

LA COOPERACIÓN AUTONÓMICA EN TIEMPOS DE CRISIS: LECCIONES DE LA PANDEMIA DE COVID-19¹

Regional cooperation in times of crisis: Lessons learned from the COVID19 pandemic

MARIBEL GONZÁLEZ PASCUAL

Universitat Pompeu Fabra

maribel.pascual@upf.edu

Cómo citar/Citation

González Pascual, M. (2025).

La cooperación autonómica en tiempos de crisis: lecciones de la pandemia de COVID-19.

Revista de Estudios Políticos, 210, 305-324.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.210.10>

Resumen

La pandemia de la COVID-19 trajo consigo una crisis sanitaria y socioeconómica sin precedentes. Las Administraciones públicas desplegaron todos sus recursos en un contexto inicial de total incertidumbre. En este marco, los Estados federales y regionales tenían la ventaja de su inherente flexibilidad, si impulsaban la cooperación intergubernamental. España no fue ajena a esta situación. Las carencias conocidas de la cooperación autonómica en España y la incertidumbre de la primera ola llevaron a una centralización inicial que fue paulatinamente reemplazada por una mayor cooperación y heterogeneidad. Finalizada la pandemia, la cooperación sectorial sigue manteniendo una importancia mucho mayor a la que tuvo en los años precedentes. Asimismo, se han llevado a cabo reformas basadas en las buenas prácticas de la cooperación durante la pandemia. Sin embargo, la Conferencia de Presidentes ha perdido gran parte de su protagonismo, siendo en la actualidad principalmente un foro de confrontación política.

Palabras clave

Pandemia; cooperación intergubernamental; flexibilidad del principio autonómico; conferencias sectoriales; Conferencia de Presidentes.

¹ Publicación realizada en el marco del proyecto «La constitución como instrumento de integración de la sociedad y el sistema político», referencia PID2020-117503GB-I00.

Abstract

The COVID19 pandemic triggered an unprecedented health and socioeconomic crisis. Against this background of uncertainty, public administrations deployed all their resources. Federal and Regional States could rely on their innate flexibility, provided that intergovernmental relations (RIGs) were particularly tight. Spain was not alien to these challenges. Still, the well-known flaws of the Spanish RIGs and the uncertainty that characterised the COVID19 first wave, derived in a strong centralization at the beginning of the pandemic. Nonetheless, this initial centralization was soon replaced by stronger RIGs and a nuanced heterogeneity in the measures taken to tackle the crisis. Currently, the RIGs are more important than in the decade before the pandemic. Legislative reforms have been adopted enshrining good practices of the RIGs during the pandemic. Unluckily enough, the Conference of Presidents has lost its prominent role becoming a forum for political confrontation.

Keywords

Pandemic; intergovernmental relations; sectoral conferences; federal/regional flexibility; Conference of Presidents.

SUMARIO

I. EL FEDERALISMO ANTE LA PANDEMIA: FLEXIBILIDAD Y COOPERACIÓN. II. LA PANDEMIA Y LA COOPERACIÓN INTERGUBERNAMENTAL EN ESPAÑA. III EL IMPACTO DE LA PANDEMIA EN LA COOPERACIÓN INTERGUBERNAMENTAL EN ESPAÑA. IV CONCLUSIÓN. *BIBLIOGRAFÍA.*

I. EL FEDERALISMO ANTE LA PANDEMIA: FLEXIBILIDAD Y COOPERACIÓN

El brote de enfermedad por coronavirus (COVID-19) fue notificado por primera vez en Wuhan (China) el 31 de diciembre de 2019, pero Europa tomó plena conciencia de su alcance en marzo de 2020. Así, el 8 de marzo, el primer ministro italiano Giuseppe Conte decretó el confinamiento de Lombardía y de otras once provincias del norte de Italia; el 11 de marzo la OMS declaró oficialmente la existencia de una pandemia a escala global y el 14 de marzo el Gobierno español declaró el estado de alarma en todo el territorio nacional.

Estas medidas no fueron sino el reflejo de una grave crisis sanitaria, de la que derivó una dura crisis socioeconómica que exigió un gasto público sin precedentes para mantener el mercado laboral y las empresas en medio del cierre de gran parte de la actividad económica mundial. Esta decisión colectiva de financiar a empresas y particulares para que no trabajaran no solo necesitó programas fiscales millonarios durante el cierre de empresas, sino que fue seguida de medidas para evitar la contracción económica y avanzar hacia una rápida recuperación (Tooze, 2021:150). El poder público, por tanto, actuó de manera intensa, en todos los sectores y durante un largo período de tiempo.

