

# Articulación de las relaciones interterritoriales en Estados unitarios y federales

CATALINA LARACH-DEL CASTILLO<sup>1</sup>

## RESUMEN

La tensión en la distribución del poder, atendiendo dinámicas de centralización y descentralización, impide muchas veces una articulación coherente de las realidades territoriales, promoviendo, por el contrario, resistencias periféricas o separatistas. A pesar de todos los recursos estatales, ¿qué está sucediendo en la articulación de las políticas llevadas a cabo por los niveles de gobierno que no encuentran un vástago suficiente de interacción interterritorial? El presente trabajo hace mención a modelos unitarios y federales como punto de partida en el desarrollo de la cuestión, con un planteamiento de la problemática vigente para formular aspectos atenuantes, así como estimulantes, con luces que optimicen actuaciones conjuntas o, al menos, concertadas.

Palabras clave: Estados unitario y federal, Organización territorial, Coordinación, Planificación, Cohesión interterritorial.

1 Abogada de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia. Magíster en Derecho Público y candidata a doctora de la Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, España. Docente investigadora del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia. Correo-e: catalina.larach@uexternado.edu.co Fecha de recepción: 23 de marzo de 2017. Fecha de modificación: 10 de mayo de 2017. Fecha de aceptación: 30 de mayo de 2017. Para citar el artículo: LARACH-DEL CASTILLO, C. "Articulación de las relaciones interterritoriales en Estados unitarios y federales", *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º 18, segundo semestre, Universidad Externado de Colombia, 2017, pp. 153-173. DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n18.08>

# Inter-territorial Cohesion in Unitarian and Federal States

## ABSTRACT

The tension in the distribution of power, with particular regards to the centralization and decentralization techniques, commonly impedes a coherent association between territorial realities and national demands, and could even encourage peripheral and separatist resistances. In spite of different resources available in the States, it is possible to query whether policies jointly executed by distinct levels of government are a sufficient illustration of inter-territorial interaction. This paper examines the unitary and federal models from an inter-territorial perspective, with the purpose of finding common grounds, as well as mechanisms that will encourage concerted efforts and actions.

Keywords: Centralism, Federal State, Territorial Organization, Principle of Coordination, Planning, Inter-territorial Cohesion.

## INTRODUCCIÓN

Un nuevo orden mundial que concilie lo global con lo local propicia sistemas territoriales con distintas inclinaciones para amparar pluralidades sociales. Igualmente, la construcción de modelos territoriales inacabados deja abiertas posibilidades que constituyen factores de cuidado en el desenvolvimiento de las políticas territoriales. Hay que tener prudencia con los esquemas flexibles por cuanto la cuestión traspasa el límite de las fronteras a nivel de distribución de competencias; nos referimos al trabajo de soporte y cooperación entre los territorios.

Resultan trascendentales mecanismos eficaces de coordinación y planificación en busca de una coherencia del sistema, destacando el principio de colaboración.

La causa de desazón e incomodidad manifestada por algunos territorios en relación con el conjunto estatal en el que se encuentran insertados merece ser mencionada cuando existe hoy día el temor a la desintegración en algunos Estados: el efecto centrífugo, pueblos más sensibles a sus señas de identidad, ámbitos geopolíticos diferenciados; pero a la vez con ventajas en la unidad democrática que llevan a replantear o revalidar condiciones adecuadas en el mantenimiento de vínculos estables. Se trata, en suma, de un complejo sistema de factores, personajes e intereses que condicionan la operatividad entre los distintos ámbitos interterritoriales.

Los instrumentos cooperativos dentro de procesos de descentralización que han sido impulsados por nacionalismos periféricos pueden ser vistos co-

mo riesgos para la autonomía. Cuando no es posible desarrollar dimensiones participativas que incrementen la eficiencia del sistema, basadas en el equilibrio de las dinámicas y presiones a las que constantemente se ven sometidos los territorios, uno de los grandes objetivos a alcanzar sería la mejora de las relaciones de cooperación intergubernamental para lograr la coordinación y coherencia de la acción pública. Madurez organizativa para vertebrar todo el conjunto en su vertiente bilateral y multilateral atendiendo a la conjugación de la unidad junto a la autonomía mediante la coordinación eficiente en la consecución del interés general.

Estados unitarios como el nuestro, autonómicos como el español o federales como el alemán continúan estando ávidos de sólidas relaciones interterritoriales. A pesar de que existen numerosos mecanismos para el logro de tal fin, pretendemos en este artículo destacar la importancia de principios como la colaboración, la coordinación y la planificación territorial. La organización del Estado reconoce el pluralismo de la comunidad política institucionalizada, compuesta por lazos de integración que permiten así mismo diferenciar varios planos y varias comunidades teniendo como fin último la convivencia inmediata sobre el territorio nacional, regional y local. Haremos mención en un primer momento de algunas particularidades que pueden obstaculizar el desenvolvimiento en la esfera territorial, para posteriormente resaltar mecanismos que promuevan una mayor integración en los diferentes ámbitos.

## 1. CONTEXTO TERRITORIAL EN LOS ESTADOS UNITARIOS Y FEDERALES: PROBLEMÁTICA ACTUAL DESDE UNA VISIÓN COMPARADA

Los poderes territoriales establecidos constitucionalmente determinan el marco de relaciones interadministrativas que deberían ensamblarse adecuadamente con el fin de atender los intereses colectivos, tratándose ya sea de la federación o del Estado como centro de poder en Estados federales o unitarios respectivamente; porque, al parecer, en ambos modelos la organización territorial presenta en muchos aspectos relaciones jurídicas y regulaciones inmanejables, al tiempo que proliferación de normas en el manejo de las administraciones públicas, lo cual obstaculiza políticas efectivas y pone en riesgo la estabilidad de las mismas.

El principio de solidaridad, como una de las bases del Estado social de derecho, encuentra ahínco en la asistencia mutua y la interdependencia entre el conjunto estatal y su ciudadanía, y además complementa la unidad y la autonomía a las que están llamados los territorios. De la solidaridad se derivan la lealtad, la colaboración, la cooperación y la coordinación institucional como puntos de partida para articular las relaciones territoriales.

Así pues, la colaboración como una de sus manifestaciones incluye distintos ámbitos tanto a nivel vertical como horizontal. En cuanto a la primera, deben

superarse tensiones, conflictos y exclusiones presentes en ámbitos locales e intermedios. Pero también, la colaboración –horizontal– necesita generar fuentes de asociaciones municipales y mancomunidades con el fin de desarrollar actividades o prestar servicios. La colaboración, de este modo, supone una equilibrada asignación de competencias, el respeto hacia el principio de autonomía y el correcto funcionamiento del conjunto de administraciones dentro del sistema. Lo anterior, a través de instrumentos y procedimientos que de manera común y voluntaria establezcan las partes.

Entonces, la colaboración administrativa permite a las colectividades locales aunar esfuerzos en el ejercicio óptimo de sus propias competencias, mientras que la colaboración política se centra en la participación de los entes locales en procesos de toma de decisiones. Ello es clave en la actualidad, cuando se viven momentos de tensión en el manejo de actuaciones que no encuentran conexión con el nivel central o con otras divisiones de gobierno, generando efectos de aislamiento o separación.

