REDIBRIG

REVISTA IBEROAMERICANA DE RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

RIBRIG número 1/2020. ISSN: En tramitación.

LA RECEPCIÓN DE *UNDERSTANDING INTERGOVERNMENTAL RELATIONS* DE WRIGHT EN EL ESPACIO CONSTITUCIONAL IBEROAMERICANO: PRESUPUESTOS Y PROYECCIÓN

José Joaquín Fernández Alles
Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de Cádiz (España)
Joaquin.alles@uca.es

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: PRESUPUESTOS METODOLÓGICOS. II. PRESUPUESTOS CONCEPTUALES DE LAS RIG: ANTECEDENTES, CARACTERES Y MODELOS. III. LA TEORÍA SOBRE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES DE WRIGHT: SU PROYECCIÓN COMPARADA. IV. LA PROYECCIÓN DE LAS RIG EN LAS TRES DIMENSIONES HORIZONTALES DEL PODER: SEDE JURISDICCIONAL, SEDE PARLAMENTARIA Y SERVICIO PÚBLICO. V. CONCLUSIONES. VI. BIBLIOGRAFIA.

RESUMEN: Este artículo analiza las bases metodológicas, conceptuales y dogmática de la teoría de las relaciones intergubernamentales a partir de la obra señera de Deil S. Wright: *Understanding Intergovernmental Relation*s. A continuación, proyecta estas bases al contexto iberoamericano, atendiendo a las exigencias del Derecho Constitucional comparado, a las circunstancias de cada Estado, a sus respectivas realidades constitucionales y a una dogmática constitucional asumible, como premisa necesaria para configurar e integrar una teoría constitucional normativamente exigente sobre las relaciones intergubernamentales. Una vez establecidas las citadas bases y aplicadas al contexto iberoamericano, se analiza su potencialidad política y jurídica futura en combinación con las aportaciones del funcionalismo constitucional, el personalismo político y jurídico y la teoría sobre la integración estatal

Para citar: J.J. Fernández Alles, "La recepción de *Understanding Intergovernmental Relations* de Wright en el espacio constitucional iberoamericano: Presupuestos y proyección", *RIBRIG*, 1, 2020, 1-33.

y supraestatal, todas ellas categorías conceptuales que, a partir de la experiencia americana y europea, iluminan ya los caminos de Iberoamérica.

ABSTRACT: This article analyzes the methodological, conceptual and dogmatic bases of the theory of intergovernmental relations based on the referential work of Deil S. Wright: Understanding of intergovernmental relations. Next, it projects these bases to the Ibero-American context, taking into account the requirements of comparative Constitutional Law, the circumstances of each State, their respective constitutional realities and an acceptable constitutional dogmatic, as a necessary premise to configure and integrate a demanding theory on intergovernmental relations. Once the aforementioned bases have been established and applied to the Ibero-American context, its possible legal and political applicability in future is analyzed in combination with the contributions of constitutional functionalism, political and legal personalism, and the theory of state and supra-state integration. With the useful learning that the North American and European experiences suppose, these theoretical categories already illuminate the ways of Iberoamerica.

PALABRAS CLAVES: IBEROAMÉRICA. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES. CONSTITUCIÓN. INTEGRACIÓN. DERECHO COMPARADO.

KEY WORDS: IBEROAMERICA. INTERGOVERNMENTAL RELATIONS. CONSTITUTION. INTEGRATION. COMPARATIVE LAW.

I. INTRODUCCIÓN: PRESUPUESTOS METODOLÓGICOS.

El estudio jurídico de las relaciones intergubernamentales (en adelante, RIG) plantea tres tipos de consideraciones de interés para el Derecho Constitucional y en general, para el

Derecho Público europeo: metodológicas, conceptuales y dogmáticas. El tratamiento sistemático de estas tres dimensiones de las relaciones intergubernamentales es de carácter necesario y previo a cualquier estudio sobre las RIG y, como sucede en ocasiones, su omisión puede provocar desajustes, malentendidos y confusiones teóricas susceptibles de invalidar cualquier planteamiento científico. Precisamente, dos de los errores más frecuentes que surgen cuando se analizan o comparan experiencias nacionales o modelos de descentralización política y de RIG, consisten en partir de una comparación entre Estados cuyos regímenes constitucionales son difícilmente homologables.

Es el caso de la comparación entre las RIG de un Estado constitucionalmente normativo, cuyos principios dogmáticos están vinculados a la unidad del Estado, la lealtad y la integración, con las pretendidas RIG de otro Estado que por su descentralización meramente nominal o su debilidad garantista, dista de ser calificado como Estado constitucional de Derecho y descentralizado. En estos supuestos, se da por sentado que sus regulaciones positivas, sus principios dogmáticos (o la ausencia de estos), sus fundamentos teóricos y son prácticas políticas y administrativas son igualmente de válidos y legítimos en términos constitucionales que otro cuyo desarrollo constitucional no permite una comparación razonable.

También es el caso de la limitada comparabilidad entre Estados extensamente descentralizados en competencias y gasto público con otros cuyo federalismo nominal intenta esconder un centralismo *de facto*. En esta introducción metodológica, también cabe citar los recurrentes problemas y confusiones que aparecen cuando se identifican las RIG con los principios y planteamientos del federalismo, bajo cuyo paraguas conceptual se han estudiado las RIG en tantos libros y artículos que comparan sin una metodología asentada y desoyendo las premisas de los precursores de las RIG, particularmente Deil S. Wright. En los últimos cincuenta años, animados por el com-

prensible propósito de acercar experiencias propias a los modelos comparados de referencia en el ámbito de las RIG, ha sido relativamente habitual en muchos Estados la *importación* doctrinal o legislativa de categorías relativas a las RIG prescindiendo de estas premisas metodológicas previas y tratando como categorías equiparables algunas que no son homologables.

En relación con los límites de la comparación jurídica, según han explicado los principales autores de referencia en el Derecho Constitucional Comparado, como son Vergottini, Constantinesco, García-Pelayo o Pizzorusso[1], siempre se exige una equivalencia mínima entre el *comparatum* y el *comparandum* y, en todo caso, la metodología comparatista plantea el problema sobre las funciones de la comparación[2]. Afirma Scarciglia en tal sentido que las finalidades principales del Derecho Constitucional Comparado se sintetizan" en "conocer y comprender diferentes ordenamientos para llegar a la construcción de clasificaciones en familias o categorías jurídicas"; "comprobar la compatibilidad de un ordenamiento con los modelos abstractos" o "facilitar la interpretación jurídica por

[1]Valga entre todos, P. Biscaretti di Ruffia, *Introduzione al Diritto Comparato*, Milano, 1980; G. de Vergottini, *Derecho Constitucional Comparado*. Espasa Calpe, Madrid, 1983, pp. 69 y ss; L. J. Constantinesco, *Introduzione al diritto comparato*. Vol. I. *Sistemi giuridici comparati* (A. Procida Mirabelli Di Lauro and R. Favale, edits.). Giappichelli Editore. Torino, 1996. Más recientemente, véase F. Biagi, J. O. Frosini, J. Mazzone, "Comparative Constitutional History", *History of European Political and Constitutional Thought*. Volume 3. Brill. Leiden, 2020.

[2] Scarciglia afirma que las funciones teóricas del Derecho comparado son el conocimiento, la mejor comprensión del Derecho nacional, y la educación y la formación del jurista, mientras que las funciones prácticas se concretan en el auxilio a la política legislativa y a la redacción de los textos normativos, la comprensión por parte de la doctrina de modelos de proveniencia extranjera, la elaboración de tratados y convenios internacionales, la función dc armonización y unificación, o la función de interpretación. En el caso del Derecho Público, el principal objetivo teórico de la comparación sería la adquisición de nuevos conocimientos que puedan ser útiles a la ciencia iuspublicista. R. Scarciglia, *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*. Dykinson. Madrid, 2011, p. 73.

los tribunales y los profesionales del derecho o inspirar la preparación de nuevo textos normativos"[3].

Además, todo análisis de Derecho Constitucional Comparado incluye el *comparatum*, el *comparandum* y el *tertium comparationis*, supone un modelo de referencia abstracto, distinto a los regímenes jurídicos que son objeto de análisis, e implica la identificación de los elementos determinantes y de los formantes, el análisis de las características, semejanzas, diferencias y relaciones de los regímenes jurídicos elegidos atendiendo a su contexto cultural (Häberle) y, como resultado de las tareas citadas, la construcción de las categorías conceptuales homologables, entre las cuales se encuentra, siguiendo la teoría de "elementos determinantes" de Costantinesco, un sistema de valores que están en la base del ordenamiento jurídico, que "no es igualitario y horizontal, sino jerárquico y vertical"[4].