En este contexto, era inevitable que el conjunto del sistema constitucional fuera sometido a una enorme presión, incluida la distribución territorial del poder. De una parte, el sistema tenía que ser capaz de responder a una crisis sin precedentes y de una gravedad indubitable. De la otra, el principio federal o, en el caso español, la autonomía política, debían preservarse. Era indispensable preguntarse si era preciso modular la descentralización territorial del poder para afrontar la pandemia y, de serlo, concretar sus límites constitucionales. Preguntas que necesitaban respuesta en un contexto de absoluta incertidumbre.

Había precedentes de pandemias recientes en Estados federales (Benz, 2024: 39), pero su impacto en los sistemas socio-económicos y constitucionales

fue mucho menor que el provocado por la pandemia de la COVID-19. En 2020 no solo se desconocía como atajar la expansión del virus, sino que todos los sectores de la actividad económica y social se vieron profundamente afectados. Los poderes públicos debían actuar en múltiples frentes, en un contexto de incertidumbre y desplegando una actividad intensa. Era incuestionable que todos los recursos de las Administraciones públicas eran necesarios, y ello exigía una máxima coordinación. Ahora bien, coordinar no conlleva necesariamente centralizar.

La descentralización territorial del poder traía consigo ventajas e inconvenientes a la hora de gestionar la pandemia. Así, en un Estado federal se podían adaptar más fácilmente las decisiones al impacto real de la pandemia en cada territorio. Paralelamente, los sectores más afectados por la pandemia pedían a los Gobiernos que se redujeran las restricciones y controles, y existía el temor de que las unidades subestatales tuvieran una menor capacidad de resistencia ante dichas presiones, con la consiguiente reducción de la protección de la población del conjunto del país. Asimismo, la escasez de algunos recursos necesarios para afrontar la pandemia parecía aconsejar una cierta centralización en su compra y distribución, no solo para tener más capacidad de gasto e influencia política y diplomática en el plano internacional, sino también para evitar la competencia dentro del propio Estado. Sin embargo, ello exigía una capacidad de coordinación y de distribución dentro del país que no se había previsto ni en Estados que contaban con leyes federales para afrontar una epidemia (Münch, 2020: 217-220).

El hecho de que la pandemia afectara a los territorios de diferente manera y asincrónicamente, indicaba que una gestión descentralizada es la más eficaz. Sin embargo, la escasez de algunos recursos y el impacto que las medidas adoptadas en un territorio podían tener en otro aconsejaban una gestión centralizada (Biase y Dougherty, 2021: 14). En este marco, la pandemia de la COVID-19 ha sido una prueba de estrés para los Estados descentralizados, ya que han tenido que responder a una inusual demanda de coordinación y cooperación (Colino, 2021: 22). No puede, por tanto, sorprender que los diferentes estudios sobre el impacto de la pandemia en la distribución territorial del poder señalen que hubo Estados federales que fueron muy eficaces en la gestión de la pandemia, y viceversa (Steyler, 2022: 397-399).

La flexibilidad de los sistemas descentralizados era, en definitiva, su mayor baza a la hora de gestionar la pandemia, siempre y cuando la cooperación intergubernamental garantizara la consecución de objetivos compartidos por todos los niveles territoriales.

Los estudios dedicados al principio federal otorgan un papel central al dinamismo de los sistemas federales. No en vano, algunos de los trabajos más relevantes y citados del Estado federal ponen el acento en su carácter de proceso

(Friedrich, 1968: 5), considerando insuficiente la estructura para calificar a un Estado como federal (Elazar, 1991: 35). La flexibilidad no es solo una característica necesaria del federalismo, sino que es consustancial a su naturaleza. El principio federal determina el reparto del poder, condicionando y siendo condicionado por la estructura y funcionamiento del resto del sistema jurídico y socioeconómico de cada Estado (Simeon, 2009: 248-249). Además, el principio federal no solo permite la alternancia de mayorías políticas a lo largo del tiempo, sino la coexistencia de diferentes mayorías en un mismo territorio. Este hecho genera tensiones inevitables, en muchas ocasiones asincrónicas, en la medida en que las prioridades, los problemas y la manera de entenderlos pueden presentarse en momentos distintos en las diferentes partes del territorio.

En definitiva, los sistemas que responden al principio federal solo pueden preservar su estabilidad, efectividad y legitimidad si son lo suficientemente flexibles como para responder a continuos cambios (Benz, 2013: 76). En la misma medida en que cambian los objetivos de una sociedad, y con ellos las políticas públicas, la distribución del poder debe cambiar si quiere seguir respondiendo a las demandas sociales, sin alterar el conjunto de compromisos y acuerdos interrelacionados que subyace al principio federal (Jackson, 2001: 273).

