

Organización del Estado y modelo territorial (o de la dimensión territorial de la política)*

Por: Joaquín Farinós Dasí**

Catedrático de Análisis Geográfico Regional
Universitat de València***

- * Cómo citar este capítulo: FARINÓS DASÍ, J. (2018). “Organización del Estado y modelo territorial (o de la dimensión territorial de la política)”. En ESTUPIÑÁN ACHURY, L., MORENO GONZÁLEZ, G. y MONTIEL MÁRQUEZ, A. (Coords.). *La cuestión territorial a debate: España y Colombia*, Universidad Libre, Bogotá, pp. 105-132.
- ** Catedrático de Análisis Geográfico Regional, Departamento de Geografía e Instituto de Desarrollo Local, Universidad de Valencia. Responsable del Grupo de Investigación ‘Gobierno y Desarrollo Local Sostenible’ (<http://gdls.blogs.uv.es/>). Joaquin.Farinos@uv.es.
- *** El presente trabajo se enmarca en el proyecto CSO2016-78169-R “Gobernanza efectiva del territorio: actualización y propuestas para la aplicación de una política de ordenación del territorio comprensiva en España (GOBEFTER-II)”, del Programa Estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación Orientada a los Retos de la Sociedad, en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016, del Ministerio de Economía y Competitividad, cofinanciado por el FEDER.

Resumen:

De una situación de ‘enorme atasco político’ de hace algunos años, se ha pasado a otra de crisis del modelo de Estado. El texto aborda la cuestión de la reforma constitucional como algo consustancial a la propia gestión de la cosa pública. Pone el foco no tanto en la definición del modelo de organización territorial (federalizante) como en las rutinas de gobernanza que lo hagan efectivo. En concreto, se centra en la cooperación (que aquí se entiende como territorial), especialmente la horizontal y más específicamente entre Comunidades Autónomas. La nueva interpretación del espacio relacional y del fenómeno de las multiterritorialidades abre otras interpretaciones y posibilidades, bloqueadas hasta la fecha por el temor al surgimiento de contrapoderes (como las confederaciones o las áreas metropolitanas). Esta nueva cooperación horizontal territorial deberá ser introducida en el nuevo texto como principio constitucional, completando los ya presentes de solidaridad (para el que se propone ampliar su ámbito desde las personas a, también, los territorios), cooperación y lealtad institucional.

Palabras clave:

Organización territorial del Estado, territorialidad, gobernanza, cooperación horizontal, cooperación territorial, Comunidades Autónomas

1. ¿Alguna opción para la España invertebrada?

Estado y territorio en un contexto de territorialidades revisadas

Territorios y comunidades claramente diversos, pero con excesiva tendencia a la ‘monolítica’ uniformidad; una intención heredada del pasado, de las costumbres de la dictadura franquista (heredera forzosa del movimiento falangista), pero a la que también se le ha presentado resistencia (por parte del Tribunal Constitucional —TC— en sus primeros tres lustros de vida).

La diversidad es la palabra que de forma más precisa define la realidad geográfica (anisotrópica), histórica, cultural... de España (otrora ‘Españas’). Singularidades que no tienen por el momento perfecta y clara correlación en la organización autonómica del Estado; un modelo que ha tendido a la uniformidad desde los primeros momentos de configuración del mapa autonómico (especialmente tras el referéndum andaluz que acabaría por validar su acceso a la autonomía por la vía del art. 151 de la Constitución Española (CE) —de hecho, la única que lo hará—).

Primero fue el ‘café para todos’, con el fin de poder completar el mapa autonómico, otorgando autonomía a territorios que no lo solicitaban (art. 144.a y 144.c CE), evitando así una situación en la que unos territorios tuvieran estatutos de autonomía y otros no, lo que parecía abocar a una mayor complejidad política no deseada en un momento de tránsito de un modelo a otro nuevo. Más tarde se avanzaría, también, en la equiparación (del techo) competencial (un proceso que culmina como paso previo a la aprobación del nuevo del sistema de financiación autonómica plurianual a partir del año 2002; algo que, por cierto, no supuso ninguna ventaja final desde el punto de vista de evitar la sensación de agravio y los conflictos entre Comunidades Autónomas —CCAA—). Añádase a ello el acuerdo de bloquear y declarar inalterables los límites de las CCAA del actual

mapa autonómico, a resultas de un acuerdo político entre los dos partidos mayoritarios en las Cortes Generales. Sin olvidar, para concluir, desde el principio, el contenido final que se dio al art. 145 CE sobre las fórmulas de cooperación horizontal entre CCAA, al que se hará referencia a lo largo de estas páginas.

Resultan bien conocidas las razones, y las condiciones, durante los años de la transición, que ayudan a explicarlo; seguramente también, cabe añadir, a entender el motivo por el que las Cortes franquistas aceptaban votar su autodisolución y abrir la llave del proceso.¹ Pero lo cierto es que, a fecha de hoy, en el actual contexto ‘glocalizado’ (Robertson, 2003), de flujos, crecientes relaciones multiescalares, sistemas complejos y sociedades líquidas, los territorios son cada vez menos regiones discretas (con unos límites claramente definidos y aceptados) y cada vez más ‘*soft spaces*’ de fronteras difusas, permeables o porosas (“*fuzzy boundaries*”), y pueden presentar geometrías variables según el ‘momento’ y en función de qué tema, objetivo o tipo de acción (Farinós y Fernández, 2017). Unos nuevos espacios y comunidades, regiones (en sentido geográfico), Estados o autonomías (en sentido político), que reclaman otras nuevas formas de gobierno (gobernanza) y gestión (administración).

En este nuevo espacio relacional (o nueva forma de interpretar la realidad territorial), los territorios (aunque tienen una topografía propia) no coinciden necesariamente con las formas político-administrativas tradicionales como única manifestación de la territorialidad (vid. Sassen, 2013); esto es, puede haber varias territorialidades posibles en un mismo espacio relacional. Las fronteras entre las unidades territoriales cada vez son más porosas o permeables dando lugar a espacios transfronterizos, que en parte se superponen y se trasladan más allá de los territorios político-administrativos (locales, regionales, estatales). Las principales prácticas de administración y gobierno institucionalizadas, son desafiadas por estos

¹ La “Ley para la Reforma Política”, aprobada el 18 de noviembre de 1976, que recibía el apoyo de 435 de los 531 procuradores de aquellas Cortes que empezaron a rodar en la significativa fecha del 17 de julio de 1942 por medio de la “Ley Constitutiva de las Cortes Españolas”, suponía la eliminación de las estructuras de la dictadura franquista desde un punto de vista jurídico, y hacía posible la convocatoria de elecciones democráticas, dando así paso a la transición hacia un nuevo sistema político.

nuevos espacios (ejemplos lo son los espacios transfronterizos de cooperación o las áreas metropolitanas); pero también lo son la economía, la política y los procesos de socialización (Paasi, 2014). Desde esta nueva perspectiva ('flexidimensional') del espacio geográfico (Pueyo Campos et al., 2018), se pueden analizar mejor las nuevas lógicas sociales, de distribución de la población, actividades y servicios, y las nuevas formas de organización política y territorial, que escapan de los límites administrativos habituales (perímetros pretendidamente permanentes y estables, fósiles). Todo ello acaba dando lugar a nuevas prácticas de gobernanza como innovación en la forma en que actúa el aparato del Estado.

Todos estos cambios señalados hacen que delimitaciones administrativas más tradicionales, a las que se han acomodado las estructuras de gestión y gobierno del territorio, se pongan en duda, cuestionando su utilidad real y valorando otras opciones. La realidad global impone nuevos modelos espaciales, más difusos y flexibles, de geometrías variables y multiescalares, en un nuevo espacio de flujos, que sean capaces de articular mejor el territorio. Ya no solo con fines de crecimiento económico haciendo frente a las crisis recurrentes sino también, especialmente, para garantizar un adecuado nivel de prestación de servicios y equipamientos con el objetivo de poder lograr una deseada cohesión territorial (entendida aquí como justicia territorial, en respuesta al principio de solidaridad —al que nos referiremos más adelante— entre territorios).

