja	22,9	**59,9**	11,6	4,8	0,4	0,0	0,3	0,0
Maldonado	28,9	**62,9**	5,2	2,0	0,0	0,0	0,5	0,5
Montevideo	**56,0**	0,0	0,0	0,0	**43,1**	0,0	0,5	0,4
Paysandú	42,8	**51,9**	4,1	0,0	0,0	0,7	0,5	0,0
Río Negro	43,3	**48,0**	6,6	2,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Rivera	9,5	25,2	**60,2**	4,9	0,0	0,0	0,1	0,0
Rocha	46,7	**49,4**	3,3	0,0	0,0	0,0	0,2	0,4
Salto	**42,3**	36,9	20,5	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0
San José	37,2	**56,1**	3,4	2,2	0,7	0,0	0,5	0,0
Soriano	26,0	**59,5**	10,7	2,1	0,0	1,5	0,3	0,0
Tacuarembó	18,8	**62,1**	8,2	10,6	0,0	0,0	0,3	0,0
Treinta y Tres	20,7	**76,0**	2,9	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0
Total general	44,3	30,6	6,2	1,5	16,8	0,1	0,4	0,3

Fuente: Elaboración propia con base a datos de UMAD-FCS-UDELAR y Corte Electoral.

El Frente Amplio superó el 50% de los votos solo en dos departamentos: Montevideo (56%) y Canelones (60,8%). En los cuatro departamentos donde tenía una fuerte competencia y buscaba retener el gobierno (Paysandú, Río Negro, Salto y Rocha), votó entre el 41% y

47% y solo en Salto retuvo la intendencia. Su votación fue muy mala en Rivera (9,5%) y en Cerro Largo (13%). El PN superó el 50% de los votos en 10 departamentos, con registros excepcionalmente altos en Cerro Largo (85,9%) y Treinta y Tres (76%).

El PC tuvo su mejor votación en Rivera (60,2%), y registró el peor en Cerro Largo (1%), Treinta y Tres (2,9%), Rocha (3,3%) y Paysandú (4,1%).

El novel Cabildo Abierto perdió votos en todos los departamentos si se compara con la elección nacional de octubre, incluso donde sacó diputados: Montevideo, Canelones, Maldonado, Cerro Largo, Salto, Rivera y Tacuarembó, en este último registró su mejor votación con un 10,6%.

Tabla 5 Intendentes electos en 2020

Departamento	Electo	Partido	Cargos anteriores
Montevideo	Carolina Cosse	Frente Amplio	Senadora
Canelones	Yamandú Orsi	Frente Amplio	Reelecto
Maldonado	Enrique Antía	Partido Nacional	Reelecto
Rocha	Alejo Umpiérrez	Partido Nacional	Diputado
Treinta y Tres	Mario Silvera	Partido Nacional	ex diputado
Cerro Largo	José Yurramendi	Partido Nacional	ex diputado
Rivera	Richard Sander	Partido Colorado	
Artigas	Pablo Caram	Partido Nacional	Reelecto
Salto	Andrés Lima	Frente Amplio	Reelecto
Paysandú	Nicolás Olivera	Partido Nacional	Diputado
Río Negro	Omar Lafluf	Partido Nacional	Diputado
Soriano	Julio Besozzi	Partido Nacional	Diputado
Colonia	Carlos Moreira	Partido Nacional	Reelecto
San José	Ana María Bentaberri	Partido Nacional	Secretaria Gral.
Flores	Fernando Echeverría	Partido Nacional	Reelecto
Florida	Guillermo López	Partido Nacional	Secretario Gral.
Durazno	Carmelo Vidalin	Partido Nacional	Reelecto
Lavalleja	Mario García	Partido Nacional	Diputado
Tacuarembó	Wilson Ezquerra	Partido Nacional	Ex intendente

Fuente: Elaboración propia con base a datos de UMAD-FCS-UDELAR y Corte Electoral.

Elecciones municipales

Respecto a la renovación los municipios, si bien fueron creados a instancias del Frente Amplio, es el Partido Nacional el que ha ganado poder con ellos en todo el país. De 125 municipios, el PN triunfó en 90, el Frente Amplio en 32 y el PC en 3. Solo los blancos aumentaron su cantidad de municipios de elección a elección, de 42 en 2010 a 68 en 2015 a los 90 actuales.

Si bien el PN perdió dos de Canelones (Cerrillos y Aguas Corrientes), el PC también dos (Rincón de Valentín y Piedras Coloradas), y el Frente Amplio nueve, todos a manos del Partido Nacional. Entre estos figuran algunos histórica y emocionalmente vinculados a la izquierda como Bella Unión y San Carlos y otros importantes como Piriápolis, Chuy y Ciudad del Plata

El resultado a nivel de municipios refleja el trabajo que realiza el Partido Nacional pensando en ganar la mayor cantidad posible de municipios. “La elección municipal en el interior se da en departamentos donde el Partido Nacional es predominante y en municipios chicos tiene la capacidad de generar liderazgos locales que es superior al resto de los partidos”,

Se destaca también la impresionante oferta de cantidad de candidatos que presentó el PN en todo el país. De 1767 candidatos a alcalde en los municipios, 902 eran del Partido Nacional. Hubo departamentos donde la presencia de candidatos blancos fue muy alta, como en Canelones, donde de 678 candidatos el Partido Nacional presentó 401.

Tabla 6 Alcaldes electos por partido, 2020

Departamento	FA	PN	PC	CM
Artigas		3		
Canelones	21	9		
Cerro Largo		15		
Colonia	1	10		
Durazno		2		
Flores		1		
Florida		3		
Lavalleja		4		
Maldonado		8		
Montevideo	5			3
Paysandú		7		
Río Negro		3		
Rivera		1	2	
Rocha	1	3		
Salto	4	1	1	
San José		4		
Soriano		4		
Tacuarembó		3		
Treinta y Tres		6		
Total	32	87	3	3

Fuente: Elaboración propia con base a datos de UMAD-FCS-UDELAR y Corte Electoral.

La estrategia fue clave también en los municipios de Montevideo. El Frente Amplio presentó 11 candidatos para los 8 municipios, mientras que la coalición tuvo 77. En el Municipio F de la capital, el FA presentó un candidato frente a trece de la coalición[162]. El alcalde en ese municipio, una de las zonas con mayor nivel de pobreza de la ciudad, será nacionalista y se suma a la administración de los municipios CH y el E.