La incorporación de un sistema de relaciones intergubernamentales exige, pues, la asunción de un sistema dogmático de valores y principios entres los que deben citarse el principio de integración (integración constitucional de los elementos del Estado), el principio de unidad o el principio de lealtad, los cuales a su vez se asientan en los contenidos esenciales del Estado social y democrático de Derecho, incluido el imperio de la ley, la seguridad jurídica, el cumplimiento de las leyes y la soberanía del pueblo. De puro nominalismo constitucional debe calificarse todo planteamiento defensor de las relaciones intergubernamentales que no atienda sistemáticamente al previo cumplimiento de los contenidos materiales del constitucionalismo o que, directamente, los ignore o vulnere: control efectivo del poder, garantía de los derechos fundamentales, división de poderes, Poder Judicial independiente, función integradora de los elementos del Estado,

[3] R. Scarciglia, *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*, cit., pp. 177 y ss.

[4] R. Scarciglia, *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*, cit., pp. 120 y 121.

igualdad de oportunidades, pluralidad política, libertad de prensa, igualdad y calidad en los distintos niveles educativos, burocracia independiente y sin arbitrariedades, control de los grupos presión...). En el espacio constitucional iberoamericano, esta imprescindible consideración dogmática no solo antecede a cualquier debate o análisis sobre las RIG sino que forma parte, junto a sus presupuestos metodológicos y conceptuales, de toda investigación científica o propuesta de *lege ferenda* que, en el marco de una teoría constitucional del Estado, pretenda articular las relaciones entre los distintos niveles de gobierno y configurar su estructura territorial. En apartado de conclusiones de este artículo, se encontrarán algunas reflexiones finales dirigidas a orientar este entendimiento sistemático de los presupuestos metodológico, conceptuales y dogmáticos sobre las RIG.

Pues bien, centrándonos en las relaciones entre federalismo y RIG, en primer lugar, afirmaba Deil S. Wright:

a) Que el federalismo es un "concepto utilizado en exceso y poco cuidadosamente", con descuido de la formulación de normas y de los aspectos sobre la Administración pública[5]. Para el autor de *Understanding Intergovernmental Relation*s, las RIG no son exactamente técnicas federales sino conceptualmente distinguibles: por una parte, a diferencia de la naturaleza jurídica y legalista de las reglas federales (poderes legales, acciones formales y acuerdos escritos) que han dominado el pensamiento y la práctica del federalismo, las RIG no se centran en las normas sino en las personas, trascendiendo el enfoque jurídico e incluyendo "toda una rica gama de acciones y concepciones informales de los funcionarios que de otra manera quedarían sumergidas"[6]. Es lo que

[5] D. S. Wright, "El 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, p. 8.

[6] D.S. Wright, *Understanding Intergovernmental Relation*s. Brooks/Cole Publishing Company. Belmont (CA), 1978. En este artículo destinado al espacio iberoamericano, to-

Wright denomina "más allá del legalismo", concepción que tantas implicaciones presenta en el ámbito metodológico al desmentir cualquier extremismo formalista. Siempre al servicio del concepto normativo de Constitución, pero conforme a una noción abierta y equilibrada, la concepción pluralista y cultural de la *Constitución viva* permite integrar un concepto de RIG no limitada a las normas sino extendidas a todos los sujetos en presencia llamados a aplicarla.

Y no sería solo aplicable al sistema federal sino a todo proceso formal y materialmente descentralizador que atienda a la dimensión funcional, personal y cultural donde se instalan las RIG: por una parte, respecto al carácter descentralizador del proceso donde se instalan las RIG, debe admitirse que el criterio determinante para calificar la organización territorial del Estado es, además del *nomen iuris* y la regulación de sus principios legitimadores y dogmáticos (relativos a la forma de Estado) -que obedecen a consideraciones estáticas poco adaptadas a la dinamicidad de los procesos estatales[7]-, también la mayor o menor descentralización de las competencias (relativos a la forma de gobierno en su dimensión vertical con técnicas de transferencia, delegación, coordinación y cooperación)[8], principalmente el grado real de competencias legislativas, ejecutivas y financieras. En muchos casos, el nombre "federal" esconde un modelo débilmente descentralizado. Y, como en el caso de España desde 1978, un Estado no federal constituido bajo al principio de la

mamos como referencia la traducción al español de esta obra: *Para entender las relaciones intergubernamentales*. Estudio Introductorio de J.L. Méndez. Fondo de Cultura Económica. México, 1997, pp. 100-101.

[7]E.M. López-Aranguren, "La cambiante realidad de las relaciones intergubernamentales", *Estudios en homenaje al profesor Gregorio Peces-Barba*. Dykinson. Madrid, Vol. 1, 2008, pp. 743-744.

[8] Véanse M. J. García Morales, "La colaboración a examen: Retos y riesgos de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico", *REDC*, 86, 2009, pp. 65-117; y X. Arbós i Marín, "La calidad formal de la cooperación vertical", *Revista Vasca de Administración Pública*, 95, 2013, pp. 167-196.

soberanía única del pueblo, puede haberse descentralizado más intensamente en competencias y gasto público que un Estado federal que solo es nominalmente federal.

En lo que se refiere al gasto público, según Wright, se trata de un aspecto fundamental de las RIG que se proyecta en cada uno de los niveles de gobierno y en el conjunto del sistema a través de negociación, decisión, gestión y conflictos sobre las transferencias financieras: "La ayuda financiera federal, junto con sus condiciones y requisitos concomitantes" contribuye a la expansión de los servicios[9]. Según Wright, el dinero no habla sino grita: los ingresos y gastos son importantes para conocer la realidad de las relaciones intergubernamentales, con particular interés por el "cabildeo intergubernamental", esto es, los actores de fuera del gobierno, particularmente los grupos de interés público o *PIGs* (siete grupos de cargos electos y administradores de los entes estatales y locales), la financiación de la formación en relaciones intergubernamentales o los efectos económicos de las decisiones adoptadas..., con una hipótesis general según la cual la tendencia general de las RIG se dirigen a la continuidad y la cooperación, así como al consenso y la tranquilidad[10].

[9]D.S. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, cit., pp. 201 y ss., y 789. Respecto al ámbito español, véase R. Cicuéndez Santamaría, J. A. Ramos Gallarín,"La dimensión intergubernamental del sistema de financiación autonómico", y J. A. Ramos Gallarín, M. Alda Fernández, R. Cicuéndez Santamaría, "La dimensión institucionalizada de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico", en L. López Nieto, *Relaciones intergubernamentales en la España democrática: interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*. Dykinson. Madrid, 2006, pp. 175-204, y 281-294, respectivamente; S. Álvarez García, D. Cantarero Prieto, "Relaciones fiscales intergubernamentales en el sistema español de financiación de las Comunidades Autónomas", *Revista de Economía y Estadística*, 1, 2006, pp. 39-97; y M. J. Fernández Pavés, "Relaciones administrativas y colaboración en la aplicación de los tributos locales", en F. García-Fresneda Gea, D. Casas Agudo; J. A. Sánchez Galiana (dirs.), *Estudios críticos sobre la delimitación territorial del poder financiero: situación actual y perspectivas de reforma*. Tirant lo Blanc. Valencia, 2014, pp. 679-708; G. Plascencia, "Las relaciones fiscales intergubernamentales. Una aproximación al contexto jurídico de la tributación local en México", Ciencia Jurídica, 2, 2012, pp. 107-126.

[10]D.S., Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, cit., p. 409. Sobre el desarrollo de esta concepción, N. Bolleyer, *Intergovernmental Cooperation. Rational*

Por otro lado, respecto a la dimensión funcional, personal y cultural donde se instalan las RIG, como afirma Wright, "los participantes en las RIG se preocupan", sobre todo, "porque las cosas se hagan"[11], destacando la relevancia institucional y promocional de los poderes públicos, y la dimensión cultural (cultura constitucional) de la actitud de las autoridades, empleados públicos y ciudadanos ante el buen funcionamiento del Estado a través de la correcta comprensión de las RIG. Debe resaltarse, en este ámbito, que Wright emplea una metodología cuantitativa y cualitativa propia de la Ciencia Política o la Sociología Política[12] que plantea problemas al Derecho Constitucional dominante en Europa, con frecuente remisión a leyes sectoriales, casos reales, encuestas, historias de vida y experiencias particulares de los Estados Unidos de América, o el número de páginas del *Federal Register*[13], muy presente en los estudios de las RIG en Canadá, pero no siempre útiles en términos comparados[14].