En este sentido, la cooperación entre CCAA limítrofes posibilita el ejercicio de competencias con unidad de acción, generando un efecto que excede de los límites de cada una de ellas y, así, el tradicional principio de territorialidad. A ello contribuirían instrumentos como los convenios y acuerdos de cooperación (art. 145.2 CE); tal y como el TC ha reconocido de forma genérica en su Sentencia (STC) 132/1996, de 22 de julio, al afirmar que puede evitarse una vulneración del orden constitucional y estatutario de competencias mediante la concertación de los oportunos acuerdos o convenios entre CCAA. De forma más específica en su STC 329/1993 de 12 de noviembre, sobre un tema de calidad del aire, que lógicamente excedía el territorio de una sola Comunidad Autónoma.²

² En ella se hacen dos consideraciones de gran interés:

Sin embargo, se trata de casos más excepcionales que rutinarios. En materia de cooperación horizontal el Constituyente prefirió (o tuvo que) ser más impreciso que claro, posponiendo las soluciones al desarrollo legislativo posterior. Al analizar el art. 145, Sánchez Navarro (1998) interpreta que la CE concibe las CCAA “como gestoras de intereses que no desborden su propio ámbito territorial”, convirtiendo el territorio en el “límite de las competencias regionales”. Esta territorialidad es, señala el autor, “sin duda, el criterio más reiteradamente usado” por la CE y los Estatutos de Autonomía “para deslindar las competencias estatales y las autonómicas”. Cabría interpretar entonces que la cooperación territorial horizontal entre CCAA, al suponer cierta desterritorialización competencial, difumina la clara y confortable dualidad, desde el punto de vista jurídico, AGE-Comunidad Autónoma como clara y sencilla forma de control. Del mismo modo, el principio de solidaridad se plantea a nivel de personas, entre todos los ciudadanos españoles, por medio de los distintos mecanismos de redistribución que axiomáticamente se asume hace mejor una caja única (frente a un hipotético federalismo fiscal). No se considera, en cambio, la solidaridad

“Una actuación diligente de las Comunidades Autónomas implicadas... permitirá normalmente la adopción de medidas legalmente previstas para asegurar la calidad del ambiente, haciendo innecesaria la intervención estatal”. Esto aplicaría perfectamente en la política de Ordenación del Territorio, competencia exclusiva de las CCAA según STC 61/1997.

La solución de atribuir a la Administración General del Estado (AGE) la competencia por el hecho de incluir territorio de varias Comunidades, como ocurre con la gestión y administración del agua de los ríos intercomunitarios, “...Solo sería constitucionalmente legítima en aquellos casos excepcionales en que la intervención separada de las diversas Comunidades Autónomas no permitieran salvaguardar la eficacia de las medidas a adoptar, y resulte necesaria una decisión unilateral del Estado a causa de poderosas razones de seguridad y grave y urgente necesidad...”. Por tanto, se permite desde la AGE, en su labor de vigilancia, cosa que no puede ocurrir con la OT al tratarse de una competencia exclusiva de las CCAA. Desatascar esta situación reclama una nueva visión, y una reforma constitucional para por ejemplo siguiendo el mismo método que se emplea en el caso de la cooperación transfronteriza (Tratados de Bayona y de Valencia).

A este respecto, el 21 de mayo de 1981 se adoptó en Madrid el Convenio Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, también llamado Tratado de Madrid, que constituye la base jurídica para dicha cooperación. Entró en vigor de forma general el 22 de diciembre de 1981. Al amparo del Convenio Marco, España ha suscrito dos tratados internacionales que regulan la cooperación transfronteriza: el Tratado de Bayona con Francia, en vigor desde 1997, y el Tratado de Valencia con Portugal, en vigor desde 2004.

entre territorios, algo que podría motivar su propio dinamismo desde ellos mismos aprovechando su patrimonio territorial y potencial endógeno; por sí mismos o en cooperación con otros, mediante nuevas formas y hormas para la planificación y aplicación de las políticas (construyendo así nuevas territorialidades flexibles). Como por ejemplo quiere hacerse por parte de la renovada (en 2013) Política de Cohesión Europea UE a partir del *'local based approach'* y las *'smart specialisation strategies'*, o el propio Gobierno de España hace a partir de las decisiones sobre las opciones de mallado y de corredores de infraestructuras u otras actuaciones e inversiones públicas (muchas veces de forma poco transparente y con escasa o nula dación de cuentas, lo que no hace sino avivar las críticas sobre su creciente control, de la AGE, sobre el resto de territorios —CCAA—).

En otros países de tradición federal, en cambio, sí existen tradicionales y consolidadas instancias de colaboración horizontal (como la Conferencia de Ministros en Alemania o la Conferencia de Presidentes en Suiza) que permiten la adopción de posiciones comunes frente a la Federación, favoreciendo con ello la posición de los entes federados en las negociaciones y decisiones generales de conjunto. A su imagen y semejanza se ha creado la Conferencia de Presidentes en el caso español. Este avance ha quedado enmascarado, sin embargo, por el problema político más importante de España desde la llegada de la democracia: el mal llamado, a nuestro juicio, 'problema catalán' (como si el problema solo estuviera en aquella parte del territorio, y no en el resto de España). Hasta ahora ha servido, por un lado, para avivar la llama del independentismo catalán, pero también para motivar un enroque, claramente protagonizado por los dos partidos conservadores actuales³, y facilitar un cambio de rumbo hacia la recentralización.

Un claro ejemplo de ello ha sido la aplicación, por primera vez en 40 años de democracia, del art. 155, concretado, en libre interpretación de su genérica redacción en el texto de la CE, en la intervención y el control por parte de la AGE –suspensión– del libre ejercicio de las competencias por parte del Gobierno de la Generalitat de Cataluña. En una vuelta de tuerca más,

³ PP y Ciudadanos pugnan entre ellos por obtener el mayor rédito electoral del tema catalán, convertido en filón de votos en el importante grupo de nacionalistas españoles, a los que tratan de avivar sin sonrojo.

lo extraordinario quiere convertirse en habitual, volviéndose a invocar su aplicación (como arma electoral) por parte de ambos partidos conservadores, que lo reclaman al actual gobierno del presidente Pedro Sánchez, tras la llegada del PSOE al Gobierno de España tras el sorpresivo éxito de la moción de censura al presidente Mariano Rajoy (la primera que ha triunfado de todas las presentadas hasta la fecha). Esta situación nos muestra, muy a nuestro pesar, que se trata tanto o casi más de un problema político (de los políticos, la *'Politics'*) que jurídico o administrativo (de *'Polity'*), que también, dada la falta de coordinación y la indefinición del modelo constitucional que no ha sido posible corregir mediante leyes y reglamentos que tienen escaso recorrido, motivo por el que se solicita lo sea a partir de la reforma del texto constitucional (Aja et al., 2018).

2. Del modelo de organización del Estado resulta un modelo territorial; hacia el verdadero sentido de la expresión 'Organización Territorial del Estado'

El sistema político es uno de los grandes actores de la construcción del espacio geográfico contemporáneo: ejerce su poder a través de la articulación legal y es el responsable tanto de su organización como del diseño y aplicación de las políticas (socio-espaciales y que tienen su impacto territorial). El sistema político, y la organización territorial del Estado que le es propia, por tanto, acaban por configurar el modelo territorial (previsto o no).

Las relaciones entre las políticas y el territorio (Farinós, 2014) van en una doble dirección: la acción político-administrativa (el desarrollo de la *'policy'*) se entiende debe ajustarse a las características de cada territorio (*'local based'*); pero al mismo tiempo dicha acción permite crear nuevos territorios/territorialidades (por ejemplo, mediante reformas estatutarias y creación de nuevas unidades político-administrativas, caso de las mancomunidades, consorcios, áreas metropolitanas, asociaciones transnacionales... o mediante los oportunos mecanismos de cooperación interadministrativa/interterritorial, verticales y, especialmente, horizontales).