Podría señalarse que los partidos tuvieron estrategias muy distintas y que el Partido Nacional "termina arrasando". El Frente Amplio quedó muy limitado a

[162] Los partidos de la coalición de gobierno a nivel nacional (coalición multicolor) compitieron en Montevideo bajo el lema partido Independiente, unos de los socios.

controlar municipios en los departamentos donde gobierna, y las excepciones son Juan Lacaze (Colonia) y La Paloma (Rocha).

El PN, en tanto, ha aprovechado cada elección para aumentar su incidencia en este nivel de gobierno. Es que la mayoría de los municipios que se han creado previo a las elecciones de 2015 y 2020, fueron por iniciativa de intendentes blancos con la certeza de que ganarán en ellos.

X. BIBLIOGRAFÍA

BOTTINELLI, Oscar (1991). *El Sistema Electoral Uruguayo. Descripción y Análisis*. Working Paper Nº 3, Instituto de Ciencia Política, Heildelberg.

BUQUET, Daniel (2005). "Elecciones Uruguayas 2004-2005: De la vieja oposición a la nueva mayoría". En: Instituto de Ciencia Política, *Las claves del cambio*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo.

CARDARELLO, Antonio (2011): "Muchas dudas, algunas certezas y escaso entusiasmo. Las elecciones municipales 2010 en Uruguay", en la Revista Uruguaya de Ciencia Política. Editada por el Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de laRepública. Montevideo. 63-94.

CARDARELLO, Antonio y Aldo GUERRINI (2004): "El Frente Amplio en el Interior: La conquista de la legitimidad política", en Jorge Lanzaro (coord.) *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*. Editorial Banda Oriental – Instituto de Ciencia Política, Montevideo.

CARDARELLO, Antonio (1999): "¿Cambio en la representación política en el Uruguay? Efectos de la eliminación de la acumulación por sublemas en diputados 1984-1994". Documento de Trabajo Nº 17. Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Montevideo.

LANZARO, Jorge (2004): (coord.) *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*. Editorial Banda Oriental – Instituto de Ciencia Política, Montevideo.

LAURNAGA, María Elena y Aldo GUERRINI, (1994): "Del 'buen vecino' al 'intendente emprendedor': el rol de los intendentes departamentales en la reforma del Estado", *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 7.

MORAES, Juan A. (1997). "Mayoría Automática en el Uruguay: La Experiencia de los Gobiernos Departamentales". En: *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Nº10. Montevideo.

SHUGART, Matthew S. y John M. CAREY (1992): *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press.

PUERTO RICO

Yolanda Cordero Nieves
Yanis Blanco Santiago[163]

I.INTRODUCCIÓN

Las relaciones intergubernamentales en Puerto Rico reflejan la complejidad de su relación política y jurídica con los Estados Unidos. Dicha complejidad deriva del hecho histórico de que Puerto Rico pasó de ser una colonia autonómica de España a ser un territorio de los Estados Unidos en 1898, luego de la Guerra Hispanoamericana y de la consiguiente invasión de la Isla por las tropas estadounidenses. Lo que ha pasado desde entonces es relevante para entender las relaciones intergubernamentales actuales.

Si bien desde 1900 existían tres ramas de gobierno, en esas fechas el gobernador y parte de la legislatura eran electos por el presidente de los Estados Unidos. En 1950, el Congreso estadounidense, mediante la Ley Pública 600, autorizó la adopción por el pueblo puertorriqueño de una Constitución propia. La Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico entró en vigor en 1952, dando al gobierno una visión republicana en la cual cada rama de gobierno sería independiente de las otras. El poder ejecutivo del Gobierno reside en el Gobernador, electo cada cuatro años mediante elecciones generales. El poder judicial reside en el Tribunal Supremo, compuesto por un Juez Presidente y ocho

[163] Yolanda Cordero Nieves, PhD, Ycordero.nieves@upr.edu, Universidad de Puerto Rico. Yanis Blanco Santiago, PhD. Yanis.blanco @upr.edu. Universidad de Puerto Rico

Jueces Asociados nombrados por el Gobernador con el consejo y consentimiento del Senado. La rama legislativa es un cuerpo bicameral compuesto por la Cámara de Representantes y el Senado, con 51 y 27 miembros respectivamente. Los legisladores también son electos cada cuatro años por votación directa. Además, el país se divide en 78 municipios, cada uno con su alcalde y asamblea municipal, electos cada cuatro años por voto directo.

Si bien la Ley 600 autorizó un gobierno propio con la estructura antes descrita, lo cierto es que el gobierno de los Estados Unidos retuvo importantes facultades sobre Puerto Rico. Por ejemplo, aun cuando los puertorriqueños no votan por el Presidente estadounidense y no tienen voto en el Congreso, están sujetos a las leyes federales casi en los mismos términos que los estados federados pues las "leyes estatutarias de los Estados Unidos que no sean localmente inaplicables, salvo lo que en contrario se dispusiere en la presente, tendrán el mismo efecto y validez en Puerto Rico que en los Estados Unidos". (Art. 9 de la Ley de Relaciones Federales). Como resultado, existe un Tribunal federal para el Distrito de Puerto Rico (comúnmente llamado 'tribunal federal'), que tiene jurisdicción en casos y controversias cuando así lo dispongan las leyes federales. Así mismo, a lo largo de varias décadas, la delimitación de las competencias del gobierno federal sobre Puerto Rico ha sido objeto de controversias y la jurisprudencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos se ha caracterizado por afianzar y ensanchar el carácter territorial o colonial de la relación, como se vio en *Puerto Rico v. Sánchez Valle,* 136 S.Ct. 1863 (2016).

Así pues, hablar de relaciones intergubernamentales en Puerto Rico supone evaluar las relaciones internas

entre las ramas del gobierno de Puerto Rico, y las relaciones entre el gobierno de Puerto Rico (en adelante gobierno estatal) y el de los Estados Unidos (en adelante gobierno federal). Luego de un breve contexto de la situación de Puerto Rico en el 2020, expondremos los sucesos relevantes entre la Rama Ejecutiva y la Asamblea Legislativa, para luego examinar aquellos de mayor impacto durante el año respecto a la relación entre el gobierno federal y el gobierno estatal. Finalmente, comentaremos los asuntos sobresalientes de las relaciones intergubernamentales desde los gobiernos municipales.