Atendiendo a la unidad nacional como un objetivo central de cada Estado, los ciudadanos persiguen que los regímenes político-administrativos integren y respeten sus identidades. De este modo hablamos de procesos dinámicos que dividan el poder entre el gobierno central y las entidades regionales, inclusivas de diversidades compaginables con la unidad, con diferentes grados de centralización y descentralización, con acuerdos consensuados, con definición de reglas claras de competencias que intenten evitar legislaciones concurrentes en detrimento de los intereses colectivos.

Desarrollos económicos desiguales intervienen como causas en escalas regionales para la reivindicación de órganos más o menos centralizados. Un sistema de distribución de competencias equilibrado y eficaz vigente en los Estados unitarios armoniza y fomenta un espacio esencial tanto para la unidad como para la autonomía. No obstante, atendiendo diversas tendencias<sup>2</sup>, países democráticos buscan incrementar atribuciones a las instituciones territoriales.

Los repartos asimétricos de poder en las unidades subestatales generan ámbitos locales protagonistas que cumplen un rol en la cohesión territorial. Es decir, tres niveles deben desenvolverse conjuntamente: el central, el intermedio y el local.

El carácter centralizado, descentralizado o mixto de los Estados influye notablemente en su desenvolvimiento porque el Estado como organización conjunta se integra por unidades territoriales.

En países democráticos que busquen acercar la gestión a los destinatarios de los servicios con una actividad pública que pueda ser más controlable

2 Algunos de los objetivos perseguidos por estas tendencias pueden responder al incremento de la eficacia y eficiencia en las instituciones públicas; así como también una competente de gestión en la prestación de los servicios; o una mayor participación o acercamiento de las instituciones a los ciudadanos.

y cercana al ciudadano, el reparto de poder de carácter asimétrico sugiere atender realidades estatales plurinacionales al reclamar mayores centros de decisión. Emergen entonces Estados compuestos con fórmulas de naturaleza federal y descentralizados, integrando niveles centrales así como entidades sub-estatales. Particularidades propias de un Estado unitario, o federal, con una confrontación entre los niveles de gobierno, exigen fórmulas que coadyuven a un desenvolvimiento de sus competencias para la efectiva prestación de servicios; aunque se presenten ciertas dificultades, como afrontar el encaje de sociedades complejas y plurales, las decisiones deben acercarse a los ciudadanos con garantía de las relaciones intergubernamentales.

Ambos modelos organizativos necesitan mecanismos orgánicos y procedimentales, políticos y administrativos; bilaterales y multilaterales; y de naturaleza horizontal y vertical. Veamos a continuación algunas experiencias ilustrativas respecto a tales mecanismos, específicamente en cuanto a las relaciones políticas y administrativas.

En este sentido, los Estados federales cuentan con *órganos políticos* o instituciones de deliberación que buscan adoptar decisiones jurídicamente vinculantes y cuyo nacimiento responde a acuerdos provenientes de las partes implicadas. Aquí encontramos *las conferencias horizontales* (que agrupan solo a los Estados miembros) y *las conferencias verticales* (que integran al gobierno del Estado federal y a los gobiernos de los Estados miembros).

Igualmente, *las relaciones administrativas* tratan de adoptar acuerdos comunes y formalizar convenios de colaboración. Se expresan mediante *las conferencias multilaterales* (órgano de mayor representación política para sortear problemas de funcionamiento), *las conferencias verticales y de contenido sectorial* (órganos de cooperación de alto nivel administrativo).

En cuanto a las *fórmulas no orgánicas*, buscan resolver problemas singulares y su carácter convencional les otorga importante flexibilidad. Como ejemplo tenemos los *convenios interadministrativos* (ya sean bilaterales o multilaterales, entre el Estado federal y uno o varios Estados miembros).

Alemania, como Estado federal, dispone de variadas fórmulas de colaboración intermunicipal frente a numerosos sectores de la actividad administrativa<sup>3</sup>. Una de estas son las *mancomunidades* o *Zweckverbände*, que son asociaciones funcionales de municipios en su mayoría de constitución voluntaria, que ejercen las competencias municipales que les hayan sido atribuidas, aunque también sujetas a las autoridades de tutela del *Länd* correspondiente. Aunado a estas, encontramos la *Comunidad de trabajo municipal* o *Kommunale Arbeitsgemeinschaft*, con características flexibles y creadas mediante convenios para fomentar soluciones en cuestiones conjuntas que atañen a sus integrantes, como la prestación de

3 Sectores como el ámbito escolar, las cajas de ahorro, el suministro de agua, sectores urbanísticos, entre otros.

determinados servicios. Finalmente, el *Convenio funcional* o *Zweckvereinbarung*, en el que uno de los municipios intervinientes asume tareas particulares del resto de municipios partícipes.

Igualmente, se han introducido reformas de mayor eficiencia administrativa, promoviendo colaboraciones administrativas entre la Federación y los *Länder* en sistemas informáticos, esto es, el *Consejo de planificación de tecnologías y sistemas de información*, para la toma de decisiones respecto al ejercicio de funciones conjuntas.

Hay pues colaboraciones multinivel en diferentes ámbitos con gran tradición cooperativa que insertan mecanismos de participación local<sup>4</sup>. Sin embargo, se critica una excesiva uniformización que pueda desconocer el carácter diferencial federal y por ende las capacidades decisorias y de autodeterminación de los *Länder*, así como también las insuficientes cuotas de dotación financiera o abundante control de los ingresos para el perfeccionamiento de acciones autónomas.

Las experiencias de los países con sistemas federales indican que la transferencia de legitimidad política al nivel sub-nacional puede ser un componente esencial para aumentarla<sup>5</sup>. La combinación de medios y estrategias acentúa la necesidad de ser creativos a la hora de idear acuerdos que se adapten a situaciones particulares, examinando técnicas que permitan crear estructuras adecuadas para cada situación específica<sup>6</sup>; eso sí, que estimulen la autonomía y el correcto funcionamiento del conjunto administrativo dentro del sistema.

Ahora bien, los Estados unitarios, como forma organizativa que impide el fraccionamiento del territorio y de la comunidad política, hacen parte de la

4 FRANCISCO VELASCO (dir.), *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*, Generalitat de Catalunya, Instituto de Estudios Autonómicos, 2010, pp. 619 ss.

5 En el reparto de tareas, responsabilidades, recursos y toma de decisiones entre el Estado central y varios entes constituyentes, el sistema integral puede lograr un rendimiento más eficaz y transparente. WILHELM HOFMEISTER y JOSÉ TUDELA, *Sistemas federales. Una comparación internacional*, Madrid: Konrad Adenauer Stiftung y Fundación Manuel Giménez Abad, 2017, p. 11.