Centrando el estudio en el caso español, cabe recordar la definición sencilla y comúnmente aceptada de autonomía política del profesor Giannini conforme a la cual la autonomía política comporta la capacidad de decisión política del ente descentralizado, de *indirizzo politico* vinculada a la mayoría de su cuerpo electoral, mayoría que puede diferir de la estatal y pedir, en consecuencia, una respuesta diferente a los asuntos públicos (Giannini, 1959: 364). No en vano, el fundamento último de la autonomía política es la democracia, ya que la regla mayoritaria, que se adecúa a la democracia de forma estructural, exige que primero se indague cuál es la mayoría relevante para tomar cada decisión (Vile, 1961: 30). En consecuencia, la autonomía política, como el federalismo, se puede definir como una institución constitucional básica, que forma parte del llamamiento a la representación proporcional, y que debe sus orígenes en parte a la noción de representación de grupo. De este modo mejora la habilidad de los grupos para influir en la política, multiplicando sus perspectivas de gobierno o sus habilidades deliberativas (Sunstein, 1988: 1586).

El Estado autonómico, al igual que los Estados federales, está en permanente cambio, llegando a ser calificado de «proceso autonómico» (Cruz Villalón, 2006:77). De hecho, el sistema autonómico demostró su flexibilidad durante la pandemia, ya que convivieron dos órdenes competenciales; el orden competencial de alarma y el competencial ordinario propio de la emergencia sanitaria (Velasco y López 2021: 63). Asimismo, también en el Estado autonómico se recurrió a impulsar la cooperación intergubernamental para gestionar la pandemia.

Ahora bien, a la hora de comparar la efectividad de los Estados descentralizados durante la pandemia, así como las decisiones concretas que se adoptaron, es preciso recordar que el único rasgo común a todo sistema federal es la sujeción del ciudadano a dos ordenamientos (Wheare, 1951: 15). De hecho, es frecuente poner de manifiesto que cualquier trabajo de derecho comparado debe tener particular prudencia cuando su objeto de estudio es la descentralización del poder (Jackson, 2001: 273). Además, la pandemia fue asincrónica y asimétrica, variando su impacto entre territorios y a lo largo del tiempo. Esta característica de la pandemia es clave para evaluar la capacidad de respuesta de los países, siendo muy distinta la posición de los Estados más afectados por la primera ola, como España o Italia, que la de los Estados a los que golpeó con más fuerza la segunda, como la Alemania².

Así, en el caso concreto de España es necesario recordar que fue uno de los países más afectados por la primera ola³. Además, la cooperación intergubernamental en España ha sido tradicionalmente deficitaria. En el Estado autonómico las relaciones intergubernamentales plantean problemas compartidos con otros sistemas, como la opacidad, la falta de transparencia y las dificultades para determinar el responsable último de la decisión. Asimismo, existe un claro riesgo de invasión de las competencias autonómicas por la vía de la colaboración financiera. Paralelamente, en el caso español es necesario equilibrar la cooperación bilateral y multilateral y, sobre todo, impulsar la cooperación horizontal (García Morales. 2009:122).

² A finales de 2019 se confirmaron los primeros casos de COVID-19 y varios Estados intentaron contener el virus centrándose en los casos en los que el contagio ya se había confirmado. Sin embargo, el virus se expandía a una velocidad mucho mayor de la esperada, siendo indispensables decisiones para contenerlo, pero no se sabía cuáles eran las adecuadas. Se desconocía la mortalidad real del curso o la efectividad de las diferentes medidas o tratamientos para contener la expansión de la pandemia. Por tanto, las medidas que implementaron Gobiernos, como el italiano o el español, en la primera ola de la pandemia en el primer trimestre de 2020, no podían apoyarse en el conocimiento científico. La segunda ola en Europa, sin embargo, fue muy distinta porque ya se había investigado intensamente el virus. No solo el sector sanitario entendía mejor el virus y sabía cómo tratarlo y prevenirllo, sino que los Estados se habían equipado con el material necesario, habían mejorado sus sistemas de gobernanza y coordinación y se había avanzado en la investigación y elaboración de las vacunas. Por todo ello, el impacto del virus en la segunda ola fue mucho menor. (De Biase and Dougherty, 2021:7-8).

³ Number of COVID-19 patients in intensive care (ICU), disponible en: <https://ourworldindata.org/grapher/current-covid-patients-icu?time=2020-03-01..2021-04-20&country=GBR~FRA~DEU~ITA~ESP~BEL>

Por tanto, a la hora de evaluar las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico durante la pandemia debe tomarse en consideración la profunda incertidumbre que caracterizó la pandemia. El objetivo principal del derecho era darle tiempo a la ciencia para que descubriera cómo se comportaba el virus, cómo contener su propagación y cómo alcanzar una inmunidad razonable. Por eso, la aproximación era flexible, cambiando continuamente las políticas públicas a medida que las Administraciones aprendían a lidiar con la pandemia. Asimismo, la cooperación intergubernamental multilateral, también durante la pandemia, fue vertical, sectorial, sujeta a rivalidades políticas y coetánea a las relaciones bilaterales entre el Estado y las comunidades autónomas. En definitiva, la cooperación intergubernamental en España tuvo que lidiar con sus profundas carencias en medio de una crisis de dimensiones y características desconocidas hasta entonces para el Estado autonómico.