II. CONTEXTO DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN EL 2020

El gobierno de Puerto Rico es uno altamente centralizado. Las relaciones intergubernamentales horizontales discurren entre sus tres ramas: ejecutiva, legislativa y judicial. Sin embargo, cada rama de gobierno cuenta con estructuras gubernamentales verticales. Así, la rama ejecutiva, la de mayor presupuesto, tamaño y alcance, cuenta con organismos públicos estatales, regionales y en algunos casos de distrito y locales (en los municipios). En el caso de la rama judicial, ésta consiste en un Tribunal Supremo, un Tribunal de Apelaciones y uno de Primera Instancia, compuesto de jueces superiores y municipales en trece regiones judiciales, así como una Oficina de Administración de los Tribunales. Por su parte la Legislatura también ha venido creando oficinas locales en los municipios de cada representante o senador.

Cada una de las ramas delega algunas responsabilidades en los niveles más bajos. Sin embargo, la política pública, la administración y asignación de recursos y las decisiones programáticas tienen lugar en el nivel

central. En el caso de los gobiernos municipales, aunque poseen autonomía política, y en principio también administrativa, carecen en su mayoría de autonomía económica por no generar ingresos suficientes, por lo que dependen en gran medida de la rama ejecutiva y de asignaciones especiales de la rama legislativa. También reciben transferencias de organismos públicos del gobierno de los Estados Unidos. Aun así, la situación fiscal de los gobiernos municipales durante los años recientes ha sido precaria (Junta de Supervisión Fiscal, 2020).

Entre el 2006 y 2009 sucedieron dos eventos que impactaron de forma significativa la economía de Puerto Rico: (1) la economía de los Estados Unidos --principal inversionista de la Isla-- experimentó una fuerte caída y; (2) la eliminación de una sección de la legislación tributaria federal que autorizaba un crédito contributivo a ciertas empresas estadounidenses establecidas en Puerto Rico, resultó en un éxodo de empresas hacia otras jurisdicciones más competitivas. Estos y otros factores relacionados con una pobre gestión gubernamental condujeron a una acumulación de deuda pública que para el 2014 alcanzaba USD 72,000 millones (Espacios abiertos, s/f) que posteriormente sería declarada impagable (Krueger, Teja y Wolf, 2015). Esa difícil situación fiscal y la imposibilidad de repago de la deuda provocaron la creación de una nueva entidad con autoridad sobre los asuntos internos del país. De ahí que en el 2016, la Junta de Supervisión y Administración Financiera para Puerto Rico (en adelante Junta de Supervisión Fiscal) surgió como un nuevo actor en las relaciones intergubernamentales en virtud de la ley *Puerto Rico Oversight, Management and Economic Stability Act of 2016*, aprobada por el Congreso de los Estados Unidos (en adelante Ley PROMESA, por sus siglas en inglés).

Hasta ese momento, el gobierno puertorriqueño gozaba de un alto grado de autonomía en las decisiones de política pública y gobierno, sin interferencia directa o abierta del gobierno de los Estados Unidos. Y decimos directa o abierta porque al ir aumentando la dependencia de las transferencias de fondos federales, cada vez más el gobierno de Puerto Rico se ha visto obligado a adoptar las políticas del gobierno estadounidense aún en casos en los que ello no abona necesariamente al mejor interés del país.

Aunque la creación de juntas de supervisión fiscal ha sido una práctica respecto a entidades públicas con problemas de pago de deuda pública en diferentes jurisdicciones estadounidenses, como en la ciudad de Nueva York, Washington D.C. y Detroit, en cada instancia se caracterizaron por ser objeto de rechazo inicial por considerarse antidemocráticas (Skeel, 2018). En el caso de Puerto Rico, si bien en un principio se interpretó que la Ley PROMESA y su criatura, la Junta de Supervisión Fiscal, redundarían en una mejor fiscalización sobre el uso de los recursos públicos, lo cierto es que los poderes que ésta ostenta la convierten en un nivel de gobierno que representa al Congreso de los Estados Unidos y que interviene directamente en los procesos de formulación de política pública, reduciendo de forma significativa el grado de gobierno propio del país. En la medida en que Puerto Rico no tiene voto en el Congreso de Estados Unidos, la Junta de Supervisión Fiscal y sus intervenciones en decisiones locales ilustran sin lugar a duda el déficit democrático actual.

Es relevante también mencionar que en el verano de 2019 el Gobernador de Puerto Rico se vio obligado a renunciar debido al repudio masivo que generó su gestión, dando paso a la juramentación de una gobernadora no electa, que hasta ese momento se desempeñaba

como Secretaria de Justicia. De esta forma, el 2020 fue un año que reafirmó tendencias en las relaciones intergubernamentales en Puerto Rico, algunas peligrosas para el balance de poderes y otras desalentadoras para la confianza pública. Tres eventos nos parece que ejemplifican la situación. Primero, dos emergencias nacionales que pusieron nuevamente a prueba las capacidades de logística y de gestión gubernamental: una fuerte actividad sísmica al inicio del 2020 y la pandemia del COVID-19 declarada en marzo. Alrededor de ellas se han observado acciones y omisiones gubernamentales que ponen de manifiesto el deterioro de las instituciones públicas de Puerto Rico y de su capacidad para la coordinación intergubernamental.

Segundo, a través del año, los conflictos entre el gobierno de los Estados Unidos, representado por la Junta de Supervisión Fiscal y los niveles de gobierno de Puerto Rico han continuado, alcanzando a los gobiernos municipales, que hasta el 2019 no habían sido objeto de recortes presupuestarios. Tercero, el año cerró con unas elecciones generales cuyos resultados han quedado manchados irreversiblemente por la duda y los cuestionamientos sobre irregularidades en beneficio del partido oficialista, tanto a nivel ejecutivo, legislativo como municipal. Aun así, podrían producirse aires de cambio pues los resultados electorales de las elecciones del 2020 también han dado lugar a una situación novel en Puerto Rico. La participación de partidos políticos en la Asamblea Legislativa aumentó de tres a cinco. Aunque la mayoría de las bancas legislativas se repartieron entre los dos partidos principales, otros tres partidos minoritarios ocupan 4 de 51 escaños en la Cámara de Representantes y 5 de 27 en el Senado. Asimismo, el candidato a Gobernador del partido oficialista prevaleció con apenas el 32% de los votos y su partido no obtuvo mayoría de escaños en ninguna de

las cámaras legislativas, lo que obliga a ambos poderes a pactar acuerdos para la aprobación de leyes y la confirmación de nombramientos de funcionarios. En las siguientes secciones discutiremos con mayor detalle estos eventos en el contexto de las relaciones intergubernamentales.