6 Por ejemplo, el federalismo de Bélgica combina gobiernos de unidades constitutivas territoriales con gobiernos de comunidades lingüísticas parcialmente no territoriales, lo cual responde al carácter etnocultural belga. Y en Suiza, la cooperación horizontal se ha incrementado en el entendido de que contribuye a unificar políticas públicas, producidas a través de tratados intercantonales con alcance regional—entre cantones vecinos de áreas geográficas determinadas. También, los municipios cooperan intensamente en asuntos como el transporte público, la cultura y la gestión de residuos, valiéndose de órganos funcionales. Aún así, dicha cooperación supone un dilema para el sistema federal teniendo en cuenta que en ocasiones es preciso elegir si se transfieren más competencias al nivel federal, incrementando con ello la centralización, o si se conservan responsabilidades a nivel cantonal. Es así como Suiza, no obstante ser un mayúsculo ejemplo de Estado federal con gran descentralización, viene sometándose a dinámicas centralizadoras.

categoría de Estados simples, opuestos a los federales (que se incluyen dentro de los compuestos) caracterizados por la homogeneidad y por una única estructura de poder en el espacio nacional. Sin embargo, cada vez se van buscando más herramientas atenuantes del centralismo que respondan a circunstancias concretas de carácter histórico, político o social. Cuando varias administraciones públicas persiguen un mismo interés en el ejercicio de sus competencias, se *coopera* para actuar eficazmente; o si se necesita una ayuda, es posible *auxiliar* con el fin de concretar ayudas puntuales.

El Estado unitario presupone la centralización política, lo cual exige unidad en todos los ramos de la legislación, existencia de parámetros uniformes del orden nacional y de unas competencias subordinadas a la ley en el nivel territorial, así como la existencia de competencias centralizadas para la formulación de decisiones de política que tengan vigencia para todo el territorio nacional. Igualmente, el principio de autonomía tiene unos contenidos mínimos que comportan para los entes territoriales la facultad de gestionar sus asuntos propios, es decir, aquellos que solo a ellos atañen. La autonomía de la que gozan en la satisfacción de sus propios intereses debe protegerse atendiendo la dirección política que ostentan.

España, cuya forma de Estado es particular y cuenta con características propias, al concertar unidad y pluralidad, materializa la colaboración mediante instrumentos muy diversos, desde la voluntariedad, la obligatoriedad o la formación de simples acuerdos funcionales, entre los que destacamos<sup>7</sup>:

– Técnicas orgánicas, como la creación de órganos bilaterales (comisiones bilaterales de cooperación) o multilaterales (conferencias sectoriales). Así mismo, lo referente a los consorcios o sociedades anónimas que emergen para gestionar los convenios de colaboración.

– Técnicas funcionales, para mencionar los convenios de cooperación así como los planes y programas conjuntos de actuación.

A pesar de ello, la colaboración política con gobiernos locales no ha sido tan fluida. Desde que se inicia la formación del Estado de las autonomías, la administración central está sometida a un cambio intenso por lo que respecta

7 Entre ellos mencionamos: *comisiones bilaterales de cooperación*: son órganos de composición bilateral y de ámbito general, integrados por miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado, y por miembros del Consejo de Gobierno, en representación de la respectiva comunidad autónoma; *conferencias sectoriales*: son órganos de composición multilateral y de ámbito sectorial, integrados por miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado, y por miembros de los Consejos de Gobierno, en representación de las comunidades autónomas; *otros órganos multilaterales de cooperación sectorial*: son órganos de composición multilateral y de ámbito sectorial, al igual que las conferencias sectoriales, distinguiéndose de estas por la participación en los mismos de representantes de las administraciones tanto autonómicas como estatal, de segundo nivel. Dentro de estas se incluyen también las comisiones de cooperación, las ponencias y los grupos de trabajo.

a la definición de su papel y tamaño, debido a la transición desde un agente casi único hasta un nuevo escenario de concurrencia con otras administraciones de distintos gobiernos territoriales y de distintos poderes del Estado<sup>8</sup>. La Constitución de 1978 en su artículo 2 señala como principio rector de la organización estatal la indisoluble unidad de la Nación española, del cual se derivan los principios de unidad, autonomía y solidaridad. El hecho de contar con 17 comunidades autónomas desiguales en población y recursos denota que no es una característica que concierne únicamente al Estado autonómico, sino más bien común para los Estados que comparten identidades del territorio.

Las previsiones constitucionales referentes a la estructura del Estado, tales como la unidad jurídica del Estado, con repercusiones en la legislación mercantil, penal, procesal o civil, reservadas a la exclusiva competencia del Estado, sin perjuicio de las especialidades que las comunidades autónomas puedan introducir, destacan el principio de cooperación en la articulación de las relaciones entre todas las administraciones públicas al adquirir una nueva dimensión en esquemas competenciales descentralizados. Colaboración y comunicación, por tanto, permiten una gestión adecuada de los distintos servicios públicos, evitando igualmente el enquistamiento y la rigidez del modelo, al generar flexibilidades garantes de la plena y eficaz cobertura de servicios<sup>9</sup>. La colaboración es necesaria en aquellos ámbitos que requieran la clarificación y disciplina de las relaciones con transparencia y seguridad, exigiendo técnicas y mecanismos jurídicos<sup>10</sup>.

8 "La transformación del sistema unitario centralista en un sistema descentralizado en permanente evolución hacia formas federales e incluso confederales, deja a la Administración Central del Estado (ACE) en una zona intermedia entre la preponderancia tradicional y la marginalidad [...] En algunas comisiones donde la ACE tiene la competencia casi con exclusividad, concurren otras administraciones decisivamente para la implantación de la política sectorial —este sería el caso de la seguridad ciudadana— mientras que en otras comisiones de coordinación de políticas descentralizadas la ACE desempeña un papel de liderazgo incuestionable —por ejemplo, en la de función pública": ROBERT AGRANOFF y RAFAEL BAÑÓN, *El Estado de las autonomías. ¿Hacia un nuevo federalismo?*, Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública - IVAP, 1998, pp. 105-109.

9 MANUEL FERNÁNDEZ, JAVIER SIERRA y JULIÁN VALERO, *Nuevos retos en el horizonte de las administraciones públicas*, Murcia: Universidad de Murcia, 2003, pp. 126-130.

10 Experiencias cooperativas como la alemana o la norteamericana, en las que se institucionalizan las relaciones de colaboración: en Alemania, con las 'tareas comunes', en la reforma constitucional de 1967-1969 (vigésimo primera ley de reforma constitucional, de 12 de mayo de 1969), y en Estados Unidos, con los sistemas de *Revenue Sharing*, introducidos parcialmente en 1972 (*State and Local Fiscal Assistance Act*). Constituye un ejemplo paradigmático la Conferencia de Presidentes que se viene realizando en sistemas federales y trasladando a otros Estados. En Estados Unidos emergió una asociación de derecho privado integrada por los gobernadores de los diferentes Estados, en la que se ponen en común experiencias e iniciativas y se adoptan acuerdos políticos por los respectivos responsables de los Estados. Por su parte, en Alemania encontramos dos instituciones que no forman parte de la estructura del Estado, contando además con escasa regulación: la

En España se habla de una tendencia federal al contar con algunos de sus elementos de este modelo, aunque también pueda considerarse una modalidad intermedia entre el Estado unitario y el federal; lo cierto es que puede carecer de mecanismos eficaces de articulación entre sus niveles de gobierno<sup>11</sup>.