Choices in Federal Systems and Beyond. Oxford University Press. Oxford, 2009, pp. 17-34.

[11] D.S. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, cit., p. 81.

[12] Véase por ejemplo, el planteamiento de E. M. López-Aranguren, "La coherencia en el papel que los ciudadanos asignan al Ayuntamiento en el sistema de relaciones intergubernamentales", *REIS: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 114, 2006, pp. 211-226.

[13] https://www.federalregister.gov/

[14] D.S. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales* cit., p. 82. En el caso de Canadá, véanse también J. Parker, *Comparative Federalism and Intergovernmental Agreements. Analyzing Australia, Canada, Germany, South Africa, Switzerland and the United States*. Routledge, Abingdon, 2015; B. Pelletier, "Las relaciones intergubernamentales en Canadá desde una perspectiva horizontal", J. Tudela Aranda, F. Knüpling, *España y modelos de federalismo*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2010, pp. 301-303. Sobre el Reino Unido, C. Altavilla, "Devolución, gobierno multinivel y relaciones intergubernamentales en el Reino Unido", en G. Gabriel Carranza; R. Marcelo Bernal, C. Pizzolo (dira.), *Modelos para armar: Procesos federales actuales, descentralización del poder y desafíos del gobierno multinivel*. Universidad Nacional de Córdoba. Editorial Astrea, 2018, pp. 223-251. En relación con las RIG en Alemania, D. Broüer, "Las relaciones intergubernamentales en el federalismo alemán:

b) En segundo lugar, el federalismo se organiza a partir de un "conjunto jerárquico de relaciones de poder o de autoridad" fundamentado en la cláusula de superioridad del artículo VI. 2 de la Constitución, mientras que, según Wright, el concepto de RIG no contiene distinciones jerárquicas de superioridad o inferioridad. Y,

c) En tercer lugar, las RIG prestan especial atención a las políticas y al enfoque de la elección de políticas (*policy-choice*), una preocupación que siempre ha sido menor en el caso del federalismo, cuya teoría constitucional habría sido tan confusa e imprecisa en su objeto y fines, con excesivo abuso en su invocación, que ha debido siempre adjetivarse en el último siglo: Nuevo federalismo, federalismo creador, federalismo cooperativo[15], "federalismo maduro y naciente", "federalismo nacional", "federalismo de fachada", con cuerpos legislativos y ejecutivos ampliamente involucrados como actores intergubernamentales[16], federalismo nominal o centralizado (los entes territoriales existirían solo nominalmente, siendo los gobernadores meros "jefes de funcionarios del sistema federal"), con perspectivas como el federalismo de la élite del poder (cuerpo selecto de dirigentes nacionales), federalismo pluralista-tecnocrático (feudos económicos de alcance nacional dirigidos por "poderosos grupos de interés privado", federalismo económico,... (en la

Una perspectiva de la experiencia práctica", J. Tudela Aranda, F. Knüpling, *España y modelos de federalismo,* cit., pp. 293-300; M. Trettel, "El sistema federal alemán: marco institucional y estructura de las relaciones intergubernamentales", en G. Gabriel Carranza; R. Marcelo Bernal, C. Pizzolo (dira.), *Modelos para armar*, cit., pp. 39-58; y A. Katrin, "Intergovernmental Relations in German Federalism: Cooperative Federalism, Party Politics and Territorial Conflicts", *Comparative European Politics*, 12 (4-5), 2014, pp. 422-443.

[15]I. Lasagabaster Herrarte, "Relaciones intergubernamentales y federalismo cooperativo", RVAP, 41, 1995, pp. 203-220.

[16] D.S. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, cit., p. 177.

actualidad, federalismo abierto, federalismo sostenible y federalismo coercitivo)[17].

Por último, tres enfoques metodológicos son defendidos por Wright a los efectos de conocer el sistema político de los Estados Unidos de América a partir de las RIG: el enfoque conceptual-histórico, el enfoque empírico-descriptivo y el enfoque del contenido de las políticas[18]. A tal fin, en el Prefacio de su tercera edición Wright enfatizaba siete aspectos fundamentales de su obra: a) Los orígenes y fases históricas de las RIG; b) los rasgos característicos de las RIG; c) las relaciones entre el federalismo y las RIG; d) las perspectivas que plantean los distintos niveles de gobierno; e) las políticas públicas concretas a las que van dirigidas las RIG (con referencia a cuestiones jurisdiccionales, redistributivas, regulatorias... que en la actualidad se han ampliado a otros muchos ámbitos), que son generadas por interacciones entre todos los funcionarios públicos[19], en particular, por los administradores públicos, cuya influencia y presencia ha aumentado mucho al estar muy condicionados por la acción del poder legislativo y del poder judicial, provocando a su vez imprevisibilidad de las políticas públicas (principalmente, las distributivas o de desarrollo a través de ayudas federales)[20]; f) lo que actualmente,

[17] D.S. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales,* cit., pp. 103-104. Sobre el federalismo coercitivo, J. Kincaid, "Del federalismo dual al federalismo coercitivo en las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos", R. Agranoff, R. Bañón i Martínez, *El Estado de las Autonomías: ¿Hacia un nuevo federalismo?* IVAP. Vitoria, 1998, pp. 31-53; y "Contemporary u.s. federalism: coercive change with cooperative continuity", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals,* 6, 2008, pp. 10-36.

[18] D.S. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, cit., p. 87.

[19] D.S. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales,* cit., p. 84; y M.C. Jaramillo Cardona, "La descentralización: una mirada desde las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales en Baja California", *Región y Sociedad*, 49, 2010, 177-200.

[20] Capítulo IX. El contenido de las políticas: Cuestiones distributivas y de desarrollo y RIG, pp. 473 y ss.

desde una metodología de técnica legislativa, podríamos denominar "aceptabilidad" de las RIG con datos sobre la opinión (encuestas) de los ciudadanos sobre las RIG. En este ámbito de la dimensión demoscópica y de encuestas de calidad, en España, en el contexto de la crisis sanitaria de la Covid-19, se ha reclamado la participación del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), como oficina oficial del Gobierno de la Nación sobre encuestas, en la evaluación de las relaciones intergubernamentales (tomando como elemento de comparación el caso de Alemania, donde se realizan encuestas en las que se consulta a los ciudadanos qué opinan sobre el sistema de gobernanza, se ha solicitado una encuesta periódica y una evaluación sobre el reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas y sobre los mecanismos de coordinación y cooperación entre los distintos niveles de gobierno, principalmente en materia de sanidad y educación); y g) la dimensión financiera de las RIG[21].

[21] D.S. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, cit., pp. 49-50.

II. PRESUPUESTOS CONCEPTUALES DE LAS RIG: ANTECEDENTES, CARACTERES Y MODELOS.

Aseguraba Wright hace ya más de cuatro décadas que el empleo de la expresión relaciones intergubernamentales "es ya viejo entre funcionarios público y especialistas. Y, sin embargo, se desconocen sus orígenes y sigue careciendo de definición formal"[22]. A tal fin, se refería a la obra de Clyde F. Snider sobre las relaciones intergubernamentales en el nivel local[23] y de William Anderson, ambos desconocedores de su origen, o de W. Brooke Graves, coordinador del número monográfico que dedicó la revista académica *Annals* a las RIG (Núm. 207, 1940, número publicado bajo el título "Relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos. *A Broad Surwey of Recent Developments in the Fields of American Government at All Levels*") y, posteriormente, de la obra que Wright califica como la "obra magna" hasta ese momento: *American Intergovernmental Relations*[24].

El New Deal de Franklin D. Roosvelt y la política de Reagan representarían los dos momentos estelares de debate y configuración de las RIG. Según Wright, la llegada del *New Deal* y "el esfuerzo general del gobierno nacional por combatir el caos económico y social que había causado la Gran Depresión" configurarían el contexto de surgimiento de las RIG, siendo tres sus dimensiones fundamentales las siguientes: el diseño, la evaluación (preocupación por la satisfacción del ciudadano por los servicios públicos como cliente) y el control jurisdiccional (Tribunal Supremo) de las políticas públicas,

[22] D.S. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, cit., p. 69.