II. LA PANDEMIA Y LA COOPERACIÓN INTERGUBERNAMENTAL EN ESPAÑA

A lo largo de la pandemia, el protagonismo de las comunidades autónomas fue cambiando, pudiendo distinguirse cuatro fases consecutivas desde la perspectiva del Estado autonómico (Erkoreka, Grau y Kölling, 2022: 37). Una primera etapa, desde que aparece el virus hasta la declaración del Estado de alarma, durante la que las Comunidades autónomas toman la iniciativa. Esta etapa abarca de finales de febrero al 13 de marzo de 2020, y se caracteriza por decisiones autonómicas territorialmente circunscritas (Carmona, 2021b: 42-43).

La segunda fase comienza con el primer estado de alarma el 14 de marzo y termina el 21 de junio. Esta etapa se caracteriza en sus inicios por la centralización derivada del estado de alarma, ya que el Gobierno era la autoridad competente⁴. Durante la desescalada, el Gobierno siguió ocupando un papel preponderante, pero se llevó a cabo a través de la interlocución con los Gobiernos autonómicos. Así, no solo destacan las reuniones en foros como la Conferencia de Presidentes y el Consejo Interterritorial del Sistema de Salud Nacional (CISN), sino que el Ministerio de Sanidad debía seguir unos indicadores consensuados con las comunidades autónomas (Carmona, 2021b: 49). Ahora bien, en la práctica la desescalada fue particularmente descentralizada y heterogénea, permitiéndose que los Gobiernos autonómicos fueran introduciendo reglas diferenciadas. La decisión de no prorrogar el estado de alarma

⁴ Art. 4 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19.

más allá del 22 de junio, ante las dificultades para conseguir apoyo parlamentario y la decisión de diversas comunidades autónomas de terminar antes de la fecha con las restricciones, trajo consigo una desescalada particularmente rápida (Galán y Roig, 2020: 46-47).

La tercera etapa es el primer periodo de la «nueva normalidad», del 22 de junio al 24 de octubre, durante la que deja de estar vigente el estado de alarma. Mediante el Real Decreto Ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, se establecieron normas de prevención y protección de aplicación en todo el territorio nacional, pero dando amplio margen de actuación a las comunidades autónomas. Paralelamente se reforzó la coordinación en materia sanitaria. Este período se caracterizó por el papel de los jueces de lo contencioso-administrativo⁵ y por el conflicto entre el Gobierno y la Comunidad Autónoma de Madrid. Este conflicto acabó derivando en la declaración del estado de alarma para nueve municipios de la Comunidad Autónoma de Madrid⁶, que dio cobertura legal a las restricciones a la libertad de circulación en dicha comunidad autónoma (Sáenz Royo, 2021: 386-387)

Estas discrepancias, sin embargo, son inherentes no solo a la distribución territorial del poder, sino a la propia dinámica de la pandemia. La incidencia del virus entre territorios era muy distinta, igualmente la densidad demográfica y el porcentaje de colectivos vulnerables variaba entre comunidades autónomas. Además, los sectores económicos estratégicos no son los mismos en

⁵ Cabe destacar la modificación del art. 10.8 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa mediante la Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia. No obstante, ante la disparidad de criterios entre los tribunales superiores de justicia, se volvió a modificar la Ley de Jurisdicción Contencioso mediante el Real Decreto Ley 8/2021, de 4 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en el orden sanitario, social y jurisdiccional, a aplicar tras la finalización de la vigencia del estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2 (García Mahamut, 2021: 257-261). Igualmente es necesario recordar que la modificación del art. 10.8 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa fue declarada inconstitucional por la Sentencia del Tribunal Constitucional 70/2022, de 2 de junio de 2022.

⁶ Real Decreto 900/2020, de 9 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para responder ante situaciones de especial riesgo por transmisión no controlada de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.

todo el territorio (hecho que fue ganando fuerza a medida que pasaba el tiempo). Por último, en el Estado autonómico conviven opciones políticas diferentes con la misma legitimidad democrática. En definitiva, al margen del debate fundamental sobre la oportuna cobertura jurídica que las medidas restrictivas de derechos deben tener, la pugna entre el centro y la periferia es consustancial a la descentralización política del poder (Palermo, 2020: 27). Si bien, debe buscarse un equilibrio entre la cooperación y el conflicto para el correcto funcionamiento del sistema. Fue precisamente la búsqueda de este equilibrio el que llevó a poner fin a esta fase.