El Tribunal Constitucional<sup>12</sup> resalta el principio de cooperación por su carácter esencial en el Estado autonómico, tanto en las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas como de estas entre sí, como un deber recíproco y general con dos vertientes<sup>13</sup>:

– El ejercicio proporcional de las propias competencias evitando excesos que lleguen a invadir el ejercicio de las ajenas, lo cual se deriva de la vinculación de todos los poderes públicos a la Constitución y al ordenamiento jurídico, establecida en el artículo 9.1 CE.

– La inclusión de técnicas de participación –como los informes o los órganos mixtos de gestión.

Con el fin de reunir a los máximos responsables de los ejecutivos del Estado autonómico para tratar de asuntos de política general, se celebró en 2004 la primera Conferencia de Presidentes –por convocatoria del Presidente del Gobierno<sup>14</sup>. A su vez, la Conferencia de Gobierno de las comunidades autónomas

reunión de los presidentes de los *Länder* y la reunión de estos con el Canciller Federal. "Estados Unidos y Alemania han influido en otros sistemas políticos como Austria, Suiza, Bélgica, Canadá o Italia, dotándose de instituciones similares con el fin de promover el diálogo y el acuerdo político entre el poder central y los poderes descentralizados, como la cooperación entre estos últimos para la defensa de sus intereses comunes": JOSÉ RUIZ, "La cooperación intergubernamental en el Estado Autonómico: situación y perspectivas", *REAF*, n.º 15, Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2012, p. 290.

- 11 "... en el caso español, la Constitución no diseña los concretos instrumentos con los que ésta deberá llevarse a cabo, sino que se limita a habilitarlos. Los Estatutos de Autonomía, en general, repiten en negativo las disposiciones constitucionales, y sólo en contadas ocasiones avanzan un poco más en la concreción de los mecanismos que deberán dar cauce a la colaboración exigida o a la que se derive de las necesidades de la realidad, con ocasión del ejercicio de las competencias": LUIS MARTÍN, *El futuro de las autonomías territoriales. Comunidades autónomas, balance y perspectivas*, Cantabria: Universidad de Cantabria, Asamblea Regional de Cantabria, 1991, pp. 210 y 211.
- 12 Tribunal Constitucional. Sentencias 76/1983, de 5 de agosto, 106/1987, de 25 de junio, 194/2004, de 4 de noviembre, y 30/2010, de 28 de junio. Ha subrayado igualmente su carácter esencial en el modelo de organización territorial: SSTC 18/1982, de 4 de mayo, y 80/1989, de 21 de diciembre.
- 13 JOSÉ RUIZ, "La cooperación intergubernamental en el Estado autonómico: situación y perspectivas", *REAF*, n.º 15, Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2012, pp. 287-328.
- 14 La Conferencia de Presidentes, cuya naturaleza más bien política permite la deliberación entre el Presidente del Gobierno y los presidentes autonómicos, surge con la voluntad de integrarse en el sistema de cooperación vertical del Estado con el fin de fomentar relaciones de cooperación, impulsando a su vez órganos multilaterales para tal fin; así como también con la intención de generar debates en relación con las principales políticas públicas, sectoriales y territoriales de carácter estatal. Toda vez que se basan en el consenso, no poseen regulación rigurosa productora de efectos jurídicos, sino que se consolidan acuerdos po-

como instrumento voluntario de cooperación política y administrativa en el ámbito de sus competencias, es un foro de diálogo entre las mismas para mejorar el funcionamiento del Estado autonómico en beneficio de los ciudadanos, fijando dentro de sus objetivos impulsar la colaboración entre las comunidades autónomas, así como entre sus gobiernos y el de España<sup>15</sup>. No obstante, un imprevisible desarrollo organizativo concretado en la existencia de más de seis mil entes autónomos adscritos a las más de 13.000 entidades territoriales españolas, originando 14.000 organizaciones, en menos de 20 años genera una situación de desajuste entre organización estatal, local y autonómica que presenta evidentes duplicidades organizativas y competenciales, solapamiento de muchas competencias y el sobredimensionamiento y la sobrecarga de las estructuras político-administrativas en los diferentes niveles de gobierno. Esto se ha producido en parte por el desdibujamiento de la función de coordinación de la administración central, especialmente en competencias clave como la educación o la sanidad<sup>16</sup>. La heterogeneidad territorial española ha estimulado igualmente asimetrías competitivas de las relaciones políticas en el seno del Estado de las autonomías, generando usos federales en la distribución de poder estatal sin haber logrado el desarrollo pleno de instancias multilaterales que conjuguen acciones intergubernamentales con enfoque central, autonómico y municipal<sup>17</sup>.

Sumado a lo anterior, se han venido incrementando reclamaciones de independencia o de autodeterminación que son proyectadas en manifestaciones populares, si bien existe una declaración constitucional que defiende la unidad indivisible del Estado (art. 2), con lo cual pareciera que la vía consistiría en una reforma previa constitucional que habilite cualquier tipo de procedimiento. Ya había advertido Muñoz Machado que en la hipótesis de que un referéndum llegue a celebrarse, tendrían del mismo modo que resolverse cuestiones como las siguientes: cuántos ciudadanos del territorio interesado tienen que solicitarlo, si bastan las reclamaciones directas del pueblo o qué requisitos debe reunir la iniciativa parlamentaria, cómo se delimita el territorio afectado, si

líticos. Dependiendo del grado de consenso, se adoptarán acuerdos o recomendaciones, los cuales deben hacerse públicos mediante comunicados a los órganos institucionales.

- 15 Atendiendo a su doble condición de foro de diálogo y de instrumento de cooperación, en la Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, estas podrán tanto deliberar sobre cuestiones políticas de interés común como adoptar acuerdos. Tales acuerdos pueden consistir, a su vez, en declaraciones políticas, o pueden tener como finalidad el impulsar la celebración de convenios o protocolos de colaboración. Las normas de organización y funcionamiento de la Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas pueden consultarse en: <http://www.conferenciacomunidadesautonomas.org>
- 16 AGUSTÍN FERNÁNDEZ y CLAUDIA SERRRANO (coords.), *Descentralización, transparencia y seguridad jurídica en América Latina y Europa*, Madrid: INAP, 2014, p. 64.
- 17 LUIS MORENO, *La federalización de España. Poder político y territorio*, Madrid: Siglo XXI Editores, 1997, p. 143.

puede cualquier territorio español solicitar la celebración de un referéndum de esta clase, o si es preciso reunir alguna condición histórica, entre otras<sup>18</sup>.

Lo anterior sin duda plantea un desafío de articulación interterritorial. En 40 años de democracia –recientemente conmemorada– se destacan ámbitos de autogobierno que reconocen posiciones constitucionales abanderadas o privilegiadas, lo cual repercute en otras regiones con similares aspiraciones. Y ello, por supuesto, no es de menor valor cuando el especial rol de todas y cada una de las diferentes localidades ocupa un lugar predominante dentro de la organización territorial del Estado.