[23] F. Snider, "County and Township Government in 1935-36", 31-5, 1937, *American Political Science Review*, 31-5, 1937, pp. 884-913. Disponible en: https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/county-and-township-government-in-193536/C4BC8C205581A35665158970337BB461

[24] W. Brooke Graves, American Intergovernmental Relations: Their Origins, Historical Development and Currecn Status. Scribner's. New York, 1964, 984 ss.

siendo relevantes las alusiones a las "escaramuzas" de Roosvelt y el Tribunal Supremo.

Siguiendo los discursos del Presidente Reagan, las RIG serían un concepto prominente de las disposiciones constitucionales de los Estados Unidos de América[25], si bien, según continúa Wright, se integra por un conjunto de elementos distintos a los que define el federalismo, que se refiere a un sistema de bicentenario de relaciones Federación-Estados considerado la "expresión perdurable de los principios del constitucionalismo" y la mayor contribución de los Estados Unidos a la "Ciencia Política", ámbito de importante configuración del Tribunal Supremo como árbitro de frecuentes conflictos competenciales[26]; y, ocasionalmente, a las relaciones interestatales. Las RIG abarcarían todo tipo de relaciones entre los distintos niveles en presencia: por consiguiente, también las relaciones Estados-Entes locales (regidas en Estados Unidos por la Regla de Dillon de 1868[27]), Federación-Entes Locales y las relaciones interlocales, con un campo de acción más amplio y complejo que las meras relaciones federales[28].

[25] D.S. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, cit., p. 91.

[26] D.S. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, cit., p. 102.

[27] D.S. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, cit., pp. 105 y 439-441. El Juez Dillon en el caso *City of Clinton vs Cedar and Missouri River Railroud*, 24 Iowa 455 (1868).

[28] En el nivel de gobierno local, muy relacionada con las RIG son las relaciones asociativas de los entes locales, como en Estados Unidos la Asociación Nacional de Gobernadores, la Liga Nacional de Ciudades, la Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales, la Asociación Nacional de Condados, la Asociación Internacional de Gerentes de Ciudades o la Conferencia de Alcaldes de Estados Unidos. Con carácter general, sobre la teoría del asociativismo municipal, véase O. Hernández Aguilar, "El asociativismo municipal como una vía para la integración regional. Especial referencia al caso latinoamericano", *Revista de Estudios Fronterizos del Estrecho de Gibraltar*, 2, 2015, pp. 1-21; N. Saniger Martínez, J. M. Escribano Zafra, "La necesaria reforma de los mecanismos de cooperación en el sistema de relaciones intergubernamentales del Estado de las Autonomías y el nuevo papel del gobierno local", en M. Arenilla Sáez; M. Baena del Alcázar, *La Administración pública entre dos si-*

En cuanto a su plasmación normativa, la primera Ley de Cooperación Intergubernamental data de 1968 (P.L. 90-577), que imponía una revisión de las transferencias solicitadas por los entes locales a las instancias estatales y federales; a la que siguió La Ley de Personal Intergubernamental de 1970 (P.L. 91-978), dotada con fondos federales para la formación profesional de los funcionarios estatales y locales en el ámbito de los contenidos intergubernamentales. En esa fecha, casi todos los Estados habían creado una oficina de relaciones intergubernamentales, siendo total la implantación en 1980[29].

Sin embargo, lo que caracteriza a las RIG no es tanto su regulación normativa sino los aspectos relativos a la coordinación y, conforme al planteamiento metodológico referido en el primer apartado, su carácter parcialmente no formalizado.

En relación con la distribución y la coordinación de las políticas públicas, junto a la reglamentación (legislación compartida basa en la cláusula de comercio y en la cláusula de supremacía, y regulación de requisitos transversales - parecido a lo que en España se denomina legislación básica- y su vinculación a las ayudas federales, las órdenes directas, las sanciones cruzadas, la implementación y desarrollo de leyes federales y estatales)[30], un aspecto muy importante de las RIG reside en la adecuada coordinación de las políticas

glos: (Ciencia de la Administración, Ciencia Política y Derecho Administrativo): Homenaje a Mariano Baena del Alcázar. INAP, Madrid, 2010, pp. 457-490; C. E, Arcudia Hernández, "La descentralización municipal en México: nuevas relaciones intergubernamentales a partir de las reformas al art. 115 de la Constitución", *Nómadas: Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, 0, 2012, pp. 235-251.

[29] D.S. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, cit., p. 70.

[30] D.S. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, cit., pp. 503-511 y 533-534.

públicas a nivel estatal, lo que supone la "necesidad de evaluar necesidades, desarrollar alternativas, seleccionar cursos de acción prometedores" y llevar a cabo estas decisiones de forma coordinada[31]. También Wright estudia las condiciones que favorecen la cooperación[32].

Y respecto a la naturaleza no formalizada de las RIG, según Wright, "el tercer rasgo distintivo de las RIG es que las relaciones entre funcionarios no son sucesos ocasionales o aislados, no están formalmente ratificadas en acuerdos o rígidamente fijadas por estatutos o decisiones de los tribunales" y en cambio las RIG incluyen los contactos continuos contactos entre funcionarios y los intercambios de información y opiniones. En expresiva frase de Wright, "los participantes en las RIG se preocupan, sobre todo, "porque las cosas se hagan", es decir, por los arreglos informales, prácticos y orientados a unas metas que pueden realizarse dentro del marco formal, jurídico e institucional de los funcionarios", con acciones concertadas y regularizadas[33]. Sus esfuerzos siguen una pauta y se repiten con frecuencia "para lograr resultados que requieren del consentimiento de otros funcionarios dispersos por el vasto y a veces traicionero terreno del panorama de las RIG". En síntesis, son las "acciones pautadas, persistentes y dirigidas de los participantes a través de los límites gubernamentales las que dan un carácter distintivo a las RIG en el sistema político de los Estados Unidos"[34].

A partir de esta experiencia, de los autores citados por Wright, según Anderson, las RIG son un "cuerpo importante

[31] D.S. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, cit., pp. 496-497.

[32] D.S. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, cit., pp. 550-551.

[33] D.S. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, cit., p. 81.

[34] D.S. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, cit., p. 82.

de actividades o interacciones que se producen entre unidades gubernamentales de todo tipo nivel dentro del sistema federal"[35] –que, según se ha indicado en el apartado anterior, deberíamos ampliar a todo sistema ampliamente descentralizado en competencias y gasto público–, con los caracteres siguientes: a) Número y variedad de las unidades gubernamentales; 2) número y variedad de los empleados públicos intervinientes; 3) la intensidad y regularidad de los vínculos entre los empleados públicos; y 5) la necesaria atención a las cuestiones de política financiera. Además, sin perjuicio de otros modelos más complejos, apunta tres modelos sencillos que han desarrollado las RIG: el modelo coordinado/autónomo; el modelo inclusivo jerárquico; y el modelo superpuesto/de negociación[36], que corresponde a las siguientes formulaciones: a) la autoridad coordinada (autonomía), propia del federalismo dual corregido por el Tribunal Supremo entre 1860 y 1930, y abandonado en el curso del proceso de mayor complejidad de las relaciones económicas y sociales durante el siglo XX[37]; b) la autoridad dominante o inclusiva (jerarquía) o de círculos concéntricos, actualmente denominado "coercitivo" y; c) la autoridad igual o superpuesta (negociación), que configura las RIG como una conducta pautada, independiente y negociada entre funcionarios nacionales, estatales y locales, con intercambios que pueden ser simultáneamente cooperativos y competitivos[38].

[35] D.S. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, cit., p. 71. Véanse los trabajos de la revista *Intergovernmental Perspective*, editada por la Advisory Commission of Intergovernmental Relations, https://home.heinonline.org/titles/US-Federal-Agency-Documents-Decisions-and-Appeals/Intergovernmental-Perspective/?letter=I; https://library.unt.edu/gpo/acir/ ACIRbib/contents.pdf

[36] D.S. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, cit., 54.

[37] D.S. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, cit., p. 107.

[38] D. S. Wright, "El 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", *cit.*, pp. 27 y 28.