III. LA RAMA EJECUTIVA Y LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

La relación entre el gobierno central y la Asamblea Legislativa del Estado libre Asociado en el 2020 se caracterizó por la desconfianza y la lucha constante por el poder. Debido a la renuncia forzada del anterior gobernador en el 2019, una funcionaria no electa, tercera en la línea de sucesión, asumió la función de Gobernadora en virtud del Código Político que dispone el orden de sucesión cuando el gobernador electo no está disponible. Su proyección relativamente apolítica durante los primeros meses dio al país un sentido de calma y estabilidad política. Sin embargo, una vez tomó la decisión de postularse como candidata a las elecciones de 2020, otros aspirantes de su partido, que tenía el control de ambas cámaras legislativas, en ocasiones se valieron de sus prerrogativas legislativas para vigilar de cerca su gestión administrativa, que dicho sea de paso estuvo caracterizada a su vez por la torpeza y la falta de rigor administrativo y legal.

1. Gobernar por Orden Ejecutiva: ¿menoscabo indefinido a derechos constitucionales?

Igual que en la mayoría de los países, la declaración por la Organización Mundial de la Salud de la pandemia del COVID-19 en marzo de 2020 requirió que en Puerto Rico se tomaran medidas estrictas e inmediatas para evitar la propagación de la enfermedad. En un

principio, dichas medidas fueron adoptadas mediante Órdenes Ejecutivas de la Gobernadora, basadas en sus facultades para velar por el orden público y la salud. Ordinariamente se entiende que una orden ejecutiva se refiere a un "mandato que el primer ejecutivo da a los componentes de la rama ejecutiva." (Vázquez Irizarry, 2007, p. 953). Sin embargo, en este caso las Órdenes de la Gobernadora tenían un alcance amplio y establecían, además de aspectos relativos a la administración pública de la emergencia, una paralización de la actividad económica y disponían medidas que incidían en la vida privada de los ciudadanos, restringiendo algunos derechos como la libertad de movimiento y de asociación.

Si bien la acción oportuna de la Gobernadora ha sido valorada de forma positiva pues evitó comprometer la capacidad de respuesta de los recursos sanitarios, también se ha afirmado que "la implantación de las restricciones ha evidenciado serios problemas constitucionales, legales y de menoscabo de derechos humanos fundamentales." (Rivera Ramos, 2020, p. 147). En palabras del profesor Rivera Ramos, la prolongación de dicho estado de derecho mediante orden ejecutiva nos puede llevar a aceptar un mundo "menos democrático y menos respetuoso de los derechos humanos que aquel al que tenemos derecho a aspirar." (Id., p. 148). Sin embargo, las acciones presentadas en los foros judiciales en contra de la gobernadora aduciendo la inconstitucionalidad de las medidas no ha prosperado.[164].

Al finalizar al año, se han aprobado veinte órdenes ejecutivas relacionadas con la emergencia por el COVID-19 y algunas leyes, como por ejemplo la Ley 43 del 16 de abril de 2020, conocida como "Ley para combatir

[164] Véase, por ejemplo, America Cruise Ferries, Inc. v. Vázquez Garced, (D.P.R. Dec. 17, 2020).

el COVID-19". No obstante, el déficit democrático en las restricciones civiles impuestas por la rama ejecutiva no parece haberse resuelto. En la medida en que se prolongue el estado de emergencia y las restricciones a los derechos civiles no muestren una base racional con los objetivos de atender la emergencia, la falta de participación de la Asamblea Legislativa en la aprobación de medidas continuará erosionando los principios democráticos ya maltrechos. Peor aún, si continúa la tendencia de los tribunales de validar las acciones de la rama ejecutiva amparadas en la emergencia sin precedentes que ha creado el COVID-19, pero sin realizar el más mínimo escrutinio racional de las medidas, se convertirá en un menoscabo de las libertades ciudadanas avalado por las tres ramas de gobierno: la ejecutiva por acción, la legislativa por omisión y la judicial por bendición.

2. Investigaciones legislativas sobre la gestión ejecutiva: decepción e inacción

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha reconocido el poder inherente de la Asamblea Legislativa para realizar investigaciones. Durante el 2020, ante la indignación del pueblo, la Asamblea Legislativa se vio en la obligación de investigar el manejo inadecuado de la Rama Ejecutiva en la distribución de ayudas a los damnificados por una serie de terremotos que afectaron seriamente a los municipios del sur de la Isla. Más adelante volverían a investigar una serie de irregularidades en la compra de pruebas para detectar el COVID-19. En ambos casos, durante las vistas legislativas televisadas, salieron a relucir malos manejos, falta de controles internos y corrupción coordinada entre la empresa privada y funcionarios gubernamentales (Valentín Ortiz y Cintrón Arbasetti, 28 de mayo de 2020).

El balance de la gestión intergubernamental de las ramas ejecutiva y legislativa frente a la pandemia fue uno en el que primaron los intereses político-partidistas y en el que la política pública para proteger al pueblo se limitó a mantenerlos "encerrados" sin ninguna otra estrategia para reducir los contagios o proteger la vida. También quedó de manifiesto la desconexión entre la administración pública y las necesidades urgentes de quienes estaban sufriendo privaciones.

3. Nombramientos que no fueron confirmados

La fisura entre la rama ejecutiva y la legislativa tuvo su momento más álgido a finales del 2020 en torno a importantes nombramientos judiciales y a otros puestos que requerían confirmación por la rama legislativa. La Constitución dispone que los miembros de la judicatura, así como los funcionarios a ciertos puestos como procuradores y fiscales, son nombrados por el Gobernador con el consejo y consentimiento del Senado de Puerto Rico. Pasadas las elecciones en noviembre, al filo de concluir el término electoral y con varias vacantes en la judicatura y en otros puestos que requieren confirmación legislativa, incluyendo una vacante para el Tribunal Supremo de Puerto Rico, se suscitó una ruptura adicional entre ambas ramas. Los nombramientos fueron referidos por la Gobernadora saliente en diciembre, a pocos días de concluir su mandato y sin el consejo y consentimiento del Senado. La mayoría del Senado colgó de forma expedita 27 nombramientos y solicitó que se retiraran otros, entre ellos el de la candidata al Tribunal Supremo (López Cabán, 10 de diciembre de 2020). La Gobernadora finalmente desistió de dichos nombramientos por lo que le corresponderá al gobernador entrante en el 2021 nominar los nuevos

candidatos. Sin embargo, este no contará con el control de la nueva Asamblea Legislativa.

Irónicamente, en esta lucha de poder por los nombramientos posiblemente el ganador ha sido el Pueblo. En esta ocasión se libró de la confirmación de varios nominados cuyas credenciales eran cuestionables pues respondían a la penosa costumbre de los gobernantes y legisladores salientes de tratar de colocar a sus allegados y colaboradores en cargos de difícil remoción y de salarios altos sin consideración a sus cualificaciones.