La cuarta fase comenzó el 25 de octubre de 2020 con la declaración del estado de alarma en todo el territorio nacional hasta el 9 de mayo de 2021⁷. Este nuevo estado de alarma fue pedido por once comunidades autónomas ante el aumento de la tasa de incidencia del virus, y en medio del desconcierto generado por las diferentes opiniones en sede jurisdiccional (Carmona, 2021a: 48). Las medidas que incluía este nuevo estado de alarma eran muy distintas de las previstas en el primer estado de alarma. No solo las restricciones de los derechos eran menos severas (García Mahamut, 2021: 244-249), sino que se preveía que las medidas podían ser modificadas, en función de la evolución de la pandemia, por los presidentes de las comunidades autónomas, permitiendo una gestión autonómica de la crisis.

Asimismo, se estableció que la Conferencia de Presidentes pudiera formular al Gobierno una propuesta de levantamiento del estado de alarma transcurridos cuatro meses desde su declaración, previo acuerdo favorable del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud y tomando en consideración la evolución de los indicadores, sanitarios epidemiológicos, sociales y económicos. Esta previsión, inédita en nuestro sistema constitucional, fue consecuente con el hecho de que los presidentes de los Gobiernos autonómicos eran las autoridades competentes delegadas en el marco del nuevo estado de alarma. Por tanto, el estado de alarma se inició tras solicitarlo once presidentes de los Gobiernos autonómicos, se gestionó individualmente en su territorio por cada comunidad autónoma, siendo su presidente la autoridad delegada competente, y podía llegar a su fin si lo decidían los presidentes de los Gobiernos autonómicos, de común acuerdo con el presidente del Gobierno

⁷ Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2. Oficialmente la pandemia finalizó el 4 de septiembre de 2023, cuando se decreta el fin de la obligatoriedad de las mascarillas mediante acuerdo del Consejo de Ministros, pero, una vez acaba el segundo estado de alarma en todo el territorio nacional, las comunidades autónomas volvieron a ejercer sus competencias como antes de iniciar la pandemia.

del Estado. La importancia política de esta decisión difícilmente puede minusvalorarse.

Por tanto, la centralización inicial de la gestión de la pandemia fue difuminándose. Si la declaración inicial del estado de alarma convirtió al Gobierno central en autoridad competente, siete meses después los presidentes de los Gobiernos autonómicos fueron declarados las autoridades competentes delegadas en el marco del estado de alarma. Por tanto, se pasó de una gestión del estado de alarma centralizada a una gestión fundamentalmente autonómica.

Esta evolución no es ajena al aumento de la cooperación entre administraciones durante la gestión de la pandemia. Si en un primer momento se centraliza la gestión, posteriormente se empieza a abrir gradualmente el campo de actuación de las comunidades autónomas, a la vez que se impulsaba denuedo la cooperación multilateral. La experiencia de cogestión compartida a lo largo de la pandemia, la enormidad del reto sanitario y socioeconómico y la responsabilidad que implicaba, empujaron a una profundización de la cooperación en un tiempo récord.

Así, se llevaron a cabo videoconferencias entre todos los presidentes autonómicos con el presidente del Gobierno cada domingo, desde que fue decretado el estado de alarma el día 15 de marzo de 2020 hasta el 14 de junio. El CISN se convirtió en un elemento capital para gestionar la pandemia, dando voz a las comunidades autónomas y evitando que el Gobierno adoptara decisiones unilateralmente (Quadra-Salcedo Janini, 2020: 6). Asimismo, el conjunto de las conferencias sectoriales multiplicó sus reuniones en un contexto de crisis no solo sanitaria, sino socioeconómica⁸.

Este aumento de la cooperación intergubernamental tiene varias causas. En primer lugar, y de manera principal, la situación política. La moción de censura en junio de 2018 trajo consigo un cambio en el papel de los partidos nacionalistas, modificando sustancialmente la dinámica del Estado autonómico. Así, tras la misma se reforzó la relación entre actores territoriales, se impulsaron los mecanismos previstos de cooperación y se redujo la conflictividad ante los tribunales (Quadra-Salcedo Janini, 2021). Este papel central de los partidos nacionalistas también conllevó que hubiera enormes resistencias a

⁸ De hecho, a lo largo del 2020 las conferencias sectoriales se reunieron en 166 ocasiones, frente a las 66 y 59 ocasiones de los años 2018 y 2017, descartando el 2019 al ser un año eminentemente electoral. La diferencia es abrumadora. Es cierto que de esas 166 reuniones, 82 fueron del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, pero la diferencia sigue siendo notable. En 2021 siguió esta tendencia con 175 reuniones (53 del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud). Datos extraídos de: (<https://bit.ly/4ozgX3n>). Portal MPT | Reuniones de Conferencias Sectoriales.

la centralización de la pandemia por parte de algunos de los grupos parlamentarios que apoyaban las medidas del Gobierno.