Respecto a la última formulación citada, se trataría del "modelo que mejor se adapta a los acuerdos negociados y a la propensión a la disputa, que caracterizan las RIG contemporáneas", con fases conflictivas (centradas en los litigios por los límites jurisdiccionales y otros conflictos jurídicos), cooperativas (provocadas por los problemas de pobreza y amenazas internacionales), concentradas (sobre infraestructuras y obras públicas), creativas (dirigidas a la regeneración urbana y servicios sociales), competitivas (para promover la coordinación y eficacia de los programas, así como la participación ciudadana), calculadoras (vinculada a la sobrecarga administrativa y la falta de confianza política) y contractivas (definida por las restricciones fiscales y jurídicas y las propuestas de mejora)[39].

Por último, en este marco conceptual de las RIG debe citarse la denominada unidad de gobierno. Según explica Wright[40], la unidad de gobierno (más de 82.000 unidades en 1982, casi 500.000 cargos públicos electos) es el sujeto relacional definido por la oficina del Censo de los Estados Unidos de América como una "entidad organizada que, además de tener carácter gubernamental, tiene suficiente discrecionalidad en la administración de sus propios asuntos para dirigirla como separada de la estructura administrativa de cualquier otra unidad gubernamental"[41]. También lo define como "un ente organizado que, además de poseer carácter de gobierno, posee la suficiente capacidad para administrar sus propios asuntos como para distinguirse como independiente de la estructura administrativa de cualquier otra

[39] D.S. Wright, *Para entender*, cit., pp. 131 y 197. Sobre la preeminencia de las relaciones conflictivas y las relaciones de cooperación, pp. 624 y 625.

[40] D.S. Wright, Un*derstanding Intergovernmental relation*s, cit., pp. 73 y 74.

[41] Wright recoge la cita: Oficina del Censo de Estados Unidos. Censo de los Gobiernos de 1982. Governmental Organization, GC82 (1). Washington. D.C. Government Printing Office. 1983, p. 341.

unidad de gobierno"[42]. De todos estos caracteres que definen la naturaleza jurídica de estos sujetos, destaca su "carácter gubernamental", que Wright identifica con "alto grado de responsabilidad ante el público" de los cargos públicos de elección popular a través de informes públicos, y registros y reuniones abiertos y de acceso abierto a los ciudadanos. Todas estas unidades de gobierno asumen las RIG en diversos niveles del gobierno: federales o nacionales; estatales; condados; municipios, distritos escolares, distritos especiales y localidades (*township*); y funcionales.

III. LA TEORÍA SOBRE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES DE WRIGHT: SU PROYECCIÓN COMPARADA.

La influencia de Deil S. Wright ha sido amplia en el espacio académico desde que se publicara en 1978 su clásica obra *Understanding Intergovernmental relations*[43]. No en vano, como han afirmado Agranoff y Radin, se debe a Wright el establecimiento de las bases de las RIG y la configuración de un modelo superpuesto de relaciones entre los distintos niveles de gobierno[44]. En principio destinada a estudiantes y profesionales, en el texto de *Understanding Intergovernmental relations*, su autor se refiere a las RIG como una "característica constante del sistema político estadounidense de los últimos 30 o 50 años", una "expresión relativamente oscura y mal entendida"[45] que nos traslada a finales de la década de los

[42] D. S. Wright, "El 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", *cit.*, p. 9.

[43] D.S. Wright, U*nderstanding Intergovernmental relation*s, cit.

[44] R. Agranoff, B. A. Radin, "Deil Wright's Overlapping Model of Intergovernmental Relations: The Basis for Contemporary Intergovernmental Relationships", *Publius. The journal of federalism*, 45-1, 2015, pp. 139-159.

[45] D.S. Wright, *Para entender*, cit., p. 55.

veinte del siglo XX y, sobre todo, a la década de los treinta como etapa de la configuración doctrinal de las RIG.

A partir de los mencionados antecedentes históricos, y como referencia ineludible en todo tratamiento científico sobre los procesos descentralizadores, su progresiva recepción en Iberoamérica se ha proyectado señaladamente tanto en el Derecho Público[46] como en la Ciencia Política, disciplina donde mejor acomodo ha encontrado su metodología, tanto a partir de líneas autónomas de investigación (España, Argentina, México, Brasil, Ecuador...)[47], como a través del desarrollo de las investigaciones y trabajos conjuntos de profesores españoles o mexicanos con relevantes profesores norteamericanos que, como es el caso del citado Agranoff, han continuado el corpus doctrinal abierto por Wright y la han actualizado con nuevos contenidos, contextos y perspectivas[48].

[46] Véanse los capítulos J. Mendoza, E.J. Grin, *Federaciones de las Américas: descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización*. INAP. México. 2020; y de J. Espejel Mena (dir.), *Las relaciones intergubernamentales y la compensación de los desequilibrios territoriales*. Editorial Fontamara. México, 2015, y O. L. Zapata Cortés, "El estudio de las relaciones entre niveles de gobierno desde las relaciones intergubernamentales y la gobernanza multinivel", *Estudios de Derecho*, 156, 2013, pp. 323-344. Sobre Argentina, C. Altavilla, "Un análisis de las relaciones intergubernamentales en el federalismo argentino a 200 años de su independencia (1816-2016)", *Studia politicae*, 45, 2018, pp. 117-153; en Colombia, O. Barbosa Cardona, "Relaciones intergubernamentales en Colombia", Cuadernos de Administración, Vol. 22, 36-37, 2006, pp. 185-222; en Bolivia, I.C. Arandia Ledezma, "Descentralización y relaciones intergubernamentales en Bolivia", *Reflexión política*, 8, 2002, pp. 1-19; y "Descentralización y relaciones intergubernamentales en Bolivia (1994-2006)". Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid, 2015; en Ecuador, A.I. Molina Morte, *Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de Ecuador*. Tesis Doctoral dirigida por María Universidad Complutense de Madrid, 2015; en Brasil, J. R. Rodrigues Afonso, "Las relaciones intergubernamentales dentro de Brasil", *Revista de la CEPAL*, 84, 2004, pp. 135-157.

[47] Véanse T. G. Falleti, L. González, M. Lardone, *El federalismo argentino en perspectiva comparada*. Universidad Católica de Córdoba, 2013; o J. Sosa, "Tendencias vigentes en el sistema de relaciones intergubernamentales de México", *Cuadernos de Gobierno y Administración*, 3-4, 2003, pp. 57-81.

En el caso particular de España, la teoría de las RIG ha alcanzado una limitada pero real recepción en el espacio académico[49]. Como complemento de las construcciones conceptuales de la ya referida obra de Deil S. Wright, su mencionado artículo en la *Revista de Estudios Políticos* del año 1978 ("El 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") aportó elementos determinantes para el conocimiento cabal y la configuración racional de un Estado descentralizado como el que España alumbraba entonces a partir de los principios establecidos en el artículo 2 y Título VIII de la Constitución[50]. Esta primera recepción en la literatura iuspublicista española fue continuada y completada con desarrollos más amplios por Robert Agranoff, vinculado durante dos décadas al Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset[51]. La evolución

[48]R. Agranoff, y J.A. Ramos Gallarín, "Toward Federal Democracy In Spain: An Examination Of Intergovernmental Relations", *Publius*, 27-4, 1997, pp. 1-38; R. Agranoff, R. Bañón i Martínez, *El Estado de las Autonomías: ¿Hacia un nuevo federalismo?* IVAP. Vitoria, 1998.

[49] Véase C. Colino Cámara, "Las relaciones intergubernamentales", J.A. Olmeda Gómez, S. Parrado Díez, C. Colino, *Las Administraciones públicas en España*. Tirant lo Blanc, Valencia, 2012, pp. 215-218; R. Bañón i Martínez, M. Tamayo, "Las relaciones intergubernamentales en España: el nuevo papel de la administración central en el modelo de relaciones intergubernamentales", R. Agranoff, R. Bañón i Martínez, *El Estado de las Autonomías: ¿Hacia un nuevo federalismo?* IVAP. Vitoria, 1998, pp. 105-159; M.J. García Morales, "Los instrumentos de las relaciones intergubernamentales", *Activitat Parlamentària*, 15, 2008, pp. 48-62.

[50] D. S. Wright, "El 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.