4. Un nuevo código electoral a cinco meses de las elecciones generales

En Puerto Rico ha existido una tradición de búsqueda de consenso entre los partidos políticos inscritos como condición para alterar la ley electoral. Por ello, una de las acciones más controversiales de la legislatura y la gobernadora durante el 2020 fue la aprobación del Código Electoral mediante la firma de la Ley 58 de 2020, con la oposición de los demás partidos y las objeciones de otros sectores de la sociedad (El Vocero, 20 de junio de 2020). El nuevo Código tuvo el efecto de alterar de forma significativa el proceso electoral cinco meses antes de las elecciones generales de Puerto Rico. También modificó los requisitos para que un partido político pueda tener representación en la Comisión Estatal de Elecciones (CEE), organismo que rige los procesos electorales del país, y dio mayor poder al partido político de gobierno sobre las decisiones del organismo.

El cambio en los procesos decisionales de la CEE tuvo el efecto de eliminar la participación de experimentados representantes de los partidos de minoría,

provocando un caos durante las primarias previas a las elecciones. Una veterana periodista lo describió así:

> En los más de veinte años que llevo trabajando como periodista jamás había presenciado un bochorno colectivo en un evento electoral como el vivido el pasado domingo. Aún me cuesta creer el entramado de errores y el nefasto precedente que se creó a raíz de los problemas para cumplir con la responsabilidad de la Comisión Estatal de Elecciones (CEE) para asegurar el ejercicio del derecho al voto de miles de electores en las primarias de los dos principales partidos políticos (Suárez, 12 de agosto de 2020).

La cadena de problemas comenzó el día de las primarias, previo a las elecciones, cuando 59 de 110 centros de votación no recibieron las papeletas. Esto ocasionó que, por primera vez en la historia electoral del país, fuese necesario suspender las primarias para continuarlas una semana más tarde con toda la carga de desconfianza y suspicacia que una acción extraordinaria como esa acarrea (Rivera, 10 de agosto de 2020). A ello, debemos añadir el contexto de pandemia en el cual miles de personas acudieron a ejercer el voto con los riesgos que ello planteó para, luego de una espera de más de seis horas, verse precisados a regresar la semana siguiente. Esta situación sería solo un atisbo de las complicaciones que surgirían tres meses más tarde, en las elecciones generales. En un retroceso histórico, el día de las elecciones no fue posible divulgar los resultados. La flexibilización del voto ausente y voto adelantado sin procedimientos claros y rigurosos para su contabilización y manejo provocaron el segundo caos electoral. En los días sucesivos a la elección general, cuando parecía llegar a su fin el conteo de votos, aparecían nuevos maletines con papeletas sin contar. Esta situación se repitió durante semanas, ante el asombro

y la perplejidad de los electores (Ruiz Kuilan, 10 de noviembre de 2020; De Jesús Salamán, 21 de noviembre de 2020). Finalmente, una auditoria comisionada por el Presidente de la CEE encontró diferencias en el control de papeletas de votación que sugieren que se recibieron y manejaron más papeletas que las certificadas como recibidas por la entidad (CyberNews, 30 de diciembre de 2020). Esa situación dio lugar a varias acciones judiciales por lo que será en última instancia la Rama Judicial la que modificará o reafirmará los resultados de las elecciones para varios candidatos.

IV. LAS RELACIONES ENTRE LAS RAMAS EJECUTIVA Y LEGISLATIVA CON EL GOBIERNO FEDERAL

Como se explicó antes, desde hace varios años la relación colonial entre los Estados Unidos y Puerto Rico se ha reafirmado mediante el ejercicio por el gobierno federal de poderes que antes residían y se ejercían exclusivamente en las ramas ejecutiva y legislativa de Puerto Rico. Así pues, la prerrogativa de formular el plan programático presupuestario y asignar fondos para la gestión gubernamental, ahora tiene un nuevo interventor, la Junta de Supervisión Fiscal. En adición, es importante mencionar que el 36.6% del presupuesto gubernamental consolidado de 2019-2020 provino de asignaciones de fondos federales. Estas realidades convierten al gobierno federal en un actor importante en las relaciones con el gobierno estatal. De igual forma, la fiscalización, investigación y encauzamiento por mal uso de fondos federales es parte de este entramado de relaciones intergubernamentales. Aunque estas condiciones no son nuevas, la presidencia de Donald Trump en los Estados Unidos se caracterizó por un alto grado de abierta desconfianza hacia la integridad y capacidad

del gobierno de Puerto Rico en el manejo de los fondos federales (CNN, 18 de julio de 2019).

V. JUNTA DEL CONTROL FISCAL: ENTIDAD CREADA POR EL GOBIERNO FEDERAL CON TENTÁCULOS EN EL GOBIERNO ESTATAL

Como se explicó antes, para el 2016 la crisis económica en Puerto Rico llevó al gobierno estatal a reconocer que no contaba con los recursos para operar el gobierno y pagarles a sus acreedores. De esta forma, el Congreso de los Estados Unidos y el Presidente Obama dieron curso a la Ley PROMESA con dos objetivos principales: dar un mecanismo legal para que el país pudiera acogerse a la quiebra y crear un ente que diera curso a ese proceso. La Junta de Supervisión Fiscal creada en virtud de la Ley PROMESA nunca contó con muchos adeptos en Puerto Rico. Entre sus partidarios iniciales sobresalían los acreedores, especialmente los representantes de fondos buitres, y los que entendían que el rol de la Junta se justificaba por el interés de organizar el proceso de la restructuración y el pago de la deuda, a la vez que se garantizaran los servicios esenciales a la ciudadanía. En cambio, sus detractores férreos incluyeron a grupos de la sociedad civil que abogan para que se audite la deuda, los retirados, los sindicatos y otros grupos de acreedores no asegurados.

A este difícil escenario, debemos añadir que apenas un año después de la aprobación de la Ley PROMESA, Puerto Rico sufrió el embate de dos huracanes devastadores en el 2017 que destruyeron gran parte de la infraestructura energética resultando en la muerte de más de 4,000 personas. Apenas dos años más tarde, o sea a principios del 2020, los terremotos en el sur de la Isla dejaron a miles sin un techo y causaron el cierre de escuelas, socavando aún más una economía con casi 15

años de contracción económica (Torres, 2020). Luego llegó la pandemia del COVID-19 golpeando aún más la economía del país.