Reorganizar el poder en sentido unitario o federal es un reto complejo y polifacético, y no se puede hacer uniforme. A cada nación le corresponde encaminar reformas desde sus propias tradiciones, historia, cultura y valores para una distribución de competencias equilibrada y duradera. Una copia de otro sistema no funcionaría. No obstante, en todos podrían plantearse fórmulas transversales de articulación interterritorial, en el plano constitucional, reforzando mecanismos que promuevan corresponsabilidades a través del diálogo y la previsión de asimetrías con unidad, autonomía y equilibrio.

## 2. INSTRUMENTOS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS RELACIONES INTERTERRITORIALES: COORDINACIÓN Y PLANIFICACIÓN

Con independencia del modelo al que nos refiramos, lo cierto es que se hace necesario aclarar el funcionamiento institucional del conjunto estatal, perfeccionando relaciones intergubernamentales y promoviendo técnicas de cohesión que integren e inserten diversidades territoriales concretas.

Las relaciones entre los niveles de gobierno central, regional y local requieren la puesta en marcha de mecanismos incluyentes de los diferentes poderes públicos. Se deben principalmente promulgar leyes que fortalezcan políticas de cooperación, con marcos que faciliten la gestión de relaciones intergubernamentales. Al destacar la colaboración y la coordinación como principios comunes en el ejercicio de las competencias tanto para modelos unitarios como federales, revisaremos algunos puntos que podrían iluminar su implementación.

Un aspecto de vital importancia es el referido a la inclusión jurídica de instrumentos y mecanismos con el fin de corregir desviaciones en las relaciones cooperativas e integrarlas en las normas constitucionales, evitando de este modo su proliferación frente a situaciones concretas que alteren el equilibrio de reparto de poder previsto en la Constitución. Nuevos procesos de orden asociativo, que creen una visión compartida de Estado y que generen alian-

18 Ver SANTIAGO MUÑOZ, *Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*, Barcelona: Crítica, 2012, pp. 238 y 239.

zas estratégicas para la optimización de recursos entre los diferentes niveles territoriales, según el Informe sobre Desarrollo Humano 2016 del PNUD que en su plan de acción recomienda “la adaptación a los entornos locales y subnacionales y la armonización horizontal y vertical”<sup>19</sup>.

Con respecto a ello, la Unión Europea (UE) adopta una serie de documentos de orientación programática que permiten iniciar un proceso de reconocimiento de los actores locales en el desarrollo. Destacan en primer lugar el Consenso Europeo para el Desarrollo (2005), la Comunicación sobre la Coherencia de las políticas a favor del desarrollo (2005) y el Código de Conducta de la UE relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo (2007). A estos siguen, en 2007, la resolución del Parlamento Europeo denominada “Entidades locales y cooperación al desarrollo” y, en 2008, la comunicación “Autoridades Locales: actores para el desarrollo” y la “Carta europea de cooperación en apoyo a la gobernanza democrática local y a la descentralización”. Los cuales sientan bases en el establecimiento de orientaciones y modalidades en cuanto a la cooperación descentralizada a favor de los actores locales. Con el fin de materializarlos, la Comisión Europea promovió entre los años 2010 y 2011 el llamado “Diálogo Estructurado”, para debatir cómo las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y las autoridades locales deben participar de manera más eficaz en la implementación de las políticas de cooperación al desarrollo europeo<sup>20</sup>. También se propuso el Foro Político sobre el Desarrollo (FPD) con el fin de dar continuidad al Diálogo Estructurado y constituir un espacio de encuentro entre los actores descentralizados y no gubernamentales y las ins-

19 Al respecto, las situaciones varían de un país a otro, por lo que las políticas deben adaptarse a cada uno de ellos. Las políticas en cada país se han de aplicar de manera coherente mediante la colaboración con múltiples partes interesadas, la adaptación a los entornos locales y subnacionales, y la armonización horizontal (entre ámbitos compartimentados) y vertical (en aras de la coherencia internacional y mundial).

20 Este período coincide con las declaraciones internacionales de Accra (2008) y de Busan (2011) sobre la eficacia de la ayuda, que confirman el principio por el cual el desarrollo es un proceso que debe implicar a todas las familias de actores y que reconocen el valor añadido específico de las autoridades locales. “Comunicación de 2013 sobre las autoridades locales así como en el Programa Temático Multianual ‘Organizaciones de la Sociedad Civil y Autoridades Locales’ para el período 2014-2020 [...] [L]a introducción del enfoque territorial en estos documentos permite una mejor alineación con los supuestos defendidos en el Informe sobre el desarrollo mundial del 2009 del Banco Mundial ‘Una nueva geografía económica’. El principal mensaje de este informe es que el crecimiento económico tiende a ser desequilibrado desde el punto de vista geográfico, pero aún y así el desarrollo puede ser inclusivo en el conjunto de un territorio. El enfoque territorial propuesto por la Unión Europea para los países en desarrollo propone adaptarse a las especificidades de cada territorio mediante un proceso multisectorial y multinivel, ‘ascendente y dinámico a largo plazo’, que incluya a todos los actores del desarrollo”: SERGIO OLIETE y FRANCESC MAGRINYA. “La Unión Europea y el papel de los gobiernos locales en la futura agenda de desarrollo post-2015”, *Relaciones Internacionales*, n.º 28, febrero-mayo, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI) - UAM, 2015.

tituciones y órganos de la Unión Europea y sus Estados miembros, buscando fortalecer el análisis, el intercambio y el aprendizaje mutuo.

Es esencial que el apoyo al desarrollo local adopte un enfoque integral y multinivel que tenga coherencia de políticas donde se generen sinergias con los actores descentralizados de forma coordinada con el gobierno central, aportando indicadores que distingan entre los diferentes contextos y territorios y entre lo rural y lo urbano, y que reflejen la complejidad de las grandes metrópolis. Se necesita colaboración de organismos especializados, tanto del sector público como del sector privado, en el desarrollo de las actuaciones en el marco de un plan integral de actuación<sup>21</sup>.

Apremian nuevas relaciones funcionales entre los distintos niveles de gobierno puramente orientadas a la gestión, simplificando relaciones administrativas, intercambiando información con el fin de ofrecer mejores servicios independientemente de cuál sea la provincia de la que provengan o en la que residan los ciudadanos, interoperabilidad entre gobiernos autonómicos, locales y centrales, nuevas relaciones intermedias y funcionales a través de sistemas integrados<sup>22</sup>.

Ahora bien, consideramos dos esferas significativas en el ensanchamiento de la coordinación: i) la de la legitimación de las instituciones multilaterales, y ii) la de una mayor y mejor promoción de la participación de la sociedad civil. Ello impone el deber de asistencia y ayuda recíproca y de buena fe en

21 "... es fundamental establecer mecanismos de coordinación y management que permitan mejorar la atención y los servicios a los ciudadanos, es ineludible el hecho de que es necesario establecer una visión conjunta. En 1969 Alemania introdujo la figura de la planificación conjunta, en su doble acepción de obligatoria y voluntaria; es decir, la práctica del desarrollo federal apunta a una paulatina asunción del principio de colaboración": GIL GIDRÓN y ENRIQUE ARIAS, "Hacia una administración integrada", en *La administración pública que España necesita*, Madrid: Círculo de Empresarios, 2007, p. 118.