Cualquiera que sea la escala a la que operen, las administraciones públicas (AAPP) deben ajustarse al principio de eficacia, armonizándose (coordi-

nándose) en el ejercicio de sus funciones de acuerdo con las competencias que tienen otorgadas (art. 103.1 CE y la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación –vid. Vilalta Reixach, 2006). Como señala Rodríguez-Arana (2006):

El principio de coordinación... surge de concurrencia en actuaciones comunes de los diferentes poderes públicos, a partir de las cuales se tratan de obtener beneficios recíprocos, una mayor efectividad en el ejercicio de las competencias compartidas o el funcionamiento armónico de un sistema cuyos elementos son interdependientes del mismo, que... no sería eficaz sin tener(lo) presente... junto a los de unidad, autonomía, integración y solidaridad...⁴

A partir de esta nueva gobernanza cooperativa, es posible procurar consensos que impulsen un modelo territorial que promueva la sostenibilidad, la actividad, la equidad y el adecuado acceso a los servicios y equipamientos. Medidas todas ellas encaminadas a mejorar el rendimiento institucional del Estado de las Autonomías, llevando la política territorial a las instituciones (Farinós, Vera y Lloret, 2018; Martín Cubas, 2018).

A diferencia de lo que puede ocurrir en la cooperación, un medio para el principio de solidaridad, en esta última las posiciones de todos los poderes públicos territoriales no son iguales. Es a la AGE quien coordina y a la que corresponde garantizar su realización efectiva, mientras que las CCAA son las destinatarias directas del precepto.⁵ Sin embargo, no puede soslayarse,

⁴ El principio de solidaridad, se encuentra recogido en el art. 2 CE y referido en el 138.1: “El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español y atendiendo en particular a la circunstancia del hecho insular”. Por su parte, el párrafo segundo del art. 158.2 justifica la creación del Fondo de Compensación para corregir los desequilibrios económicos territoriales y poder así hacerlo efectivo.

⁵ La coordinación implica jerarquía y, por tanto, subordinación. Constituye un título competencial presente en el art. 149.1 CE por el que se atribuye competencia a la AGE en algunas materias: bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (149.1.13^a); fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica (149.1.15^a); bases y coordinación general de la sanidad (149.1.16^a), etc.). Tal y como se recogía en la STC 214/1989, de 21 de diciembre, la coordinación conlleva poder de dirección del que coordina respecto al coordinado y, cuando forma parte de un título competencial, constituye un límite para las competencias de las CCAA.

como ha sido apuntado en las citas anteriores, que pueden procurarse beneficios comunes cuando las CCAA cooperen entre sí (sin que tengan que hacerlo de forma omnilateral —las 17 en conjunto—), siempre y cuando los acuerdos que se adopten no perjudiquen al resto y previo acuerdo con la AGE.⁶ Por tanto, el control de la AGE no se vería afectado. El cambio se produce en el derecho de iniciativa, que pasaría a manos de cada territorio o grupo de territorios que la pueden tener en defensa de su interés mutuo legítimo.

La *'pax territorial'*, reduciendo la conflictividad y la sensación de agravios entre territorios, se ha querido sustentar hasta la fecha en un principio de solidaridad entre personas.⁷ Cabe preguntarse, como se apuntaba en el

Se ha acusado a la AGE de recurrir excesivamente a las Bases como forma de acotar las opciones de las CCAA. Por este motivo, en esta misma STC, junto a esta coordinación 'título competencial', el TC ve posible un segundo tipo de coordinación 'voluntaria' que interpreta como una fórmula de cooperación que enlaza con referido art. 103.1 del Título V CE, en el que figura la coordinación como uno de los principios conforme a los que deben actuar las AAPP. No parece haber claro motivo ni razón jurídica por el que unas normas básicas estatales en competencias compartidas acoten todo el espacio normativo. A este respecto, Santolaya (1984: 321) señala que para *"evitar las consecuencias extremas de esta evolución... no se trata tanto ni principalmente de articular técnicas jurídicas de defensa de las propias competencias autónomas... sino más bien de articular técnicas de cooperación y participación en esa facultad estatal"*.

En opinión de quien escribe este texto, la coordinación voluntaria se acerca, aunque no equivale, a la cooperación, que se diferencia de la coordinación no solo en que tiene por objeto hacer eficaz y eficiente el funcionamiento de la administración (el aparato del Estado) sino también, y más importante, en que no solo debe alcanzar a esta parte de la *'polity'* sino también, y muy especialmente, a la *'policy'* (la forma en que se deciden llevan a cabo las políticas públicas a través de los pertinentes instrumentos como planes, programas, proyectos, actuaciones...) y a la *'politics'* (sentido de Estado). Como ya hemos argumentado (Farinós, 2009), especial relevancia tienen las *'policies'*, a cuyo servicio deben ponerse las otras dos.

⁶ De hecho, es lo que sucede en la Conferencia de Presidentes, en la que las CCAA que asisten se vinculan con los acuerdos adoptados por mayoría, aunque no los voten.

La solidaridad constituye un límite negativo de la discrecionalidad de que disponen las partes en la actuación de sus propios y respectivos poderes; límite que no podrán traspasar sin que tal actuación pueda ser considerada ilegítima. Todo ello se hace depender del principio de la 'lealtad institucional' y del principio de unicidad e indisolubilidad del Estado. El tránsito del Estado liberal al Estado social ha tenido como consecuencia el reforzamiento del poder central.

⁷ En materia de financiación autonómica y de distribución de los recursos hídricos (entre otros) la alta conflictividad entre CCAA resultan cuestiones preocupantes y recurrentes, que ponen en entredicho el principio constitucional de la solidaridad interterritorial.

primer epígrafe, si el principio de solidaridad también puede plantearse en términos espaciales y es posible trasladarla a los territorios. Existe una corriente de opinión que ve en esto un motivo de enfrentamiento, un argumento entendible si se piensa en términos de regiones discretas dentro de sus fronteras. Sin embargo, la cosa cambia si pensamos en términos de espacio relacional de fronteras permeables. No se trata de un mero ejercicio retórico. La realidad no deja de demostrarnos que los diversos modelos administrativos, funcionales y de prestación de servicios públicos no se ajustan a las nuevas realidades territoriales en cuestiones como el desarrollo socioeconómico, la distribución de la población y de las actividades o la accesibilidad de la población a esos recursos, actividades y servicios. Ello implica necesariamente cambios en los modos de planificar y gestionar los territorios (Farinós y Elorrieta, 2017).

Los mecanismos de coordinación se han demostrado claramente insuficientes hasta la fecha. Ello no favorece la solución negociada de los posibles conflictos entre las distintas políticas y administraciones. Las relaciones entre la AGE y las CCAA, y entre las propias CCAA, continúan siendo un problema sin resolver. Los problemas de gobernanza territorial constituyen probablemente el desafío más importante para el Estado español en la actualidad (Farinós, 2015). Una visión integral de los problemas territoriales y su resolución desde la planificación no tienen fácil encaje en un modelo como el actual, con unas administraciones estructuradas en compartimentos estancos y con visiones sectoriales del territorio (también necesarias, pero carentes de coherencia sin una visión de conjunto).

3. De la organización territorial del Estado en el caso de España (Título VIII de la CE); límites y de su posible reforma

En el caso de España, desde los inicios de la transición persisten resistencias y conflictos a la hora de poder definir el modelo de organización del Estado; una organización que, como se decía en el epígrafe anterior, no es sino territorial, con el objetivo de servir y resultar útil a la hora de poder cubrir eficazmente las necesidades, derechos e intereses de la ciudadanía.

Por ello debe ocuparnos más el ‘cómo’ que el ‘qué’; importa no tanto el modelo como las rutinas de gobernanza territorial que puedan hacerlo viable y efectivo.