[51] R. Agranoff, E. Argullol, *Federalismo y Autonomía*. Ariel. Barcelona, 2004; R. Agranoff, "Las relaciones intergubernamentales y el Estado de las Autonomías", *Política y Sociedad*, 13, 1993, pp. 87-106; *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*, 2003; *Local Governments and their Intergovernmental Networks in Federalizing Spain*, McGill-Queen's University Press. Montreal, 2010; *Local Governments in Multilevel Governance: The Administrative Dimension*, Lexington Books. Maryland, 2018.

posterior ha partido en gran medida de estas bases teóricas no necesariamente vinculadas al federalismo y, por el contrario, progresivamente adaptadas al concepto de gobierno multinivel, a la función de integración constitucional del Estado y al proceso supraestatal (Unión Europea)[52].

IV.LA PROYECCIÓN DE LAS RIG EN LAS TRES DIMENSIONES HORIZONTALES DEL PODER: SEDE JURISDICCIONAL, SEDE PARLAMENTARIA Y SERVICIO PÚBLICO.

En su objeto presente y su proyección futura, las RIG presentan gran interés en tres ámbitos funcionalmente vinculados a los tres poderes horizontales del Estado. Para Wright, los límites de actuación de una unidad de gobierno no son solo territoriales y jurídicos (podríamos decir: territoriales, normativos y orgánicos) sino también funcionales en el sentido de incluir una discrecionalidad que le permite actuar e influir intergubernalmente: reclamaciones, convenios, reducción de conflictos.... Asimismo, distingue entre legislación tolerante, legislación prohibitiva y legislación obligatoria, así como la importancia de las agencias y comisiones sobre relaciones intergubernamentales[53].

Pues bien, en primer lugar, respecto a los poderes jurisdiccionales o de dimensión jurisdiccional, las RIG incorporan el estudio de los conflictos competenciales y otros problemas jurídicos entendidos como relaciones intergubernamentales

[52]I. Pernice, "The Treaty of Lisbon: Multilevel constitutionalism in action", 15-3, 2009, *Columbia Journal of European Law*, pp. 353-354; E. Aja y C. Colino, "Multilevel Structures, Coordination and Partisan Politics in Spanish Intergovernmental Relations", *Comparative European Politics*, 12 (4-5), 2014, pp. 444-467; M. Kölling, "Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico en el marco de los asuntos europeos", *Revista General de Derecho Constitucional*, 24, 2017, pp. 18-20; o I. Stefuriuc, "Government Formation in Multi-level Settings: Spanish Regional Coalitions and the Quest for Vertical Congruence", *Party Politics*, 15, 2009, pp. 93-115.

[53] D.S. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, cit., pp. 468-470.

conflictivas, con un estudio de los casos más relevantes y de mayor impacto transformador del federalismo de los Estados Unidos de América[54]. En este ámbito, planteaba Wright la dimensión jurisdiccional de las relaciones intergubernamentales y las cuestiones que suscitan las sentencias del Tribunal Supremo de los Estados Unidos para los gobiernos estatales y locales (en este ámbito local con un estudio de la doctrina jurisprudencial constitucional sobre las competencias locales, centrado en la citada Regla de Dillon de 1868 "A menos que haya una limitación constitucional" del *Caso City of Clinton vs. Cedar Rapids and Missouri Railroad Company*): ", con un énfasis por los estudios sobre las percepciones de los sujetos implicados en las relaciones intergubernamentales y un estudio cuantitativo de los casos resueltos: número de juicios de inconstitucionalidad de leyes estatales y locales en comparación con el número de procesos contra leyes federales, casos sobre derechos civiles contra una u otra instancia, etc.[55].

En segundo lugar, respecto a las RIG en sede parlamentaria, donde ha tenido un amplio desarrollo legislativo y de control, Wright relata cómo, en 1953, el Congreso de los Estados Unidos aprobó la creación de la Comisión sobre Relaciones Intergubernamentales (1953-1955) o Comisión Kestnbaum (P.L. 83-109), a la que siguió en 1959 la Comisión Consultiva de Relaciones Intergubernamentales (P.L. 86-390), de carácter permanente, con 26 miembros y una secuencia de leyes y comisiones que demuestran el compromiso de la sede parlamentaria con las RIG[56].

[54] D.S. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, cit., pp. 417 y ss.

[55] D.S. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, cit., pp. 184-186 y 191.

[56] D.S. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, cit., pp. 69 y 70; D. A. Barceló Rojas, "La Ley de la Comisión sobre Relaciones Intergubernamentales de Estados Unidos de América (1959 - 1996)", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*,

Y, en tercer lugar, en el ámbito del poder ejecutivo, la dimensión prestadora del servicio público tiene gran importancia en la teoría sobre las RIG por cuatro motivos: a) Permite transformar la concepción del Estado como sujeto regulador en su concepción como sujeto intervencionista en la actividad económica (Estado del Bienestar como avance del Estado social); b) Exige un seguimiento del concepto de servicio público como categoría que ha evolucionado en distintas etapas y en la actualidad se entiende como servicio de interés general (SIG), vinculando las RIG y las SIG, tanto en lo relativo a los servicios económicos de interés general como en los servicios sociales de interés general[57]; c) Implica la necesidad de incorporar a la investigación sobre las RIG los derechos de participación de los ciudadanos en los procesos decisorios de los poderes públicos, tanto en la fase de diseño como en la fase de evaluación; y d) Requiere una permanente atención a los aspectos financieros (presupuestarios y tributarios) desde la perspectiva de la sostenibilidad y la justicia

114, 2005, pp. 1223-1233. Su plasmación en el contexto europeo y, particularmente, español en los distintos capítulos que integran la obra M.J. Ridaura Martínez, *Representación política y parlamentarismo multinivel*. Tirant lo Blanc. Valencia. 2014.

57 Educación, sanidad, servicios sociales o desarrollo local se han demostrado sectores estratégicos en el ámbito de las RIG sobre políticas sectoriales, particularmente, la sanidad tras la pandemia de la Covid-19. Con carácter general, véanse R. Marcelo Bernal, V. Bizarro, "Relaciones intergubernamentales y gestión pública de salud: Argentina y el caso de la Provincia de Córdoba", *Revista Derecho y Salud*, 3, 2019, pp. 19-32; J.J. Fernández Alles, G. Trocello, *Relaciones intergubernamentales y desarrollo local: bases jurídicas para la cooperación iberoamericana entre entes territoriales*. Tirant lo Blanc, Valencia, 2008; J. Jordana Casajuana, "Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de las políticas sociales", J. Jordana Casajuana, R. Gomà Carmona, *Descentralización y políticas sociales en América Latina*. CIDOB. Barcelona, 2004, pp. 127-154; o E. Cocorda, Relaciones intergubernamentales y reformas federales en la educación argentina", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. 30, 2, 2000, pp. 43-84; E. Granados Vaquero, "Política social y relaciones intergubernamentales: la política de atención a la dependencia", en M. Arenilla Sáez; M. Baena del Alcázar, *La Administración pública entre dos siglos: (Ciencia de la Administración, Ciencia Política y Derecho Administrativo*, cit., pp. 907-926; R. Maia Muniz, *Relaciones intergubernamentales y política de medio ambiente en Brasil: un enfoque de gestión intergubernamental*. Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid, 1998.

(redistribución de recursos y rentas)[58]. En este ámbito ejecutivo, de gran interés para su investigación presenta el denominado factor humano de las RIG, ya apuntado en el primer apartado.

En efecto, tanto Wright como Anderson y otros autores referenciales en el ámbito de las relaciones intergubernamentales han considerado que las "actividades y las actitudes de las personas que ocupan cargos en las unidades de gobierno" son elementos determinantes de las relaciones intergubernamentales, necesariamente definidas en "términos de relaciones humanas de la conducta humana": "el meollo de las RIG"[59]. Se trata de la dimensión humana, que radica "en la frecuencia y regularidad con que los funcionarios mantienen contactos con colegas de otras unidades"[60]. Incluso afirma que no "existen relaciones entre gobiernos; sólo hay relaciones entre cargos públicos que gobiernan las distintas unidades". Se trata de la dimensión humana de las RIG[61], según la cual todos los funcionarios públicos (cargos públicos como el Presidente, los senadores, representantes, persona de la Oficina de Administración y Presupuesto, directores ejecutivos y personal de alto nivel, oficinas de grupos de interés, coordinadores intergubernamentales de los Estados, jefes de las oficinas administrativas del Estado, directores de las oficinas de los Estados en Washington D.C., coordinadores intergubernamentales de los entes locales, directores ejecutivos de los consejos de gobierno, etc.) son

[58] D.S. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, cit., pp. 68-69.