22 "La voluntad política de reconocimiento diferencial puede tener muchos reflejos prácticos y, con ello, concretarse en muchas medidas, entre las cuales parecen esenciales, en primer lugar, la potenciación de un marco jurídico general favorable a este reconocimiento; en segundo lugar, la utilización de medios de diversa índole para impulsar ese conocimiento; en tercer lugar, la adopción de medidas prácticas que favorezcan ese reconocimiento en el territorio de cada ente (incorporación de temas sobre esos entes en los programas de enseñanza, intercambios escolares y universitarios, difusión de las singularidades a través de los medios de comunicación de masas públicos, realización de convenios bilaterales de cooperación, etc.); en cuarto lugar, la conclusión de acuerdos interterritoriales para impulsar este reconocimiento a través de programas adecuados de los medios de comunicación de masas; en quinto lugar, las inmensas posibilidades de actuación por la propia vía privatista; en sexto lugar, el enriquecimiento de abanico de actitudes democráticas superando la estrecha concepción que asocia democracia al gobierno de las mayorías para aplicar estrictamente las propias políticas, sustituyéndolo por un concepto de democracia en el que se tengan en cuenta los intereses de las minorías": DESIDERIO FERNÁNDEZ, *Desafíos de la diversidad territorial en los Estados compuestos asimétricos*, Barcelona: Fundación La Caixa, 2001, pp. 115-116.

la actuación para la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, fijando medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica y la acción de las administraciones coordinadora y coordinada<sup>23</sup>. Consustanciales, entonces, son las relaciones entre las territoriales, y trascendental, por tanto, llevarlas a cabo coordinadamente. Para el logro de lo cual debe ejercerse una buena planificación por parte de la administración, que implique proponerse objetivos y metas, así como unos procedimientos para alcanzarlos.

Y ello merece ser destacado, porque el territorio, como soporte básico del desarrollo social, necesita construir estrategias participativas, instancias de concertación cercanas a la comunidad, más allá de las particularidades propias de cada ámbito, facilitando a los territorios la exploración de sus elementos comunes, así como de sus diferencias e identidades para fortalecer las políticas de mediano y largo plazo. Es imprescindible que las instituciones creadas cuenten con asambleas ciudadanas, porque son precisamente estas las herramientas de comunicación desarrolladas en espacios de deliberación, las que van a permitir encajar lo local y regional en lo nacional.

La concreción material del principio de desarrollo sostenible, la planificación del territorio, se convierte en una herramienta útil que coadyuva a la consecución de niveles de vida adecuados, economías sólidas y protección de recursos naturales; este principio generalmente ha sido planteado desde los ámbitos de decisión internacionales o estatales, pero así mismo los entes locales son una instancia inevitable para lograr que los intereses individuales sean perfectamente compatibles con los intereses colectivos.

Ahora bien, planificar en sí comprende la idea de dirección, de un entorno adecuado para la gestión institucional o social que represente una innovación dentro de los parámetros del entorno. La toma de decisiones de los poderes de mando busca alternativas que generen cambio por medio de la capacidad de innovación, creatividad, liderazgo e iniciativa de los agentes intervinientes para conciliar los intereses de actores sociales en la adopción de mecanismos externos cuando la concertación no sea posible<sup>24</sup>. En este sentido, principios de racionalidad, previsión, universalidad, unidad y continuidad se tornan vertebrales en la ejecución de planes y políticas de distintos ámbitos territoriales<sup>25</sup>.

23 LUCIANO PAREJO, *Lecciones de derecho administrativo*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2010, pp. 185 y ss.

24 Ver ÓSCAR ALFONSO, "Teoría e instrumentos aplicados a los procesos urbanísticos", en *Ciudad y región en Colombia. Nueve ensayos de análisis socioeconómico y espacial*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2001, pp. 521-579.

25 – Racionalidad, en la medida en que introduce un sentido de lógica, raciocinio y orden en la acción, lo que permite optimizar la utilización de los recursos con eficiencia y eficacia; - Previsión, pues toda acción objeto de planificación debe reducir la incertidumbre a su mínima

La planificación, según el marco territorial al que pretenda aplicarse, puede ser nacional, regional, municipal, local o sectorial<sup>26</sup>, y como mecanismo de la acción organizacional se caracteriza por ser un procedimiento unitario y continuo que incluye la elaboración de un plan así como mecanismos de retroalimentación que permitan seguir, evaluar y controlar ajustes. Debe comprender entonces: objeto, destinatarios, marco espacio-temporal y finalidades<sup>27</sup>. En efecto, cuenta con una fase inicial de diagnóstico que persigue percibir problemas reales y analizarlos con el propósito de ofrecer soluciones<sup>28</sup>; a su vez, en un segundo momento se formulan estrategias con base en la elaboración de un plan que proyecte acciones y resultados; para, finalmente, ejecutar y gestionar el plan con miras a una posterior evaluación de los resultados obtenidos.

La aplicación de tales fórmulas contribuiría a trascender del campo bilateral a una multilateralidad de integración entre lo global, lo nacional y lo local. Actuando, por tanto, desde la cooperación con instrumentos de cohesión social, en los sistemas de desarrollo, desde lo público y lo privado.

En lo que respecta a Colombia, para analizar uno de sus ejes problemáticos, delimitaremos parte de lo concerniente a la coordinación y la planificación. La forma de república unitaria con autonomía de sus entidades territoriales, según el artículo 1.º constitucional, señala como uno de los fines esenciales del Estado mantener la integridad territorial (art. 2.º), cuya función administrativa se ejerce al servicio de los intereses generales con fundamento en principios como la descentralización y la coordinación de las autoridades en el ejercicio de sus actuaciones (art. 209). Por su parte, los distintos niveles territoriales deben ejercer las competencias atribuidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 288 CP.

expresión dentro de lo posible, teniendo en cuenta la multiplicidad de situaciones que el futuro depara; - *Universalidad*, ya que se debe contar con el sistema en su totalidad, analizando aspectos de tipo social, económico, político, espacio-temporal, científico, tecnológico, financiero, administrativo y ecológico, y la relación que ellos tengan con el proceso de desarrollo; - *Unidad*, en cuanto a la congruencia, coordinación y estrecha relación entre todas las partes que conforman la realidad sujeta a planificación, por lo que debe haber unidad entre los planes, programas y proyectos entre sí, al igual que en sus niveles de aplicación; - *Continuidad*, toda vez que debe ser un proceso ininterrumpido, con planes a corto, mediano y largo plazo, de manera que se asegure la constancia dentro del proceso, sin perjuicio de los cambios a que haya lugar.