El Estado autonómico cumple 40 años coincidiendo con la mayor crisis territorial de la democracia española, lo que ha abierto el debate sobre la organización territorial del Estado y de una posible reforma constitucional. A tal efecto, el Parlamento español aprobaba la creación, en noviembre de 2017, de la “Comisión para la evaluación y modernización del Estado autonómico”. Para tratar de superar las actuales crisis (económica, ambiental, ética, territorial...), un hipotético nuevo modelo de desarrollo territorial tiene tanto que ver con el propio potencial endógeno como con la forma de organización territorial (político-administrativa), pero también con la aplicación de nuevas formas de gobernanza que mejoren el funcionamiento del aparato del Estado y lo hagan más efectivo para lograr la meta del bien común y la defensa del interés general.

Para ello, la cooperación territorial aparece como el nuevo gran reto. Lo importante en este momento, decíamos, no es tanto definir el tipo de modelo de Estado (el qué) como la forma en que poder hacer que funcione adecuadamente (el cómo). Tajadura Tejada (2018), citando a Ortega (2005, 49), al referirse al modelo de organización territorial del Estado español, señala, y coincidimos, que ya no se trata tanto de definir o crear el modelo de Estado (cómo se distribuyen las competencias) sino de cómo debe funcionar el modelo (cómo se desempeñan dichas competencias). “Debemos pasar de un Título VIII de creación del modelo a un Título VIII de funcionamiento del modelo”, decía Ortega. Y para ello, el principio de cooperación debe ocupar un lugar protagonista en la modernización de los Estados, al objeto de poder lograr una adecuada y más eficiente aplicación de las políticas públicas.

La CE de 1978 afrontó la difícil tarea de transitar hacia un nuevo modelo de régimen político (de una dictadura a una monarquía constitucional) y de organización del Estado (más descentralizado). El modelo de distribución territorial del poder descrito en el texto constitucional destaca por su indefinición. El Constituyente no quiso, o no pudo por las distintas presiones y tensiones entonces presentes, establecer ningún modelo. Se

limitó a consentir a sujetos determinados para que pudieran optar por alguna de las distintas propuestas contempladas; en ‘lo que podría ser’ más que en ‘lo que debería ser’. Se mantuvo en la inconcreción, omitiendo o remitiendo a los Estatutos y a futuras leyes orgánicas muchos elementos esenciales del modelo territorial. De hecho, la mayoría de las disposiciones del Título VIII tienen carácter transitorio. Por tanto, no constituía un punto de llegada sino más bien un punto de partida para la realización del “Estado compuesto”.⁸

Sin embargo, *a posteriori* no se han producido todas las reformas y concreciones necesarias. Como consecuencia, ahora nos enfrentamos a tener que introducir estos cambios que puedan ayudar a configurar un modelo territorial menos conflictivo, y la forma más adecuada de conseguirlo es promoviendo el diálogo. Dadas las características de nuestro modelo (autonómico en un Estado compuesto), únicamente podemos servirnos de la experiencia de los Estados federales, que garantizan la integración a través de la participación de los territorios en las decisiones que les afectan. Lo denominemos o no así, la reforma del modelo territorial apunta en la línea de los sistemas federales.⁹

⁸ La reforma territorial del Estado constituyó una de las tareas más difíciles del nuevo Estado democrático. Durante los primeros años, una batería de leyes contribuyó decisivamente a sentar las bases sobre las que construir el nuevo Estado autonómico. Entre ellos cabe destacar la Ley orgánica del Tribunal Constitucional (<https://legislacion.vlex.es/vid/ley-orgánica-tribunal-constitucional-127089>) (1979), para resolver conflictos competenciales; la Ley orgánica sobre la regulación de las distintas modalidades de referéndum autonómicos (1980), para poder iniciar el procedimiento constitucionalmente previsto para constituir las CCAA; la Ley orgánica de financiación de las CCAA para asegurarles los recursos necesarios ([legislacion.vlex https://.es/vid/orgánica-comunidades-autonomas-172346](https://legislacion.vlex.es/vid/orgánica-comunidades-autonomas-172346)) (1980).

⁹ Como ya hemos señalado “... *lo habitual es que en un mismo Estado se den características de varios modelos, o bien que se esté en situación de evolución permanente que les hace cruzar las fronteras entre ellos... porque la organización territorial se deriva de factores históricos, pero también de la necesidad de responder adecuadamente a las cambiantes condiciones y demandas de los poderes territoriales y de los ciudadanos. Por este motivo... el modelo de un Estado no es algo fijo ni rígido... es natural que esté en construcción permanente, y hasta cierto punto iterativa... debe importarnos menos la letra de las normas (la denominación del modelo) que el espíritu de la ley (aquello a lo que ha de servir)... Como sucede en derecho en cualquier código, los cambios que se producen en la realidad obligan a su adecuación y adaptación. Lo contrario parece ir contra natura*” (vid. Caja 2: “Modelos de organización político-administrativa y realidad española”, capítulo 2 “Revisión de propuestas de

Entre el federalismo clásico o dual (que implica una rígida separación vertical de poderes)¹⁰ y nuevo federalismo cooperativo, el sistema tiende a dirigirse hacia el segundo. En el cooperativo se resalta una situación de mutua interdependencia entre los distintos niveles del Estado¹¹, lo que conlleva a que coexistan diversos niveles de decisión dentro de un mismo espacio territorial (multiterritorialidades). En este sentido, la STC 76/1983, fj.13, argumenta que solo es posible hacer compatibles los principios de unidad y autonomía si todas las instancias de poder participan en alguna medida en la formación de la voluntad del Estado. Si los territorios participan de forma vinculante en la concreción de esos elementos comunes, el acuerdo con el Estado sobre su contenido es necesario y, por tanto, la conflictividad se reducirá.

En general, como ya se ha señalado, los instrumentos y los órganos que permiten las relaciones entre CCAA y de estas con la AGE no están contemplados en la Constitución. La CE no recoge la cooperación, porque seguramente no concibe una relación de coordinación que no sea no solo voluntaria sino también, y sobre todo, no igualitaria entre AGE y CCAA. Ello explicaría la progresiva tendencia uniformadora (algo muy distinto de la equiparación) en cumplimiento de los principios de solidaridad y lealtad institucional que se utilizan para justificarla. Nacionalistas y regionalistas la rechazan abiertamente, oponiéndose a la posibilidad de ser considerados mero estándar indiferenciado manejado por el poder ‘central’; y sin que ello deba equivaler siempre, como muchas de las veces se critica de forma

clasificación y organización territorial de España: el papel de la Geografía Regional” del Manual de Geografía Regional de España, Farinós y Olcina (coords.), 2017, 140-144).

En el mismo sentido, Muñoz Machado (1982, 159) ya advertía que el modelo no resulta tan decisivo, porque, decía, “se está produciendo una evidente confluencia entre los federalismos y regionalismos hacia fórmulas organizativas tan parecidas que es difícil distinguirlas”.

¹⁰ En el caso español, además, esta dualidad se quiso hacer todavía más evidente mediante la explícita separación de competencias que correspondían a las CCAA y a la AGE que se recogían en dos artículos diferentes (respectivamente arts. 148 y 149), en lugar de en uno solo, como suele hacerse en los países federales, que recoge las competencias de la Federación (AGE en nuestro caso) y deja el resto por defecto a los Estados (las CCAA).

¹¹ El federalismo dual responde a la idea de independencia; el federalismo cooperativo al de interdependencia (Tajadura Tejada, 2010). Para un repaso de las relaciones de cooperación del autonomismo cooperativo vid. Pérez Medina (2018).

interesada, a una actitud supremacista (un sentimiento extremado que, por otra parte, puede darse tanto entre los nacionalistas periféricos como en el nacionalismo español).