[59] D.S. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, cit., pp. 74 y 75, quien cita a Anderson, *Intergovermental Relations in Review*. University of Minnesota Press. Minneapolis, 1960, p, 3.

[60] D. S. Wright, "El 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", *cit.*, p. 14.

[61] D.S. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, cit., p. 80.

participantes potenciales o reales de las RIG, lo que resulta de gran relevancia aunque solo el 1% sean actores importantes.

Se plantea en este caso un problema a nivel metodológico toda vez que Wright denomina funcionarios a todas las personas que en una unidad de gobierno tienen capacidad decisoria. Es cierto que también distingue los funcionarios elegidos de los que no lo son, pero en el Derecho iberoamericano comparado esta denominación plantea problemas a la hora de establecer un marco conceptual homogéneo. En España se distinguen los cargos públicos de los empleados públicos, categoría que se divide a su vez entre funcionarios (régimen estatutario) y laborales. Wright también incluye a los senadores y jueces del Tribunal Supremo. En sus palabras: "Todos ellos son considerados actores importantes de las RIG y, a continuación, realiza un análisis cuantitativo de los distintos niveles de gobierno, describiendo el número de funcionarios y su evolución cuantitativa en el tiempo[62]. Se trata de un índice útil para valorar "el rápido y sostenido crecimiento de los gobiernos estatales", señalando "múltiples y complejos factores", algunos "específicos de las funciones y responsabilidades de los gobiernos estatales; otros pueden remitirse al escenario de RIG en que opera el Estado"[63].

[62] D.S. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, cit., pp. 77-79.

[63] *Ibídem*.

V. CONCLUSIONES.

Tomando como base las consideraciones metodológicas y conceptuales tratadas en los anteriores apartados, procede a continuación revisar la instalación de las relaciones intergubernamentales en el contexto iberoamericano, atendiendo a las circunstancias de cada Estado, a sus respectivas realidades constitucionales y a una dogmática constitucional asumible, todo ello como premisa necesaria para configurar e integrar una teoría constitucional normativamente exigente y, a la vez, realista sobre las RIG. Este planteamiento sistemático e integrador resulta de gran interés en el espacio iberoamericano porque, en las últimas décadas, muchos historiadores, juristas, sociólogos y politólogos nos han explicado la fragmentada y heterogénea historia de América Latina, como una sucesión de antiguas expectativas que no terminaron de cumplirse, o bien, que solo se cumplieron parcialmente y, como es habitual, a favor de unas minorías vinculadas a intereses interiores o exteriores. A diferencia del planteamiento integrador europeo que ha aglutinado eficazmente durante siete décadas el heterogéneo mosaico de los tan diferentes Estados que componen el "viejo continente"–un proceso ahora en crisis: Brexit, desprecio a los derechos de los inmigrantes, ignorancia sobre el concepto de Poder Judicial independiente, confusión entre pluralidad política y fragmentación parlamentaria... –, en América Latina ha calado la engañosa visión según la cual la diversidad política, geográfica y económica que separa América (sur, central, atlántica, andina, pacífica, atlántica...) no admite planteamientos integradores ni teorías constitucionales comunes más allá del prolijo mosaico de entes supraestatales que siguen dividiendo el centro y sur de América: MERCOSUR, Alianza del Pacífico, UNASUR, ALBA, Sistema Centroamericano de Integración, Comunidad Andina de Naciones, CARICON, CELAC... Aunque nunca han faltado prometedores proyectos políticos, nobles foros multilaterales e incluso líderes salvadores a quienes el pueblo confío su vida, siempre ha quedado la impresión de que las ilusiones de la

mayoría han estado llamadas a frustrarse por la acción de oligarquías no bien integradas en la lógica del Estado social y democrático de Derecho o de grupos de todo signo ideológico que se han aprovechado de la buena fe de los ciudadanos, particularmente de los más desfavorecidos. La soberanía popular proclamada por la Constituciones, tantas veces mutilada e incluso anulada por la deuda pública, por la falta de poder decisorio sobre el sector primario de la economía, por una educación no siempre presidida por el principio de igualdad y por una corrupción interiorizada por demasiadas instancias, ha podido consolidar la cansada resignación de tantas generaciones de iberoamericanos, de forma muy patente en los países con mayores desigualdades de rentas y menor convencimiento en la capacidad transformadora del constitucionalismo.

Por fortuna, en los últimos años se advierten algunos motivos para la esperanza que presentan gran interés en estos momentos de crisis e inestabilidad provocada por la Covid-19, tanto por su carácter regenerador de la educación, la política y las leyes como por su capacidad de motivar e integrar a las personas en torno a proyectos políticos y legislativos de futuro. En tal sentido, merecen una singular atención las aportaciones del funcionalismo constitucional, el personalismo político y jurídico y la teoría sobre la integración estatal y supraestatal, todas ellas categorías conceptuales que, a partir de la experiencia americana y europea, iluminan ya los caminos de América central y del sur. En este contexto regenerador e integrador está llamada a ubicarse una teoría constitucional sobre las relaciones intergubernamentales que respete los presupuestos metodológicos, conceptuales y dogmáticos referidos en este artículo.

En primer lugar, sobre el funcionalismo constitucional, se trata de una perspectiva metodológica defendida, entre otros, por el profesor paraguayo Silvero Salgueiro siguiendo una tradición doctrinal germana (Smend, Nolan, Schneider), italiana (Bobbio) y española (García Pelayo, Tierno Galván) que nos

permite conocer y entender la Constitución de cada Estado no solo por sus contenidos materiales y su dimensión formal, como es preceptivo si atendemos al irrenunciable concepto normativo, sino también por las funciones que cumple. En efecto, superando una visión excesivamente nominal y procedimental del Estado social y democrático de Derecho, para el funcionalismo constitucional resulta decisivo comprobar si cada Constitución cumple sus distintas funciones: cultural (lo que implica información y formación-educación de calidad y accesible para todos), integración de las personas (sin discriminaciones, marginaciones o exclusiones), igualdad de oportunidades, limitación de los poderes, respeto real a los derechos de las minorías, derecho a una buena administración, justicia rápida y normatividad constitucional asumida por todos los ciudadanos y poderes públicos. O, como defendía Wright, con participantes que se preocupen, sobre todo, "porque las cosas se hagan". Supone, asimismo, asumir una visión preventiva del Derecho frente a la concepción ilusamente constitucional de una justicia tardía y parcialmente reparadora que, en algunos casos, se conforma con el extemporáneo derecho de las víctimas a conocer una trágica "verdad" que el Estado debió evitar. Y, asimismo, plantea la necesidad de juridificar y someter a procedimientos garantistas algunos ámbitos de las relaciones de Derecho Privado que aún se prestan al abuso de la posición de dominio del fuerte sobre tantos millones de personas relegadas a la condición de "ciudadanos siervos", según los denomina certeramente la profesora argentina Gloria Trocello a propósito de las actuales manifestaciones de neopatrimonialismo.

En segundo lugar, sobre el personalismo jurídico y político, se trata de un planteamiento metodológico aplicable a la Sociología, a la Ciencias Política o al Derecho, entre otras disciplinas, que desde los fundamentos del personalismo filosófico (promovidos en América Latina por la Asociación Iberoamericana de Personalismo dirigida por Juan Manuel Burgos e Inés Riego), permite situar a la persona, su dignidad, su ins-

talación en la realidad y su desarrollo vital en el centro de referencia del sistema jurídico, evitando así las frecuentes concepciones políticas, culturales y empresariales que lo rebajan a la mera condición de electores, consumidores o destinatarios de las políticas públicas. De esta perspectiva personalista deriva, por ejemplo, la necesidad de visibilizar y proteger con mayor intensidad la dignidad y los derechos de los "expulsados" por los sistemas políticos, tal como los denomina la socióloga holandesa educada en Argentina, Saskia Sassen (los "descartados" en palabras del Papa Francisco). Igualmente, frente a concepciones excluyentes de la soberanía y de las relaciones jurídicas, esta perspectiva también permite invocar, como defiende el constitucionalista argentino Nestor Sagüés, la soberanía del "mejor derecho" en las distintas sedes jurisdiccionales. También implica que cada norma que se apruebe en los parlamentos y cada decisión política que se adopte por los gobiernos consideren al ser humano como tal, esto es, en su problemática individualidad y en su entorno (constitucionalmente concretizada diría Konrad Hesse), y no sólo de forma abstracta (el pueblo como titular de la soberanía, la ciudadanía como sujeto colectivo del Estado...). En el ámbito de las RIG sectoriales exige, por tal motivo, una concepción de la enseñanza académica y un diseño de las políticas públicas desde la perspectiva del ser humano singularizado en su circunstancia vital como persona (Concepción Arenal), siempre con atención al contexto de su familia, su ciudad, su aldea o su comunidad indígena, sin limitarse a planteamientos generalizadores que recurrentemente dejan tantas situaciones sin resolver y tantos derechos atacados sin proteger.