En este contexto, la Junta de Supervisión Fiscal ha ejercido dos de sus poderes principales: aprobar y certificar planes fiscales y fungir como deudor en el proceso de restructuración de la deuda que se lleva a cabo en el tribunal federal. No obstante, al llevar a cabo sus funciones, la Junta ha utilizado ese poder para alterar partidas presupuestarias aprobadas conforme a la Constitución de Puerto Rico. Lo anterior se complica porque no se han establecido oficialmente los servicios esenciales del gobierno que deben tener prioridad sobre la deuda, por lo que entidades como la Universidad de Puerto Rico o los fondos de retiro de los empleados públicos se han visto adversamente afectados por los recortes realizados por la Junta sin que el gobierno estatal haya podido evitarlos. Incluso, en ocasiones la Junta ha intervenido en aspectos de administración que le corresponden a la rama ejecutiva. Por ejemplo, al ordenarle al Departamento de Educación de Puerto Rico que restablecieran el servicio de comedores escolares durante la pandemia del COVID-19 (Metro, 5 de abril de 2020) o al advertir públicamente la falta de presupuesto para cubrir los gastos eleccionarios. Resulta innegable el déficit democrático de esta realidad en la que una entidad no creada ni electa por el Pueblo y cuyos miembros son nombrados por funcionarios electos de los Estados Unidos, intervienen de forma continua y directa sobre los asuntos internos gubernamentales de Puerto Rico.

Frente a lo anterior no debe sorprender que la Junta ha estado inmiscuida en numerosos pleitos legales en los que se ha cuestionado la constitucionalidad de los nombramientos de sus miembros, de sus funciones, así

como de las decisiones tomadas. Ya que irónicamente el presupuesto de la Junta de Supervisión Fiscal se paga con cargo al erario, su funcionamiento y los gastos legales para defender su legitimidad le han costado al Pueblo unos $858 millones de dólares (Sin Comillas, 2020), sin que al cabo de cuatro años se vea un atisbo de un plan de desarrollo económico viable o una restructuración de la deuda que considere los principios de derechos humanos que deben regir dichos procesos (Consejo de Derechos Humanos, 10 de abril de 2011).

VI. LOS GOBIERNOS MUNICIPALES Y SUS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

La administración y atribución de facultades de los municipios en Puerto Rico se estableció mediante legislación y no por la Constitución. Durante el 2020, las normas que regulan el funcionamiento municipal fueron objeto de modificaciones sustanciales con la aprobación del Código Municipal de Puerto Rico mediante la Ley 107 de 14 de agosto de 2020 con el propósito de "integrar, organizar y actualizar las leyes sobre la organización y funcionamiento de los Municipios; añadir nuevos modelos procesales para la consecución de mayor autonomía para estos" y derogar unas 17 leyes relacionadas. El Código Municipal contó con la anuencia de la mayoría de los alcaldes del país porque, entre otros asuntos, atiende de forma expresa dos de los mayores problemas que han confrontado los gobiernos municipales a través de los años. Primero, se prohíbe eximir del pago de patentes y contribuciones municipales a persona natural o jurídica alguna, excepto mediante ley. Esto atendía una práctica común del gobierno central que, para atraer industrias del exterior, les concedía exenciones en detrimento de las arcas municipales, pero conservando la responsabilidad de dar mantenimiento a la nueva infraestructura pública

creada por las nuevas empresas (por ejemplo, calles, aceras y recogido de desperdicios sólidos). Segundo, se dispone que toda medida legislativa que imponga responsabilidades que conlleven obligaciones económicas o afecten los ingresos municipales, deberá identificar y asignar los recursos para ello. Este ha sido otro serio problema para los gobiernos municipales pues en el pasado fueron severamente impactados por la aprobación de leyes cuyas consecuencias le han asestado un fuerte golpe a su capacidad fiscal del presente.

A pesar de tales avances legislativos, los municipios enfrentaron retos importantes en las relaciones intergubernamentales durante el 2020. Como veremos, dichos retos tienden a tener un efecto directo y en menoscabo de la calidad de los servicios a los ciudadanos pues al asfixiar a los municipios se sofoca a los ciudadanos.

VII. PAGO DE PENSIONES Y REFORMA DE SALUD

En 1997, la Asamblea Legislativa y el entonces gobernador le requirieron a los municipios asumir una parte de los costos de un nuevo sistema de salud público mediante la Ley 29 de 1997. Esto representó una aportación anual multimillonaria para los 78 municipios, que en aquel momento objetaron la acción de forma vehemente sin éxito (Rivas, 24 de julio de 1997; Fernández Colón, 27 de mayo de 1996). Así mismo, un año antes, mediante la aprobación de la Ley 3 de 1996, se dispuso la obligación de los municipios a ingresar al plan de pensiones de los organismos públicos estatales y pagarles a sus empleados las aportaciones patronales correspondientes. Mientras los gobiernos municipales tuvieron la capacidad de acudir a los mercados y emitir deuda pública, con mayor o menor dificultad, lograron mantener sus finanzas a flote. Sin embargo, luego de

que en el 2016 el gobierno central quebró, con dicha acción perdieron, no sólo el acceso a los fondos que tenían depositados en el Banco Gubernamental de Fomento, sino también la posibilidad de refinanciar su deuda.

VIII. LAS FINANZAS MUNICIPALES Y EL GOBIERNO FEDERAL

En el 2019, el gobierno estatal reconoció la crisis en la que había sumido a los municipios y aprobó la Ley 29 de 2019 para otorgarles $166 millones para el pago atrasado de pensiones y $32 millones para el pago del seguro de salud. Sin embargo, la Junta de Supervisión Fiscal no estuvo de acuerdo y elevó la controversia al foro de justicia federal. A principios del 2020 la jueza federal asignada a atender los casos relacionados con la quiebra del gobierno de Puerto Rico anuló la ley devolviendo a los gobiernos municipales a un profundo estado de crisis fiscal. Finalmente, mediante una transacción especial, los municipios lograron hacer un pago de $132 millones, quedando un balance de $66 millones al descubierto que aún no han podido saldar. Esta saga ilustra cómo las decisiones de la rama ejecutiva y legislativa han tenido el efecto de socavar la estabilidad fiscal de los municipios sin su consentimiento.