Aunque no exista previsión constitucional expresa que defina y establezca los pertinentes mecanismos de cooperación entre las distintas entidades territoriales, el deber de colaboración interadministrativa existe. Para la AGE y las CCAA no hay una previsión general que imponga el deber de la cooperación, pero el TC sí se ha referido al de colaboración.¹² Así, en el título de los informes anuales de las relaciones entre Estado-CCAA que se elaboran por parte del Ministerio de AAPP no se habla de ‘cooperación’ sino de ‘informes anuales de colaboración’.¹³

Si el principio de cooperación no pasa del nivel de la exhortación, una especie de conciencia que tiene que impregnar toda la organización de las AAPP (en realidad la cooperación más efectiva se da en los niveles inferiores), su límite se encuentra en la incapacidad para fundamentar una declaración de inconstitucionalidad de todo acto o disposición de los poderes públicos por su omisión. Lo que, de nuevo, exige pasar del qué (modelo de Estado) al cómo (hacer política) en una próxima revisión del texto constitucional.¹⁴

¹² La colaboración es la actuación que lleva a cabo un ente para facilitar o posibilitar el ejercicio de las competencias de otro. Se trata por tanto del deber de auxilio cuando, para el ejercicio de una competencia propia, se requiere la intervención de otra instancia. El titular de la competencia es el que recibe el auxilio y también es el interesado en su correcto ejercicio; el que colabora desarrolla una función de apoyo.

¹³ Tal omisión ha dado lugar al protagonismo del TC que en sus pronunciamientos (por todas la Sentencia de 18/1982 de 4 de mayo, FJ14, y la Sentencia 27/1987 de 12 de febrero, FJ1) prefiere pronunciarse sobre la base del principio de colaboración y orientarse, cuando habla de cooperación, hacia el desarrollo de una función típica de una Magistratura de persuasión “mediante sugerencias o recomendaciones a favor del establecimiento de canales de comunicación donde participen Estado y Comunidades Autónomas, que a una labor de control de los posibles efectos contrarios al concepto de orden constitucional” (Ruiz-Rico y Ruiz, 1995). Como uno de sus presidentes señalaba (Cruz Villalón, 1990), al tratarse de un TC, y no de un Consejo Constitucional, su función no es dar consejos sino declarar cual es el derecho aplicable.

¹⁴ Más que en la promulgación de nuevas leyes o simples reglamentos para la gestión de políticas, planes, programas y otras iniciativas, que pueden quedar en el limbo de la voluntariedad; como por ejemplo ha sucedido con algún fracasado intento de elaborar una Ley de Cooperación.

4. La cooperación de las administraciones y de los territorios (cooperación territorial) como principio rector de la gestión pública

En un trabajo reciente (Farinós, Monteserín y Escribano, 2018) se planteaba la cooperación como una categoría transversal que aplica desde tres enfoques: el gobierno y administración del Estado, las teorías del desarrollo económico regional y local, y desde el punto de vista de la planificación y la cohesión territoriales. Si entonces el foco se ponía en los dos últimos, especialmente en el tercero, en el presente texto se hace en el primero. En él, la cooperación puede ser vertical u horizontal, bilateral o multilateral, sectorial para asuntos concretos o transversal para más genéricos.

Ya se ha hecho alguna referencia en líneas precedentes a la cooperación vertical (AGE-CCAA), ahora nos centraremos en la cooperación horizontal, pero no en la que se da entre las entidades locales (más tratada en la bibliografía) sino más específicamente en la que se produce entre regiones (CCAA en el caso español). Nos interesa focalizar en la multilateral, menos desarrollada que la bilateral, y en la transversal frente a la sectorial, por su mayor complejidad, pero también potencialidad, y menor frecuencia. Y es que las CCAA estuvieron, hasta hace bien poco, más orientadas a ampliar sus competencias, a conseguir financiación para desarrollarlas y a articular la estructura político-administrativa que permitiera su actuación frente a la AGE. Las relaciones intercomunitarias, así como los mecanismos de colaboración intracomunitarios que las facilitaran, quedaban en un segundo plano.¹⁵

¹⁵ Hasta el momento, la colaboración horizontal en el Estado autonómico no solo ha estado escasamente formalizada, sino que además se ha producido entre CCAA limítrofes, de forma bilateral y muchas veces como fruto de contactos personales. A diferencia de otros países, en España, tras cuarenta años de Constitución, nunca se ha firmado un convenio por todas las CCAA (lo que denota que estas no han sabido encontrar espacios de actuación interautonómica omnilateral) ni han existido circuitos horizontales que lo propiciaran (García Morales, 2009, 101). En el derecho comparado, los convenios multilaterales son normalmente el producto de conferencias horizontales. En nuestro sistema, las conferencias sectoriales son verticales y la propia Conferencia de Presidentes, creada en 2004, es también vertical. Por tanto, en nuestro sistema las relaciones son marcadamente verticales, sin estructuras ni dinámicas de horizontalidad previa, lo que refuerza la posición de la AGE.

Aunque no exista previsión constitucional expresa que defina y establezca los mecanismos mediante los que se produzca la cooperación entre las distintas entidades territoriales (vertical y horizontal), el deber de colaboración interadministrativa existe. En el caso español, este deber se recogía de forma explícita en el art. 3.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley que consagraba el principio de lealtad constitucional, que está en la base de cooperación); a la que sustituye y amplía respecto del tema que nos ocupa la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (vid. su preámbulo y el art. 3.1.K).¹⁶

En el apartado de las relaciones entre el Estado y las CCAA, ha sido la bilateralidad la que ha centrado el interés en la reforma estatutaria. Y a ella se han aplicado, más que a las cooperaciones múltiples, excepción hecha alguna iniciativa informal reciente, por el momento sin mayor desarrollo, como las Conferencias de Gobiernos Autonómicos, a las que nos referiremos en el último epígrafe.

Esto demuestra la escasa atención que las CCAA han prestado a la cooperación horizontal entre ellas, y su intención de querer mejorar su posición en las bilaterales con la AGE, a pesar de que el TC aclara que tratar de trasladar la bilateralidad horizontal a la relación de una Comunidad Autónoma con la AGE es constitucionalmente imposible (siempre es vertical). Algo nada extraño como lógica reacción de las CCAA en unos momentos en que se salía de un fuerte centralismo (Aja, 2003, 138).

Otras de las causas que ha dificultado y dificultan entre determinadas CCAA la generalización de este tipo de instrumentos ha sido el recelo político existente entre algunas Comunidades limítrofes, en cuyo ámbito se plantean supuestas cuestiones de anexión política, cultural y lingüística. Se trata de un artificial argumento durante los años de configuración del mapa autonómico, al servicio de algunos intereses partidistas; como fue el caso del artificial conflicto creado entre la actual Comunitat Valenciana y Cataluña, que todavía colea al escaparse el tema de las manos, tal y como reconocían las voces principales que lo alimentaron (Fernando Abril Martorell, Manuel Broseta y Emilio Attard, políticos entonces de la UCD). En otros casos, los intentos de emular la AGE por parte de algunas CCAA las ha conducido a dirigir su mirada más hacia las relaciones externas (con la AGE y en con la UE) que a las internas, que quedaban como preocupación y reto secundarios (Salazar, 2006, 849).

¹⁶ El Título III de la nueva Ley 40/2015 regula técnicas de cooperación de naturaleza orgánica, tales como la Conferencia de Presidentes (órgano de máximo nivel político de cooperación entre la AGE y las CCAA, que ocupa la cúspide del conjunto de órganos de cooperación multilateral), las Conferencias Sectoriales y las Comisiones Bilaterales de Cooperación, y disponía la creación de un Registro Electrónico Estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación. Las Conferencias Sectoriales son órganos de cooperación multilateral relativos a un sector concreto de actividad pública. Están integradas por el titular del ministerio competente y por todos los consejeros (ministros regionales) de los gobiernos autonómicos responsables de la misma materia. Por su composición, por su número y por su actividad constituyen el pilar principal de la cooperación

Así pues, la cooperación no se configura ni como una competencia (como la coordinación) ni como un deber (como la colaboración), sino como una forma de relación, las relaciones de cooperación, que van surgiendo y se van construyendo de forma iterativa en el ejercicio de las respectivas competencias entre las distintos cuerpos, administraciones y actores territoriales; según las necesidades y a través de redes y fórmulas a diferentes niveles y temáticas (de ahí su relativa novedad y dificultad normativa). Por este motivo se relaciona y encaja menos con las formas de gobierno tradicional y más con el nuevo gobierno red y las nuevas formas de gobernanza.