En segundo lugar, la crisis de la COVID19 impulsó la cooperación multilateral⁹, posiblemente tanto por la anomalía que genera el estado de alarma como por la inercia cooperativa que una pandemia está llamada a provocar en cualquier sistema político. El hecho cierto de que la crisis afectaba a todos los territorios, aunque en distinta medida, y que las decisiones adoptadas en uno podían perjudicar las tomadas por otro, facilitaba que se recurriera a los mecanismos de cooperación multilateral.

En tercer lugar, la cooperación multilateral es mucho más fructífera en contextos de Gobiernos de coalición, Gobiernos que eran mayoría durante la pandemia. La pérdida de capacidad de decisión que conlleva la cooperación es menor para los partidos que gobiernan en coalición que para el partido que conforma un gobierno monocolor. En los Gobiernos de coalición el reparto del poder es parte del proceso diario de toma de decisiones, lo que crea condiciones más favorables para una cooperación fructosa también con otros actores políticos.

Además, cuando los Gobiernos de coalición se forman en diferentes niveles de gobierno, los mismos partidos son simultáneamente parte de diferentes Gobiernos y, por tanto, hay una convergencia de intereses y de posición ideológica que disminuye la probabilidad de conflicto. Asimismo, en sistemas de coalición es menos frecuente que el ciclo electoral modifique de manera brusca la configuración de los Gobiernos y tienden a ser más estables. Estabilidad que hace particularmente beneficioso llegar a acuerdos a largo plazo, mientras que en sistemas de partidos monocolor la expectativa de una victoria electoral disminuye el interés en la institucionalización de una cooperación que le restaría capacidad decisión en un futuro cercano (Bolleyer, 2009: 6-7).

Por tanto, la existencia de Gobiernos de coalición en los diferentes de niveles de gobierno sería un factor explicativo del éxito o no de una cooperación multilateral con importante contenido político¹⁰. En otros términos, los sistemas

⁹ Sin subestimar la importancia de las relaciones bilaterales durante la gestión de la pandemia. Baste recordar el desarrollo de procedimientos participados de facto durante la escalada (Galán y Roig, 2020: 59-60). Dicho procedimiento se recogía en el art. 4 del Real Decreto 514/2020, de 8 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19. Precepto incluido en la convalidación en el Congreso de los Diputados del Real Decreto 514/2020 de 8 de mayo, a propuesta del Grupo Parlamentario Vasco.

¹⁰ El único sistema que no sigue esta regla es el federalismo alemán. Ahora bien, en el caso alemán el Bundesrat centraliza la cooperación multilateral, no pudiendo considerarse una segunda cámara, sino un órgano constitucional que propicia el

bipartidistas hacen que disminuya la cooperación multilateral, mientras que es particularmente fructuosa en escenarios multipartidistas (Bolleyer, 2009:36)

En cuarto lugar, la fase centralizadora de la pandemia no podía ser larga, so pena de desconocer el delicado equilibrio de poderes que conlleva el Estado autonómico. De hecho, no habría sido sensato mantener la centralización de la gestión sanitaria porque las comunidades autónomas ostentan amplísimas competencias en sanidad frente a un Ministerio de Sanidad con funciones básicamente de coordinación (Erkoreka *et al.*, 2022: 39).

Por último, la evolución de la cooperación en el Estado autonómico es coherente con el auge de la cooperación intergubernamental en los sistemas políticamente descentralizados, especialmente en el marco de la europeización y la globalización (Benz, 2013: 82). La necesidad de una respuesta coordinada y homogénea ante una crisis profunda, con serias consecuencias para el entramado socioeconómico de un país, que puede precisar incluso la negociación con un actor externo, crea la tentación de centralizar la respuesta. La cooperación intergubernamental contrarresta esta tendencia porque garantiza una coordinación que responde a los intereses de todos los niveles, dando una respuesta conjunta que reparte los beneficios, pero también los costes. Por ello, la apuesta por la cooperación permitió que las comunidades autónomas tuvieran un papel protagónico durante la crisis de la COVID-19, mientras que durante la crisis del euro apenas tuvieron margen de decisión (González Pascual, 2021: 142-143).