26 LIZA GRUIESSO, "Estado actual de la planeación del desarrollo local: perspectivas de los planes de desarrollo y de los planes de ordenamiento territorial", en *Constitución de 1991 y planeación en Colombia: balance y perspectivas*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2006, pp. 313-320.

27 Ver FERNANDO MONTENEGRO, "Hacia un modelo de ordenamiento físico y equilibrio regional", en *Ciudad y región en Colombia*, cit., pp. 355-419.

28 Ver EZEQUIEL ANDER, *Introducción a la planificación*, Buenos Aires: Humanitas, 2000, pp. 55-98.

En sentencia C-123 del 5 de marzo de 2014, M.P.: Alberto Rojas Ríos, la Corte Constitucional señaló:

Finalmente, debe recordarse que el artículo 288 de la Constitución prevé que uno de los aspectos que componen el núcleo esencial del principio de autonomía territorial, esto es la distribución de competencias entre el nivel nacional y las autoridades del nivel territorial, deberá hacerse con base en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, de manera que la regulación y [la] ejecución de las mismas sean llevadas a cabo de manera armónica. Al respecto la jurisprudencia ha reiterado que “los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, previstos por el artículo 288 de la Constitución Política, operan como fórmulas de articulación para el ejercicio de las competencias adscritas al poder centralizado y a las autoridades territoriales”. Así, como lo ha señalado la Corte, el principio de coordinación parte de la existencia de competencias concurrentes entre distintas autoridades del Estado, lo cual impone que su ejercicio se haga de manera armónica, de modo que la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal.

Ahora bien, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial 1454 de 2011 (Loot) señala que el ordenamiento territorial es un instrumento de planificación cuya finalidad, entre otras, es promover la integración de las territorialidades (art. 2) mediante principios como la soberanía y unidad nacional, la regionalización y la asociatividad (art. 3)<sup>29</sup>. Asimismo, es importante resaltar los siguientes principios para el ejercicio de las competencias, contemplados en el artículo 27 de la misma ley: coordinación, concurrencia, subsidiariedad, complementariedad, así como el equilibrio entre competencias y recursos. Dentro de ellos, especial mención ha de hacerse a la coordinación, por cuanto se constituye en el epicentro articulador de las relaciones interterritoriales:

La nación y las entidades territoriales deberán ejercer sus competencias de manera articulada, coherente y armónica. En desarrollo de este principio, las entidades territoriales y demás esquemas asociativos se articularán, con las autoridades nacionales y regionales, con el propósito especial de garantizar los derechos funda-

29 “Soberanía y unidad nacional: El ordenamiento territorial propiciará la integridad territorial, su seguridad y defensa y fortalecerá el Estado Social de Derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales.

“Regionalización: El ordenamiento territorial promoverá el establecimiento de Regiones de Planeación y Gestión, regiones administrativas y de planificación y la proyección de Regiones Territoriales [...] en una visión del desarrollo hacia la complementariedad, con el fin de fortalecer la unidad nacional.

“Asociatividad: El ordenamiento territorial propiciará la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas para la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes”.

mentales de los ciudadanos como individuos, los derechos colectivos y del medio ambiente establecidos en la Constitución Política.

Es por tanto en virtud del principio de coordinación que se debe configurar la articulación territorial. Y como consecuencia de ello, una forma de concretar una "coordinación planificada", o si se prefiere, "una planificación coordinada", sería mediante las *regiones administrativas y de planificación*, como alternativa para el caso colombiano. Si nos detenemos en el artículo 306 CP, encontramos que dos o más departamentos pueden configurarse como tal en pro del desarrollo económico y social del respectivo territorio, es decir, tienen la opción de constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio.

Aunado a esto, la Loot consagra expresamente en su título IV, encabezado por el artículo 30, el reconocimiento de los esquemas-regiones antes mencionados como alianzas estratégicas entre entidades territoriales que impulsen la autonomía y sostenibilidad de las comunidades, caracterizadas por una organización conjunta de la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias para el ejercicio de competencias concertadas entre sí, en un marco de acción que integre sus respectivos planes en modelos de planificación integral, y creadas mediante la suscripción de convenios por parte de los respectivos departamentos.

La opción se encuentra en una norma constitucional y en la ley orgánica territorial, lo cual da margen –en la esfera local y del nivel intermedio– para una factible puesta en marcha de los recursos disponibles, esto si tenemos en cuenta que el éxito de las instituciones dependerá del enfoque y aplicación que se haga de ellas. Es que se necesitan entes que articulen políticas territoriales, que integren los niveles de gobierno y materialicen los fines del Estado, resaltando su Constitución y valores. Podría ser este el caso de las regiones de planificación con fines funcionales.

- Algunas causas de desarticulación tienen que ver con:
  - El desajuste funcional reflejado en la precaria asignación de recursos al mismo tiempo que gestiones públicas ineficientes.
  - La falta de coherencia entre el alcance de las políticas públicas y los ámbitos territoriales en los cuales se implementan, debido a que en ocasiones no atienden a las necesidades reales sino que, por el contrario, desbordan los espacios de competencia.
  - La inexistencia de una cooperación sólida en la gestión común de servicios públicos, que involucre áreas rurales.
  - La necesidad de fortalecer los niveles locales e intermedios de gobierno con el fin de integrar políticas sectoriales y generar estructuras de planificación que promuevan el desarrollo económico y social.

– La carencia de un territorio cuya composición identifique y relacione los procesos decisorios con sus respectivos ciudadanos.

– El menoscabo de una coordinación equitativa entre las competencias y el financiamiento de los entes territoriales.

– Respecto a escenarios de autonomía que se han perdido, las autonomías deben consolidarse con activación de relaciones interdependientes, que respondan a intereses colectivos.

– La premura en cuanto a la superación de diferencias bajo un concepto de orden, equilibrio y coordinación como imperioso reto de las esferas territoriales en ciernes de posibles desintegraciones.

– El riesgo de continuar construyendo esquemas “eficientes” mutilados de participación o autonomía.

En suma, pueden observarse suficientes normas en materia de organización territorial así como de asociatividad de los entes en diversos países. El problema surge cuando no se llevan eficazmente a la práctica, o sencillamente no se ponen en marcha, situación que ocurre en nuestro país. De modo que implementar adecuadas regiones administrativas y de planificación, por ejemplo, en igual sentido que otros mecanismos promotores de la coordinación y de la planificación, permitiría ensanchar relaciones territoriales en Estados federales y unitarios, con beneficios transversales hacia el orden territorial.

No es suficiente, por tanto, aplicar fórmulas de colaboración supralocal –políticas y administrativas–, debería darse un paso más. Las anteriores deficiencias son perceptibles en las crisis que afrontan hoy en día los Estados, y no se trata de inconvenientes únicamente secesionistas, sino más bien de disociaciones entre las instituciones y los actores sociales. Aunque reconocemos que requieren análisis e implementaciones paulatinas para cada situación específica, creemos que tanto la coordinación como la planificación –principios disponibles en buena cantidad de ordenamientos jurídicos– pueden constituir un primer paso hacia la articulación de las relaciones interterritoriales: la *coordinación funcional* con un enfoque hacia el reajuste institucional y funcional, y la *planificación participativa* enfocada hacia la formulación de estrategias de integración.