Blatter (2004) distingue entre la gobernanza territorial, más próxima a la planificación territorial, y la “gobernanza funcional”, más flexible, orientada a tareas y cuestiones más específicas. Podemos establecer un paralelismo entre estos dos tipos de gobernanza (que tienden a su integración –Farinós y González, 2019) y, respectivamente, los Convenios para la gestión y prestación de servicios propios de las CCAA y los Acuerdos de cooperación (según la poco clara distinción que establece el art. 145.2 CE, separadas por

interadministrativa. Existen en la actualidad 40 Conferencias Sectoriales, con un nivel de actividad muy heterogéneo entre sí. Las Conferencias con mayor número de reuniones anuales son las de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente. (Vid. http://www.seat.mpr.gob.es/dam/es/portal/areas/politica_autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales/Documentacion/Conf_Sect_Reuniones/parrafo/81-2018/conferencias_sectoriales_1981-2018.pdf.pdf).

Por su parte, las Comisiones Bilaterales de Cooperación se fueron constituyendo a partir de finales de los años 80, sin previsión legal específica, como órganos bilaterales de colaboración entre la AGE y las CCAA, regulándose cada una de ellas por sus respectivas normas internas de funcionamiento. La primera regulación con rango legal de las Comisiones Bilaterales de Cooperación se produce mediante la anterior Ley 30/1992. Su art. 5.2 las define como órganos de cooperación de composición bilateral y de ámbito general que reúnen a miembros del Gobierno, en representación de la AGE, y a miembros del Consejo de Gobierno, en representación de la Administración de la respectiva Comunidad Autónoma. Su creación se efectúa mediante acuerdo, que determina los elementos esenciales de su régimen.

La mayor parte de los **Estatutos de Autonomía de nueva generación** regulan de manera mucho más extensa la cooperación bilateral, fundamentalmente a través de Comisiones Bilaterales. Los Estatutos de Cataluña, Andalucía, Aragón, Castilla y León y Extremadura crean nuevas Comisiones Bilaterales de Cooperación (ahora paritarias) como órganos permanentes de cooperación de carácter general. Están presididas por el titular del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y un consejero (ministro regional) de la Comunidad Autónoma correspondiente, siendo la presidencia rotatoria. Adoptan sus acuerdos por consenso de las dos partes y cuentan con órganos de apoyo, subcomisiones y grupos de trabajo. Además, los Estatutos de Cataluña, Illes Balears, Andalucía, Aragón y Extremadura crean otras Comisiones Bilaterales con competencias en materias económico-fiscales.

débiles fundamentos jurídicos que acaban por diferirse a los Estatutos de autonomía y a los reglamentos de las Cortes, especialmente el Senado) que también se mixturán.

La gobernanza territorial se encuentra estrechamente vinculada a la territorialización de las políticas, habiendo sido interpretada en los documentos oficiales de la UE como coordinación vertical u horizontal de políticas y/o actores (Stead, 2013). La cooperación territorial supone poner en marcha iniciativas (políticas, planes, programas y proyectos) de desarrollo territorial de forma conjunta entre espacios pertenecientes a jurisdicciones político-administrativas distintas. Estas iniciativas pueden involucrar a cualquier administración competente, independientemente de que haya colaborado con anterioridad o no, con el objeto de formular estrategias de desarrollo comúnmente acordadas. La cooperación territorial se constituye así en un instrumento eficiente para: la prestación de servicios, el apoyo a las economías locales-residenciales-solidarias, el mantenimiento de las 'cuencas-espacios de vida' y para la producción competitiva en el actual contexto globalizado. También requiere de marcos jurídicos eficientes, más necesarios cuando se produce entre niveles y sistemas institucionales diferenciados. Conlleva, por tanto, una tendencia a la convergencia ya que no es eficaz, ni en ocasiones posible, si existen unas grandes diferencias entre la normativa y los modos de actuar de las distintas administraciones (ello ayuda a explicar las reformas producidas en la UE en materia de cooperación territorial transfronteriza y la aparición de las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT) en materia.¹⁷

Como cierre del epígrafe, cabe señalar los variados procedimientos de cooperación a los que nos hemos referido, que pueden ayudar a reducir o evitar la conflictividad:

- la participación de las CCAA en las decisiones de la AGE Estado:
 - a través del Senado
 - a través de la Comisión General de las CCAA, que suelen reproducir los planteamientos de las Conferencias Sectoriales

¹⁷ Sobre esta cuestión, vid.: http://www.seat.mpr.gob.es/portal/areas/politica_autonomica/participacion-ccaa-eu/Menu_Coop_TransfrCooperacion/AECT.html.

- Cartas de Cooperación remitidas a las CCAA en la fase de Proyectos de Ley, así también en cumplimiento del procedimiento especial previsto en el art. 133 de la LO de TC para las Leyes ya aprobadas que deban ser sometidas al mismo
- cooperación política entre AGE y CCAA; a través de:
 - la Conferencia de Presidentes
 - las Conferencias Sectoriales
 - las Comisiones Bilaterales de Cooperación
 - la Planificación Conjunta, habitualmente escasa
 - los acuerdos de financiación condicionada a cargo de la AGE
 - participación en órganos del Estado y en la gestión de servicios
 - la cooperación territorial que regula el art. 145.2 de la CE: Convenios de Colaboración para la gestión y prestación de servicios propios y Acuerdos de Cooperación respecto de cualquier otro objeto dentro del ámbito de sus competencias¹⁸
- la cooperación funcional interadministrativa; convenios de cooperación (art. 144.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público) de distintos tipos:
 - Convenios para el Fomento de la Actividad de otra Administración a iniciativa habitualmente de la AGE
 - Convenios para Auxilio Mutuo
 - Convenios para el Intercambio y Suministro de Información entre diferentes Administraciones
 - Convenios para la Integración de Medios de diferentes AAPP en un sistema estable y permanente o en un plan de trabajo conjunto

¹⁸ Tanto los Convenios de Colaboración como los Acuerdos de Cooperación son manifestaciones de la voluntad política de los ejecutivos autonómicos; por tanto, son acuerdos políticos que, una vez adoptados, son jurídicamente vinculantes. Pero, el objeto sobre el que recaen es distinto: en el caso de los convenios, el elemento determinante es el carácter ejecutivo o administrativo de la actividad sobre la que se proyectan los compromisos contraídos; mientras que el objeto de los acuerdos trasciende dicho carácter.

Los convenios y acuerdos entre CCAA son objeto de examen por las Cortes Generales en los términos de los artículos 145.2 y 74.2 CE. Si se trata de proyectos de acuerdos de cooperación se sigue el procedimiento legislativo establecido en el art. 138 del Reglamento del Senado.

- Convenios de Coordinación de Actuaciones en un Territorio; nos resultan especialmente relevantes dado que su finalidad es coordinar las actuaciones que corresponden a diferentes administraciones en el ejercicio de competencias materialmente diferentes pero que coinciden en el mismo espacio físico (es el caso de la Ordenación del Territorio, las Infraestructuras o el Medio Ambiente)
- mecanismos de cooperación informal:
 - las reuniones entre presidente del Gobierno y los presidentes de las CCAA (posteriormente institucionalizadas a través de la Conferencia de Presidentes)
 - actividad de los grupos parlamentarios —sobre todo nacionalistas o regionalistas— en caso de ser necesario su apoyo parlamentario

5. Propuestas y experiencias donde mirar

El nuevo entendimiento del territorio y las nuevas multiterritorialidades, en su interlocución con la política, reclaman y brindan oportunidades para nuevas formas de gobierno y de administración, de gestión de la cosa pública para la defensa del interés general y el desarrollo justo. Aunque no sin dificultades, nuevas formas de gobernanza se van abriendo paso, al menos en la Unión Europea.