En el 2020, 32 de 78 municipios tuvieron déficits presupuestarios. No obstante, en una acción inexplicable, en ese año la Junta de Supervisión Fiscal se reunió con los diez alcaldes de los municipios con mayor solvencia y que reflejaban superávits en sus finanzas para obtener más información. Lo que en un principio pareció ser un reconocimiento a la gestión pública de dichos alcaldes, en el 2020 se convirtió en otro acto más de intervención cuestionable en los asuntos políticos del país, esta vez en los gobiernos municipales. En junio de 2020, la Junta de Supervisión Fiscal les requirió

a esos 10 alcaldes presentar un plan fiscal que incluyera importantes reducciones de gastos y la implantación de medidas de eficiencia que, según algunos alcaldes, resultaban innecesariamente onerosas. Como expresó uno de ellos "aplicar esos presupuestos causaría un grave disloque en los servicios que los municipios ofrecemos a los ciudadanos" (Luis Javier Hernández, Alcalde de Villalba, citado en Edición Digital, Univisión Puerto Rico, 3 de octubre de 2020). Otro de los 10 alcaldes optó por retar legalmente la constitucionalidad de la ley federal, PROMESA, de la cual emanan los poderes de la Junta de Supervisión Fiscal "para expresar enérgico repudio a las acciones unilaterales de la Junta... en perjuicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos de San Sebastián y en menoscabo de la voluntad democrática expresada a través del voto mediante el cual se delegó en los funcionarios electos municipales la facultad de implementar las políticas públicas..." (Javier Jiménez Pérez, Alcalde de San Sebastián, citado en Radio Isla, 14 de octubre de 2020). Al concluir el 2020 ninguno de los 10 alcaldes había cumplido con los requerimientos de la Junta de Supervisión Fiscal.

IX. CAPACIDAD DE GESTIÓN DURANTE EMERGENCIAS Y EVENTOS NATURALES

La precaria situación fiscal de los gobiernos municipales no ha sido óbice para que hayan prestado servicios de primera respuesta en cada una de las múltiples instancias de emergencia enfrentadas por los ciudadanos puertorriqueños. Ya en el 2017, luego del paso de dos huracanes devastadores que dejaron al país a oscuras e incomunicado, y frente a la incapacidad del gobierno central, fueron los alcaldes y su personal, junto a voluntarios de las comunidades quienes abrieron

paso en carreteras y caminos, llevaron agua y hielo, distribuyendo medicamentos y rescatando a personas que quedaron atrapadas. En el inicio del 2020, los pueblos del sur del país fueron estremecidos por un fuerte terremoto de 6.4 y sucesivos temblores causando serios daños a las viviendas y pérdidas sustanciales a los negocios de esa región, estimados en sobre USD 460 millones (Quintero, 13 de enero de 2020). El continuo movimiento telúrico dejó sin viviendas seguras a unos 7,000 habitantes y forzó a sobre 20,000 personas a dormir en sus automóviles o en la calle (Notiseis 360, 1 de enero de 2020). Esto puso a prueba nuevamente la capacidad de los alcaldes para movilizar recursos, ofrecer vigilancia, servicios sanitarios y asistencia médica con un apoyo torpe y accidentado del gobierno estatal.

La respuesta del gobierno estatal (camas, casetas y toldos, apoyo emocional) estuvo plagada de tropiezos vinculados a los intereses de algunos funcionarios en obtener cobertura mediática cuando los entregaban (Metro PR, 11 de mayo de 2020). Esto creó serios disloques en la distribución y posteriormente provocó la salida de varios funcionarios del gobierno que debieron renunciar o fueron despedidos y algunos acusados por violar la Ley de Ética Gubernamental (Metro PR, 19 de enero de 2020; El Nuevo Día, 10 de diciembre de 2020).

Apenas dos meses después de esa emergencia, en marzo de 2020, y sin haberse resuelto la crisis de vivienda provocada por los terremotos, el país se enfrentó a la pandemia causada por el COVID-19. Una vez más, los gobiernos municipales parecieron reaccionar de forma más efectiva que el gobierno central. Si bien como mencionamos antes, la Gobernadora decretó un exitoso cierre de gobierno y comercios, lo

cierto es que no actuó para tomar control de los contagios. Fue el gobierno municipal de Villalba el primero en establecer un sistema de rastreo y monitoreo de contagios (CyberNews, 2 de abril de 2020). Finalmente, el propio gobierno central adoptó el modelo desarrollado por ese municipio y lo hizo disponible a los demás, asignándoles fondos para la contratación de los recursos humanos necesarios (Parés, 19 de mayo de 2020).

X. CONCLUSIONES

La reseña anterior refleja que durante el 2020 se continuó y reafirmó la tendencia de enfrentamientos y disloques en las relaciones intergubernamentales en Puerto Rico. Uno de los aspectos más sobresalientes fue la hostilidad entre las ramas ejecutiva y legislativa, ambas controladas por el mismo partido. Posiblemente en tiempos ordinarios, esa situación no habría tenido mayor impacto en la sociedad. Sin embargo, en un contexto de crisis económica, fiscal y de salud, la inhabilidad para aunar esfuerzos para atenderlas ha hecho más difícil la situación para el Pueblo puertorriqueño. Así mismo, las acciones de la Junta de Supervisión Fiscal hasta el momento han resultado de muy poco valor para el país, mientras su costo económico y de democracia ha resultado ser uno muy alto. En cambio, los gobiernos municipales, a pesar de su compleja situación fiscal, hicieron evidente su importancia para la salud y seguridad de los ciudadanos al responder de manera mucho más ágil y efectiva que el gobierno central.

XI. REFERENCIAS

America Cruise Ferries, Inc. v. Vázquez Garced, (D.P.R. Dec. 17, 2020).

CNN (18 de julio de 2019). Trump: El liderazgo de Puerto Rico es "corrupto" y "saquea al gobierno de EE.UU". https://cnnespanol.cnn.com/2019/07/18/trump-el-liderazgo-de-puerto-rico-es-corrupto-y-robar-a-los-ciegos-al-gobierno-de-ee-uu/

Consejo de Derechos Humanos (10 de abril de 2011). Principios Rectores sobre la Deuda Externa y los Derechos Humanos, 20° período de sesiones.

Correa Velázquez, Melissa (17 de agosto de 2020). Acusan a Charbonier por esquema de fraude. El Vocero. https://www.elvocero.com/ley-y-orden/acusan-a-charbonier-por-esquema-de-fraude/article_c47f93a8-e07b-11ea-b45c-2fd25223e0ff.html

CyberNews (2 de abril de 2020). Villalba activa su propio sistema de rastreo de COVID-19. La Perla del Sur.