La pandemia puso de manifiesto, una vez más, que el federalismo es un proceso, un péndulo entre centralización y descentralización, uniformidad y diversidad. La asimetría y asincronía de la pandemia llevó a una flexibilidad desconocida en nuestro sistema competencial. Esta flexibilidad llevó a una paulatina apertura a la diferenciación entre territorios y un claro impulso a la cooperación, tanto bilateral como multilateral, exactamente igual que en otros países.

No obstante, el Tribunal Constitucional consideró la regulación del régimen de delegación que efectuó el Gobierno durante el segundo estado de alarma de alcance nacional, en cuanto autoridad competente, en los presidentes de las comunidades autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla. Igualmente, fue declarado inconstitucional el papel que durante el estado de alarma se había concedido a la Conferencia de Presidentes, al ser inconstitucional la prórroga del estado de alarma que preveía el citado real decreto (Sentencia del Tribunal Constitucional 183/2021, de 27 de octubre).

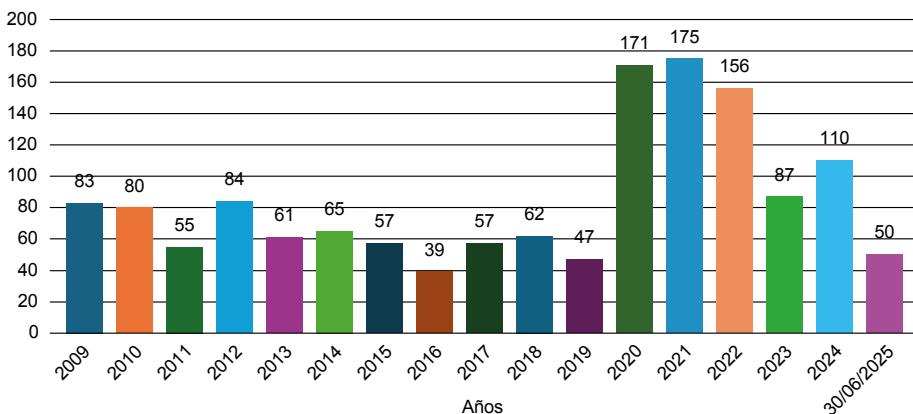
encuentro entre Gobiernos y la participación de los mismos en las decisiones federales. Esta configuración única del Bundesrat explicaría el éxito de la cooperación en Alemania, hasta el punto de haberse acuñado el término *federalismo cooperativo* para referirse al caso alemán, con independencia de la configuración de los Gobiernos a nivel federal o estatal (Poirier y Saunders, 2015: 40).

El estado de alarma había finalizado cuando el Tribunal Constitucional puso su sentencia. Ahora bien, ni la Conferencia de Presidentes ni los presidentes autonómicos podrán jugar un papel similar al que tuvieron en la pandemia en futuras crisis sin que se reforme la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio. Una reforma para la que no parece existir fecha, pero que es indispensable por la lógica del desarrollo institucional del Estado autonómico y por la necesidad de estar preparados ante crisis futuras. En definitiva, la gestión autonómica de la pandemia acabó siendo ineludible y la cooperación intergubernamental resultó imprescindible, pero no podrá tener la misma intensidad en el futuro sin que la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio se adecúe al Estado autonómico.

III. EL IMPACTO DE PANDEMIA EN LA COOPERACIÓN INTERGUBERNAMENTAL EN ESPAÑA

Transcurridos dos años desde que la pandemia acabara oficialmente en España, se puede afirmar que tuvo un impacto positivo en la cooperación intergubernamental. El impulso a la misma se ha mantenido. Al respecto, basta con tomar en consideración el número de reuniones de las conferencias sectoriales. Si bien es cierto que el máximo se alcanza durante la pandemia, en 2020 y 2021, desde 2022 el número de reuniones sigue siendo superior al de los años anteriores a la misma, como puede observarse en el gráfico.

Gráfico 1. *Reuniones anuales de conferencias sectoriales*



Fuente: elaboración propia a partir de los datos extraídos de los informes del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática.

Este número de reuniones ha seguido siendo elevado a pesar de las elecciones de 2023, tras las que la mayor parte de los Gobiernos autonómicos son de un partido diferente al del Gobierno estatal. Así, en 2024 hubo 110 reuniones, mientras que en la primera mitad de 2025 han tenido lugar 50 reuniones. El número es menor que el alcanzado durante la pandemia, como era de esperar, pero sigue siendo alto, especialmente en comparación con el número de reuniones que tuvieron lugar en la década anterior al inicio de la pandemia.