Por ejemplo, las AECT, a diferencia de sus predecesoras (las Agrupaciones Europeas de Interés Económico —AEIE—, constituidas mediante Reglamento (CEE) núm. 2137/85, y que no acabaron de funcionar), son entidades legales. Como tales permiten a los Estados, a las entidades regionales y locales, a las asociaciones y a cualquier otro organismo público de diferentes Estados miembros, establecer por mutuo acuerdo agrupaciones de cooperación con personalidad jurídica propia. La exclusividad de las AECT reside en que permite a las autoridades públicas de varios Estados miembros asociarse y prestar servicios conjuntos sin necesidad de que los Parlamentos nacionales firmen y ratifiquen un acuerdo internacional previo.¹⁹ La introducción de las AECT supone el reconocimiento definitivo

¹⁹ Si bien los gobiernos de cada Estado sí deben aceptar expresamente la participación de posibles miembros de sus respectivos países en estos acuerdos (Vid. http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/egtc/).

de que las regiones y las entidades locales pueden participar directamente, junto con otras entidades europeas (supranacionales), para procurar la cohesión territorial. Sin embargo, no suponen la aparición un nuevo poder (o contrapoder) para los Estados nación.

A nivel español, el profesor Elías de Tejada hablaba de ‘Las Españas’, como se hacía en el Capítulo I del Título II de la Constitución de Cádiz (arts. 10 y 11). El contenido del art. 11 (“Se hará una división más conveniente del territorio español por una ley constitucional, luego que las circunstancias políticas de la Nación lo permitan”) parece no haber perdido vigencia, aunque en un nuevo contexto de territorialidades múltiples y fronteras difusas. Es posible que parte de nuestros problemas como Estado puedan empezar a solucionarse si se despejan temores, se elevan miras y se profundiza en la idea de que la unidad pasa justo por reconocer y respetar (sin ahorrar) la diversidad (piénsese lo que sucede por ejemplo en países tan particulares y diversos, en casi todos los sentidos, como los Estados Unidos de América o Suiza –Confederación Helvética– que hacen de su diversidad bandera), un verdadero valor en el actual contexto de crisis sistémica global y una nueva gran transición.

La CE de 1978 fue el resultado de un juego de equilibrios, en consecuencia indecisa; según algunas opiniones, conservadora en las formas y progresista en lo social. Las técnicas de cooperación han resultado poco eficaces, están desequilibradas o son informales, lo que se traduce en una inseguridad jurídica. Una posible reforma Constitucional podría recoger algunos principios y caracteres generales de la colaboración autonómica regulada *ex post* tras la reforma de los primeros Estatutos y a partir de la participación, ahora ya también en sentido ascendente, de las CCAA en la Unión Europea; y todo ello, por qué no, a través del nuevo Senado reformado como verdadera cámara territorial.

El proceso de integración europea ha contribuido a impulsar la concertación horizontal de las CCAA, en coordinación con la AGE, al exigir la posición única en la participación de los entes territoriales en la fase ascendente (algo que ocurre desde hace poco tiempo).²⁰ También en la fase

²⁰ Las diferentes administraciones participantes en cada Comité de Ejecución de la Comisión Europea deben velar para que la transmisión de la información se efectúe con la máxima

descendente de incorporación del derecho europeo. Los convenios entre entes territoriales se han convertido en una magnífica vía para la transposición de directivas que caen en el ámbito de competencia autonómica. En el Estado autonómico, la concertación horizontal en la fase ascendente es relativamente reciente. Por todo ello, la cooperación horizontal debería haber sido un reto prioritario en la agenda de la reforma de los nuevos Estatutos, cosa que, como se ha visto, no ha sucedido.

La colaboración horizontal fortalece la posición de los entes territoriales. Por un lado, posibilita el ejercicio de sus propias competencias, lo que supone un freno a la recentralización. Por otro, sirve para pactar posiciones comunes, que se exponen como posición única de los entes territoriales, ante la AGE. De este modo, puede fortalecerse su capacidad de negociación ante a ella, al tener que negociar ya no separadamente con cada instancia sino de forma conjunta ante un frente organizado común gracias a la concertación horizontal previa (si es capaz de resistir el manido y recurrente recurso a la táctica del ‘divide y vencerás’).

La Conferencia de Gobiernos de las Comunidades Autónomas (inicialmente, de 2009 a 2010, con el nombre de Encuentros de las Comunidades Autónomas) ha sido el último y más reciente intento de crear un nuevo y efectivo instrumento para la cooperación horizontal multilateral entre CCAA; una verdadera innovación. La iniciativa partió de la Diputación General de Aragón, que el 9 de julio de 2008 convocaba a un primer encuentro informal a las CCAA que en aquel momento habían culminado

celeridad entre ellas, preferentemente por vía telemática, se establece. Por tanto, los representantes de la AGE deben facilitar a los representantes de las CCAA el acceso a las bases de datos u otras fórmulas de cooperación documental o administrativa implantadas por la Comisión Europea en materia de comitología o, en su defecto, se asegurarán de que la información y documentación relativa a cada comité sea compartida con el representante autonómico del mismo de forma inmediata.

Algo que sin embargo no sucede tan claramente a nivel doméstico, de Estado español, donde las Comisiones bilaterales van sustituyendo progresivamente a las Conferencias sectoriales multilaterales. Algo que tendría un difícil encaje en una concepción federalizante, incluso en un país con modelo centralizado como Francia, donde las reuniones bilaterales se producen dentro de un marco como el de los ‘*Contrats de Plan État-région*’ sobre la base de un modelo-estrategia (territorial) de Estado previamente definida y acordada. El ‘quid’ de la cuestión, por tanto, no reside, en el modelo de Estado (el qué) sino en la forma en que se opera (el cómo), tal y como hemos señalado a lo largo de estas páginas.

la reforma de sus Estatutos.²¹ Su finalidad es la de promover la colaboración y la cooperación política y administrativa entre las CCAA a fin de poder consolidar y mejorar la descentralización político-administrativa del Estado. Como principales objetivos figuran: impulsar la colaboración entre las CCAA en su ámbito de competencias, impulsar la colaboración entre los Gobiernos de las CCAA y el Gobierno de España, promover acciones políticas en los asuntos de Estado y facilitar la celebración de la Conferencia de Presidentes.

Como señalaba García Morales (2012), la creación de una Conferencia de Gobiernos autonómicos, sin la participación de representantes de la AGE, resulta un interesante estímulo que puede servir de revulsivo para la cooperación horizontal y vertical en España, junto con la Conferencia de Presidentes AGE-CCAA. Señala la autora que la reunión previa de la primera puede servir para preparar mejor la posición de las CCAA ante la reunión de la segunda, con el fin de conseguir así una fuerza negociadora mayor de la que se obtiene ahora²², dado que cada Comunidad acude sin previa concertación horizontal con las demás a cada convocatoria de la Conferencia de Presidentes que realiza el presidente del Gobierno de España. Esta nueva forma de proceder es la habitual en los países federales de nuestro entorno, donde las conferencias horizontales son previas a las reuniones verticales al máximo nivel y no se convocan conferencias verticales exclusivamente sin la previa horizontal.

Después de que se aprobara su constitución, la Conferencia de Gobiernos de las Comunidades Autónomas solo se ha reunido una vez (en Santander el 21 de marzo de 2011). El precedente existe, la conferencia está creada y no se producido un acuerdo de extinción, lo que permite convocarla de

²¹ Desde el año 2008 se han celebrado ocho Encuentros: I. Zaragoza (9 de julio de 2008); II. Sevilla (20 de octubre de 2008); III. Valladolid (23 de febrero de 2009); IV. Valencia (29 de junio de 2009); V. Barcelona (16 de noviembre de 2009), donde se formalizó el acuerdo para que La Rioja y Castilla-La Mancha se incorporaran como nuevos miembros del foro; VI. Palma (8 de marzo de 2010), cuando se formalizó el acuerdo para que Galicia se incorporara como nuevo miembro del foro Galicia; VII. Logroño (5 de julio de 2010); VIII. Santiago de Compostela (25 de octubre de 2010), en el que se acordó la institucionalización de encuentros entre CCAA.