CyberNews (30 de diciembre de 2020). Auditoría del Inspector General determina: No concuerda el inventario de papeletas. Noticel. https://www.noticel.com/elecciones/-ahora/20201230/auditoria-del-inspector-general-determina-no-concuerda-el-inventario-de-papeletas/

El Nuevo Día (10 de diciembre de 2020). El PFEI asigna dos fiscales para investigar a Carlos Acevedo por el hallazgo del almacén con suministros en Ponce. https://www.elnuevodia.com/-noticias/locales/notas/asignan-un-fei-contra-carlos-acevedo-por-el-hallazgo-de-un-almacen-con-suministros-en-ponce/

El Vocero (20 de junio de 2020). Oposición truena contra gobernadora por firmar Código Electoral. Dis-

ponible en https://www.elvocero.com/gobierno/oposici-n-truena-contra-gobernadora-por-firmar-c-digo-electoral/article_429f96d4-b33b-11ea-aa2c-476c1761fd42.html

Espacios Abiertos (sin fecha). Diccionario de la Deuda: Deuda Pública. https://espaciosabiertos.org/en/diccionario/deuda-publica/

Fernández Colón, José (27 de mayo de 1996). Municipios condicionan pago deuda Tarjeta Salud. El Vocero, pág. 8.

Junta de Supervisión Fiscal (2020). Ensayo: Cómo Reformular el Gobierno: Una Nueva Alianza entre el Gobierno Central y los Municipios. https://juntasupervision.pr.gov/ensayomunicipios/

Krueger, Anne O., Teja, Ranjit, Wolfe, Andrew (2015). Puerto Rico: A way forward. Technical Report for the Government of Puerto Rico. http://www.gdbpur.com/documents/-FinalUpdatedReport7-13-15.pdf

Lebrón, Jonathan (5 de noviembre de 2020). FBI arresta a otro legislador del PNP. ABC Puerto Rico. https://www.abc.pr/fbi-arresta-a-otro-legislador-del-pnp/

Ley Pública 600 del 3 de julio de 1950, cap. 446, 64 Stat. 314., 1 L.P.R.A. Documentos Históricos.

López Cabán, Cynthia (10 de diciembre de 2020). Guerra entre la Gobernadora y Rivera Schatz deja a la deriva el nombramiento al Supremo. Noticel. https://www.noticel.com/-legislatura/ahora/gobierno/top-stories/20201210/guerra-entre-la-gobernadora-y-rivera-schatz-deja-a-la-deriva-el-nombramiento-al-supremo/

Metro PR (11 de mayo de 2020). Informe concluye aguantaron suministros por Evelyn Vázquez. https://www.metro.pr/pr/noticias/2020/05/11/informe-concluye-aguantaron-suministros-evelyn-vazquez.html

Metro PR (19 de enero de 2020). Wanda Vázquez despide dos jefes de agencias por mal manejo en emergencia. https://www.metro.pr/pr/noticias/2020/01/19/wanda-vazquez-despide-dos-jefes-agencias-mal-manejo-emergencia.html

Notiseis 360 (17 de enero de 2020). Más de 7,000 permanecen refugiados por temblores en Puerto Rico. https://wipr.pr/mas-de-7000-permanecen-refugiados-por-temblores-en-puerto-rico/

Oficina de Gerencia y Presupuesto. Presupuesto Aprobado, Año Fiscal 2019-2020. Disponible en http://www.presupuesto.pr.gov/PresupuestoAprobado2019-2020/Resumen%20del%20Presupuesto/PRESUPUESTO%20APROBADO%20AÑO%20FISCAL%202019-2020.pdf

Parés, Marga (19 de mayo de 2020). Salud implementará modelo creado por Villalba para rastrear casos de COVID-19. El Nuevo Día.

Puerto Rico Oversight Management and Economic Stability Act of 2016. Ley Pública 114-187 del 30 de junio de 2016. 130 Stat. 549, 48 U.S.C. § 2101 (2016).

Puerto Rico v. Sánchez Valle, 136 S.Ct. 1863 (2016).

Quintero, Laura (13 de enero de 2020). Municipios de la zona sur sufrieron sobre $460 millones en daños por los terremotos. El Nuevo Día. https://www.elnuevodia.com/noticias/locales/-notas/municipios-de-la-

zona-sur-sufrieron-sobre-460-millones-en-danos-por-los-terremotos/

Rivas, Lillian (24 de julio de 1997). Negados los alcaldes del PPD a pagar la tarjetita. El Nuevo Día. Pág. 14.

Rivera Ramos, Efrén (2020). Puerto Rico ante la pandemia. En González Martín, Nuria (coord.), Valadés, Diego (coord.), Emergencia Sanitaria por COVID-19. Derecho constitucional comparado, Serie Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional No. 20, p. 147, disponible en https://www.juridicas.unam.mx/publicaciones/detalle-publicacion/157?fbclid=IwAR1IEaAt0dPgI4Hyi9faZr583HptAXcG9GaDjPWryzMvnsSeioeCxDGU4Zc).

Rivera, Rafy (10 de agosto de 2020). Suspenden elecciones primarias en varias regiones de Puerto Rico. CNN en Español. https://cnnespanol.cnn.com/video/puerto-rico-suspende-elecciones-primarias/

Ruiz Kuilan, Gloria (10 de noviembre de 2020). Aumentan a 182 los maletines encontrados con papeletas sin contar. El Nuevo Día. https://www.elnuevodia.com/noticias/politica/-notas/aumentan-a-182-los-maletines-encontrados-con-papeletas-sin-contar/

Sin Comillas (2020). Desde que el gobierno se declaró en quiebra se han pagado más de $858 millones en gastos legales. Disponible en https://sincomillas.com/desde-que-el-gobierno-se-declaro-en-quiebra-se-han-pagado-mas-de-858-millones-en-gastos-legales/.

Skeel, David (2018). Reflections on Two Years of PROMESA, Revista Jurídica UPR, 87. 862-865.

Suárez, Damáris (12 de agosto de 2020). El histórico caos electoral de las primarias 2020. Centro de Periodismo Investigativo. Disponible en https://periodismoinvestigativo.com/2020/08/el-historico-caos-electoral-de-las-primarias-2020/

Torres, Rosanna (30 de septiembre de 2020). Informe de política pública, PROMESA: cuatro años más tarde. Centro para una Nueva Economía. Disponible en https://grupocne.org/2020/09/30/promesa-cuatro-anos-mas-tarde/.

Valentín, Ortiz, Luis J., Cintrón Arbasetti, Joel (28 de mayo de 2020). El esquema de la venta de pruebas en Puerto Rico. Centro de Periodismo Investigativo. https://periodismoinvestigativo.com/2020/05/el-esquema-de-la-venta-de-pruebas-en-puerto-rico/#

Vázquez Irizarry, William, "Los Poderes del Gobernador de Puerto Rico y el uso de Órdenes Ejecutivas", 76 Rev. Jur. U.P.R. 951 2007.