## CONSIDERACIONES FINALES

Las distintas formas de cooperación, ya sea referidas a técnicas orgánicas o funcionales, verticales u horizontales, deberían revisarse con detenimiento. Los territorios han de ser integrados atendiendo a sus asimetrías, y para ello fórmulas concretas requieren ser atendidas por distintos entes. Además, el factor de la voluntariedad en mecanismos de coordinación no conviene dejarlo al arbitrio de los dirigentes ni de la población; antes bien, la coordinación debe institucionalizarse de hecho en el desenvolvimiento interterritorial. Y tal condición supone mecanismos de seguimiento que controlen su efectividad.

Los Estados deben desarrollar instrumentos de dirección y ordenación que permitan un funcionamiento integrado de las gestiones públicas centrales, regionales y locales, conectándose dentro de la globalidad del modelo y evitando disfunciones y contradicciones. Los modelos de organización territorial, cuando llevan implícitas frustradas experiencias de federalización, por ejemplo, pueden derivar, consecuentemente, en fórmulas peculiares preventivas de otro sistema concreto, situación que a su vez dificulta la integración de las territorialidades. El hecho de barajar varios modelos en busca del consenso entre sus integrantes con sistemas de autonomías de corte federal en los que la unidad, la autonomía de las nacionalidades y las regiones y la solidaridad entre todas ellas ocasionan aperturas de los textos constitucionales, colisiona con la integración de los niveles de gobierno. Autonomía y unidad como claves de la construcción territorial pero en constante tensión para la integración. El principio de unidad contribuye así a precisar el de autonomía, como justificación última de los límites de los que se sirve la propia Constitución para ordenar todo el sistema de funcionamiento de los entes territoriales, no solo permitiendo que las comunidades generen sus propios ordenamientos, sino reconociendo la capacidad de dirección y orientación propia, distintas incluso a las fijadas por los órganos estatales nacionales.

Para lograr una verdadera articulación de las relaciones interterritoriales no hay que uniformizar la heterogeneidad de la población, su capacidad financiera y de gestión, sus raíces culturales y lingüísticas, sino más bien fijar pertinentes políticas asociativas. Y en el mismo cauce, evitar centralizaciones autoritarias que simplemente inserten gobiernos locales en una jerarquía al poder central.

Los instrumentos de colaboración territorial deben ser percibidos por los todos los actores como herramientas que posibilitan la participación de los entes en las decisiones del Estado y respecto de las actuaciones conjuntas de carácter estratégico, aunado al intercambio mutuo de experiencias para un mejor conocimiento de las realidades locales, contribuyendo así a una actuación coherente y eficiente en un escenario cada vez más interdependiente y globalizado. Para ello resulta imprescindible alejarse de la tentación de convertir los órganos de cooperación intergubernamental en instrumentos para la confrontación política, y buscar una integración coherente de las territorialidades dentro del ámbito general del Estado.

## BIBLIOGRAFÍA

AGRANOFF, ROBERT y BAÑÓN, RAFAEL. *El Estado de las autonomías. ¿Hacia un nuevo federalismo?*, Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública - IVAP, 1998.

ALFONSO, ÓSCAR. "Teoría e instrumentos aplicados a los procesos urbanísticos", en *Ciudad y región en Colombia. Nueve ensayos de análisis socioeconómico y espacial*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2001, pp. 521-579.

- ANDER, EZEQUIEL. *Introducción a la planificación*, Buenos Aires: Humanitas, 2000.
- BIGLINO, PALOMA. *Federalismo de integración y de devolución: el debate sobre la competencia*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.
- BOCANEGRA, RAÚL. *Las Conferencias de Presidentes*, Madrid: Iustel, 2005.
- CARMONA, ANA y KÖLLING, MARIO. "La participación de las CCAA en la negociación de la política de cohesión. *¿Ambitions beyond capacity?*", *REP*, n.º 161, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2013, pp. 239-278.
- FERNÁNDEZ, DESIDERIO. *Desafíos de la diversidad territorial en los Estados compuestos asimétricos*, Barcelona: Fundación La Caixa, 2001.
- FERNÁNDEZ, MANUEL; SIERRA, JAVIER y VALERO, JULIÁN. *Nuevos retos en el horizonte de las administraciones públicas*, Murcia: Universidad de Murcia, 2003.
- FERNÁNDEZ, AGUSTÍN y SERRANO, CLAUDIA (coords.). *Descentralización, transparencia y seguridad jurídica en América Latina y Europa*, Madrid: INAP, 2014.
- GARCÍA, JUAN. "Federalismo: el caso español", *Revista de Filosofía*, n.º 27, Universidad de Murcia, 2002, pp. 55-62.
- GIDRÓN, GIL y ARIAS, ENRIQUE. "Hacia una administración integrada", en *La administración pública que España necesita*, Madrid: Círculo de Empresarios, 2007, pp. 97-123.
- GRUESSO, LIZA. "Estado actual de la planeación del desarrollo local: perspectivas de los planes de desarrollo y de los planes de ordenamiento territorial", en *Constitución de 1991 y planeación en Colombia: balance y perspectivas*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2006, pp. 313-320.
- HOFMEISTER, WILHELM y TUDELA, JOSÉ. *Sistemas federales. Una comparación internacional*, Madrid: Konrad Adenauer Stiftung y Fundación Manuel Giménez Abad, 2017.
- MARTÍN, LUIS. *El futuro de las autonomías territoriales. Comunidades autónomas, balance y perspectivas*, Cantabria: Universidad de Cantabria, Asamblea Regional de Cantabria, 1991.
- MONTENEGRO, FERNANDO. "Hacia un modelo de ordenamiento físico y equilibrio regional", en *Ciudad y región en Colombia. Nueve ensayos de análisis socioeconómico y espacial*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2001, pp. 355-419.
- MORENO, LUIS. *La federalización de España. Poder político y territorio*, Madrid: Siglo XXI Editores, 1997.
- MUÑOZ, SANTIAGO. *Derecho público de las comunidades autónomas*, Madrid: Iustel, 2007.

MUÑOZ, SANTIAGO. *Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*, Barcelona: Crítica, 2012.

OLIETE, SERGIO y MAGRINYA, FRANCESC. "La Unión Europea y el papel de los gobiernos locales en la futura agenda de desarrollo post-2015", *Relaciones Internacionales*, n.º 28, febrero-mayo, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI) - UAM, 2015.

PAREJO, LUCIANO. *Lecciones de derecho administrativo*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2010.

RAMÓN, JOSÉ. *El Estado multiregional. España descentrada*, Madrid: Alianza Universidad, 1986.

RUIZ, JOSÉ. "La cooperación intergubernamental en el Estado autonómico: situación y perspectivas", *REAF*, n.º 15, Generalitat de Catalunya, 2012, pp. 287-328.

VELASCO, FRANCISCO (dir.). "Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido", *Generalitat de Catalunya*, Instituto de Estudios Autonómicos, 2010.