²² Lo que parece estar detrás de las reformas estatutarias y la reformulación de las Comisiones bilaterales, como se ha señalado con anterioridad.

nuevo, otorgarle mayor contenido y vigor, por ejemplo para que tenga poder de iniciativa a la hora de proponer agenda de trabajo²³ y solicitar que se convoque reunión de la Conferencia de Presidentes, así como también de la Comisión General de Comunidades Autónomas del Senado. También para dotarle de carácter formal y vinculante mediante el correspondiente articulado en una futura reforma constitucional que pudiera sentar un mínimo de vinculatoriedad en la diversidad.

Referencias bibliográficas

Aja, E. (2003). *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza Editorial.

Aja, E.; García Roca, J.; Montilla, J.A. y Díez, L. (2018). Valoración General del Estado Autonómico en 2017. En Instituto de derecho Público, *Informe Comunidades Autónomas 2017*. Barcelona: IDP.

Blatter, J. (2004). From 'Spaces of Place' to 'Spaces of Flows'? Territorial and Functional Governance in Cross-border Regions in Europe and North America. *International Journal of Urban and Regional Research* 28(3), 530-548.

Cruz Villalón, P. (1990). La Doctrina Constitucional sobre el Principio de Cooperación. En Cano Bueso, J. (Coord.), *Comunidades Autónomas e instrumentos de Cooperación Interterritorial* (119-133). Madrid: Tecnos-Parlamento de Andalucía.

Farinós, J. (2017): Gobernanza territorial sin territorio. En Farinós, J.; Serrano, A. (Eds.) *Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente en un mundo en cambio* (111-130). Valencia: PUV.

Farinós, J. (2015). La administración y gestión del territorio como potencialidad para el buen gobierno. En Serrano, A. (Coord.), *Planificación y patrimonio territorial como instrumento para otro desarrollo* (321-334). Valencia: PUV-Fundicot.

Farinós, J. (2014). Evaluación de políticas y dación de cuentas, requisitos para una adecuada gobernabilidad territorial a partir de una nueva planifi-

²³ Dos cuestiones nos parecen especialmente relevantes: la elaboración de una Estrategia Territorial para España y la potenciación del Grupo de Trabajo Ministerio de Medio Ambiente-CCAA; procurar un cambio en la forma de elaborar y aprobar los planes estatales (que no serían solo del Gobierno de España sino del conjunto de gobiernos del conjunto del Estado español).

cación; combinando política y geografía. *Perspectiva Geográfica: Revista del Programa de Estudios de Posgrado en Geografía* 19(2), 331-356.

Farinós, J. (2009). Bases, métodos e instrumentos para el desarrollo y la cohesión territoriales. Diagnóstico y propuestas para el debate y la acción. En Farinós, J.; Romero, J. y Salom, J. (Coords.), *Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación en la toma de decisiones* (17-62). Valencia: IIDL/PUV, Colección 'Desarrollo Territorial' 7.

Farinós, J. y Elorrieta, B. (2017). La articulación territorial de España. Cohesión a partir de una nueva gobernanza. En Farinós, J. y Olcina, J. (Coords.), *Geografía Regional de España. Espacio y comunidades* (563-617). Valencia: Tirant Humanidades.

Farinós, J. y Fernández, A. (2017). Evolución del concepto de región y excepcionalidad en Geografía. En Farinós, J. y Olcina, J. (Coords.), *op. cit.* (19-80). Valencia: Tirant Humanidades.

Farinós, J. y González, M. (en prensa). La gobernanza territorial como concepto, proceso y resultado. En Romero Tarin, A. y Alejo Jaime, A. (Coords.), *Gobernanza. Perspectivas y retos para su estudio* (en prensa). Valencia: Universidad de Alicante-Tirant Lo Blanch.

Farinós, J.; Monteserín, O. y Escribano, J. (2018). Cooperación territorial y desarrollo: una mirada desde la escala transregional y de los espacios metropolitanos, rurales y turísticos. *Revista do Desenvolvimento Regional (Redes)* 23(3), en prensa.

Farinós, J. y Olcina, J. (Coords.). (2017). *Geografía Regional de España. Espacio y comunidades*. Valencia: Tirant Humanidades.

Farinós, J.; Vera, O. y Lloret, P. (2018): Nueva cultura política y territorial; relaciones entre política y territorio. O de como situar el territorio en la agenda política. En Farinós, J. (Coord.), *Territorio y Estados. Elementos para la coordinación de las políticas de Ordenación del Territorio en el siglo XXI* (115-160). Valencia: Tirant Humanidades.

García Morales, M.J. (2009). La colaboración a examen. Retos y riesgos de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. *Revista Española de Derecho Constitucional* 86, 65-117.

García Morales, M.J. (2012). Artículo 226. Convenios y acuerdos de cooperación. En Cruz Villalón, P. y Medina Guerrero, M. (Drs.), *Comentarios a la Reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía* (Tomo IV, 3109-3131). Sevilla: Parlamento de Andalucía.

Martín Cubas, J. (2018). La reforma de las administraciones y planificación territorial en España: cómo llevar la política territorial a las instituciones. En Farinós, J. (Coord.), *op. cit.* (749-784). Valencia: Tirant Humanidades.

Muñoz Machado, S. (1982). *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. I. Madrid: Civitas.

Ortega, L. (2005). *Reforma Constitucional y Reforma Estatutaria*. Madrid: Civitas.

Paasi, A. (2014). Beyond the history of ideas: Words, concepts and practice (a commentary on John Agnew's paper). *Dialogues in Human Geography* 4(3), 327–330.

Pérez Medina, J.M. (2018). Las relaciones de cooperación en el sistema autonómica. En *Conferencia en la 'Jornada Transparencia y rendición de cuentas de las relaciones de cooperación' organizada por la Fundación Manuel Giménez Abad. Zaragoza. 24 de Abril de 2018*. Recuperado de <http://46.24.234.10/es/organizacion-territorial>

Pueyo, Á., López, C. y Hernández, M.L. 2018. Nuevos espacios y realidades a partir del análisis espacial: un territorio distinto de ideas preconcebidas. En Farinós, J. (Coord.), *op. cit.* (785-827). Valencia: Tirant Humanidades.

Robertson, R. (2003). *Glocalización: tiempo-espacio y homogeneidad-heterogeneidad. Cansancio del Leviatán: problemas políticos de la mundialización*. Madrid: Trotta.

Rodríguez-Arana, J. (2006). Modelo territorial y principio de cooperación. *Revista de estudios de la administración local y autonómica* 300-301, 139-164.

Ruiz-Rico Ruiz, G. y Ruiz Ruiz, J.J. (1995). La Cooperación del Estado y las Comunidades Autónomas. La Problemática del Título Preliminar del Ley 30/1992. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* 266, 387-418.

Salazar Benítez, O. (2006). Las relaciones de cooperación entre las Comunidades Autónomas, Un reto secundario en las reformas estatutarias. En Ruiz-Rico Ruiz, G. (Coord.), *La Reforma de los Estatutos de Autonomía* (849-878). Valencia: Tirant lo Blanch.

Sánchez Navarro, A.J. (1998). El artículo 145. En *Comentarios a la Constitución española*. Madrid: Edersa.

Santolaya Machetti, P. (1984). *Descentralización y cooperación*. Madrid: IEAL.

Sassen, S. (2013). When territory deborders territoriality. *Territory, Politics and Governance* 1(1), 21-45.

Stead, D. (2013). Policy & Planning Brief. Dimensions of territorial governance, *Planning Theory & Practice* 14(1), 142-147.

Tajadura Tejada, J. (2010). Los convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas: marco normativo y propuestas de reforma” (texto en memoria del profesor Jordi Solé Tura). *REAF* 11, 206-254.

Vilalta, M. (2006). Nuevas formas de cooperación territorial: las organizaciones asociativas de entes locales. *Revista de estudios de la administración local y autonómica* 300-301, 299-330.