Comporta, en síntesis, una consideración circunstancial y dinámica de la realidad de la persona como titular de derechos, superadora del lenguaje político que los estigmatiza, por ejemplo, como pobre, como inmigrante o como discapacitado, y que a cambio les reconoce un status de personas que se encuentran en una fase transitoria de pobreza, en un proceso migratorio temporal o en una situación de diversidad funcio-

nal con margen de mejora, pendientes en todo caso de los estudios particularizado, de las decisiones de los poderes públicos y de las previsiones presupuestarias que restablezcan su mejor derecho.

Y, en tercer lugar, sobre la teoría de la integración estatal y supraestatal, y más específicamente sobre las RIG, debemos aludir a los esfuerzos académicos de quienes analizan y promueven fórmulas equilibradas y avanzadas de integración estatal y supraestatal, adaptadas a los exigentes contenidos del Estado social democrático de Derecho. En el ámbito de la organización territorial del Estado en América Latina, sirvan como referencia los estudios generales y sectoriales sobre relaciones intergubernamentales de los profesores mexicanos José Luis Méndez, Marcela Astudillo o Joel Mendoza, de los argentinos Daniel Cravacuore o Alejandro Liberman, o de los chilenos Bernardo Navarrete o José Andrés Hernández Bonivento, así como los modelos de integración de las comunidades indígenas de la profesora Jeanne Simon sobre la realidad mapuche en Chile. Por su parte, en el ámbito de la integración supraestatal, valgan como exponentes de estas propuestas las imprescindibles investigaciones de la profesora chilena Paulina Astroza sobre los caminos de una integración supraestatal para América Latina, de una cooperación birregional con la Unión Europea e incluso de un Derecho global respetuoso con el medio ambiente.

En conclusión, las perspectivas funcionalistas, personalistas e integradoras que hoy se asientan a nivel académico en América Latina, cuyas sólidas y transformadoras bases humanistas (Schuman, De Gasperi, Adenauer...) se han ensayado con razonable éxito y durante siete décadas en algunos Estados de la Unión Europea, permiten fundamentar y dotar de contenidos dogmáticos una teoría constitucional propiamente iberoamericana sobre RIG que ilumine la recepción de la señera obra de Wright y alumbre las respectivas sendas constitucionales, sus desarrollos legislativos y la gestión de las políticas públicas.

VI. BIBLIOGRAFIA.

AGRANOFF, R., "Las relaciones intergubernamentales y el Estado de las Autonomías", *Política y Sociedad*, 13, 1993, pp. 87-106.

------- *Local Governments and their Intergovernmental Networks in Federalizing Spain*, McGill-Queen's University Press. Montreal, 2010.

-------- *Local Governments in Multilevel Governance: The Administrative Dimension*, Lexington Books. Maryland, 2018.

AGRANOFF, R., ARGULLOL, E., *Federalismo y Autonomía*. Ariel. Barcelona, 2004.

AGRANOFF, R., M. MCGUIRE, *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Georgetown University Press. Washington DC. 2003.

AGRANOFF, R., RADIN, B.A., "Deil Wright's Overlapping Model of Intergovernmental Relations: The Basis for Contemporary Intergovernmental Relationships", *Publius. The journal of federalism*, 45-1, 2015, pp. 139-159.

AGRANOFF, R. BAÑÓN I MARTÍNEZ, R., *El Estado de las Autonomías: ¿Hacia un nuevo federalismo?* IVAP. Vitoria, 1998, pp. 105-159.

AGRANOFF, R., Y RAMOS GALLARÍN, J. A., "Toward Federal Democracy in Spain: An Examination of Intergovernmental Relations". *Publius*, 27-4, 1997, pp. 1-38.

AJA, E. Y COLINO, C., "Multilevel Structures, Coordination and Partisan Politics in Spanish Intergovernmental Relations", *Comparative European Politics*, 12 (4-5), 2014, pp. 444-467.

ARANDIA LEDEZMA, I.C., "Descentralización y relaciones intergubernamentales en Bolivia", *Reflexión política*, 8, 2002, pp. 1-19.

BARCELÓ ROJAS, D.A., "La Ley de la Comisión sobre Relaciones Intergubernamentales de Estados Unidos de América (1959-1996)", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 114, 2005, pp. 1223-1233.

BOLLEYER, N., *Intergovernmental Cooperation. Rational Choices in Federal Systems and Beyond*. Oxford University Press. Oxford, 2009.

COLINO CÁMARA, C. "Las relaciones intergubernamentales", J.A. Olmeda Gómez, S. Parrado Díez, C. Colino, *Las Administraciones públicas en España*. Tirant lo Blanc. Valencia, 2012, pp. 215-252.

ESPEJEL MENA, J., (dir.), *Las relaciones intergubernamentales y la compensación de los desequilibrios territoriales*. Editorial Fontamara. México, 2015.

GARCÍA MORALES, M.J. "Los instrumentos de las relaciones intergubernamentales", *Activitat Parlamentària*, 15, 2008, pp. 48-62.

HERNÁNDEZ AGUILAR, O., "El asociativismo municipal como una vía para la integración regional. Especial referencia al caso latinoamericano", *Revista de Estudios Fronterizos del Estrecho de Gibraltar*, 2, 2015, pp. 1-21.

KATRIN, A., "Intergovernmental Relations in German Federalism: Cooperative Federalism, Party Politics and Territorial Conflicts", *Comparative European Politics*, 12(4-5), 2014, pp. 422-443.

KINCAID, J., "Del federalismo dual al federalismo coercitivo en las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos", R. AGRANOFF, R. BAÑÓN I MARTÍNEZ, *El Estado de las Autonomías: ¿Hacia un nuevo federalismo?* IVAP. Vitoria, 1998, pp. 31-53.

-------- "Contemporary u.s. federalism: coercive change with cooperative continuity", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals,* 6, 2008, pp. 10-36.

KÖLLING, M., "Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico en el marco de los asuntos europeos", *Revista General de Derecho Constitucional*, 24, 2017, pp. 1-21.

LASAGABASTER HERRARTE, I., "Relaciones intergubernamentales y federalismo cooperativo", *RVAP*, 41, 1995, pp. 203-220.

LÓPEZ NIETO, L., *Relaciones intergubernamentales en la España democrática: interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*. Dykinson. Madrid, 2006.

LÓPEZ-ARANGUREN, E.M., "La coherencia en el papel que los ciudadanos asignan al Ayuntamiento en el sistema de relaciones intergubernamentales", *REIS: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 114, 2006, pp. 211-226.

--------, "La cambiante realidad de las relaciones intergubernamentales", *Estudios en homenaje al profesor Gregorio Peces-Barba*. Dykinson. Madrid, Vol. 1, 2008, pp. 743-762.

MENDOZA, J., GRIN, E.J., *Federaciones de las Américas: descentralización, relaciones intergubernamentales y recentralización*. INAP. México. 2020.

MOLINA MORTE, A.I., *Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de Ecuador*. Tesis Doctoral dirigida por María Universidad Complutense de Madrid, 2015.

PARKER, J., *Comparative Federalism and Intergovernmental Agreements. Analyzing Australia, Canada, Germany, South Africa, Switzerland and the United States*. Routledge, Abingdon, 2015.

PERNICE, I., "The Treaty of Lisbon: Multilevel constitutionalism in action", 15-3, 2009, *Columbia Journal of European Law*, pp. 349-407.

RIDAURA MARTÍNEZ, M.J., *Representación política y parlamentarismo multinivel*. Tirant lo Blanc. Valencia. 2014.

RODRIGUES AFONSO, J.R. "Las relaciones intergubernamentales dentro de Brasil", *Revista de la CEPAL*, 84, 2004, pp. 135-157.

TUDELA ARANDA, J., KNÜPLING, F., *España y modelos de federalismo*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2010.

WRIGHT, D. S., "El 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.