En 2023 se produjo una notable caída en el número de reuniones. Esta caída se explica por la coincidencia de las elecciones generales y autonómicas, de manera que tanto en el plano estatal como en el autonómico hubo un largo período de Gobiernos en funciones. No obstante, en los años en que hay elecciones no solo influye que los Gobiernos puedan estar en funciones, sino que la contienda electoral y el enfrentamiento político inciden negativamente en las relaciones intergubernamentales. En definitiva, la cooperación intergubernamental depende en nuestro país en exceso de la voluntad política, y en demasiadas ocasiones los foros de cooperación se usan por los partidos políticos para confrontarse en lugar de para cooperar (Reviriego, 2014: 6). No obstante, hasta la fecha, las conferencias sectoriales siguen beneficiándose de la dinámica de colaboración creada por la pandemia.

Se mantienen también las prácticas en la relación entre la Administración General del Estado y las Administraciones autonómicas que fueron eficaces durante la pandemia, como las llamadas conferencias intersectoriales. Estas conferencias se basan en la ficción de que una conferencia sectorial invita a otra, y permiten la reunión conjunta de ministros y consejeros de más de un ramo. Durante la pandemia se siguió este sistema para consensuar los protocolos de los centros educativos reuniendo al Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, a la Comisión Sectorial de Educación (e incluso a la Conferencia General de Política Universitaria). Práctica que se mantuvo con convocatorias conjuntas, por ejemplo, de la Conferencia de Igualdad y la Conferencia Sectorial para la Infancia y la Adolescencia. Posteriormente, el Real Decreto 440/2024, de 30 de abril, sobre Criterios de Funcionamiento de las Conferencias Sectoriales, ha regulado esta práctica, en el marco de los compromisos adquiridos por el Gobierno de España en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

En cuanto a la Conferencia de Presidentes debe señalarse que su desempeño ha sido claramente irregular. La pandemia intensificó las reuniones de la Conferencia de Presidentes, de manera que entre el 15 de marzo y el 14 de junio de 2020 se reunió en catorce ocasiones de manera extraordinaria. Estas reuniones fueron muy diferentes de las reuniones de la Conferencia de

Presidentes en un contexto tradicional. Carecían de orden del día o trabajos preparatorios, no había conclusiones ni propuestas de acuerdos y su objetivo era la actuación inmediata, sin una perspectiva siquiera a medio plazo. En todo caso, la Conferencia de Presidentes consiguió asumir una función eficaz de foro institucional, permitiendo a los Gobiernos autonómicos reconducir en ocasiones las iniciativas del Gobierno. (Galán y Roig, 2020: 61) Asimismo, era una dinámica notable para un foro que en los trece años precedentes solo se había reunido en siete ocasiones.

Lamentablemente, finalizadas las reuniones extraordinarias de la Conferencia de Presidentes, la frecuencia de sus reuniones se ha reducido drásticamente. No obstante, ha habido reuniones destacadas, como la del 4 de septiembre de 2020, en la que participó la presidenta de la Comisión de la Unión Europea, o la del 13 de marzo de 2022, en la que se aprobó, por unanimidad, la reforma del Reglamento de la Conferencia de Presidentes.

El nuevo Reglamento sitúa a la Conferencia de Presidentes en la cúspide del sistema de cooperación, dándole prerrogativas para dirigir el trabajo del conjunto de los órganos cooperativos y dotándola de una cierta institucionalización. Así, establece la posibilidad de que la Conferencia de Presidentes adopte directrices de funcionamiento para las conferencias sectoriales, les encomiende la realización de sus acuerdos y evalúe el cumplimiento de dichas tareas. Igualmente, se prevé la creación de una Oficina de la Conferencia de Presidentes, dirigida por un secretario general nombrado por acuerdo del Comité Preparatorio de la Conferencia de Presidentes. Secretario general que podrá nombrar a una persona de su equipo para que asista y haga seguimiento de las conferencias sectoriales. Se busca, por tanto, resolver la fragmentación del trabajo de las conferencias sectoriales dotándolo de unidad y dirección. Además, supone un avance también en la institucionalización de la Conferencia de Presidentes.

Sin embargo, la Conferencia de Presidentes debería sortear la dinámica de convocatoria a impulsos que la ha caracterizado desde su creación y convertirse en un foro estable. No puede depender de una situación política concreta proclive a la cooperación. Lamentablemente, desde la aprobación del nuevo reglamento hasta mediados de 2025, la Conferencia de Presidentes se ha reunido solo en tres ocasiones, frente a las dos convocatorias anuales que prevé dicho reglamento.

A pesar de ello, este órgano sigue teniendo un desempeño mucho mayor que antes de la pandemia, ya que llegó a estar hasta cuatro años sin convocarse. Esta mayor convocatoria, en una situación política compleja y de creciente enfrentamiento entre el Gobierno estatal y los Gobiernos de varias comunidades autónomas, demuestra el valor añadido del nuevo reglamento de la Conferencia de Presidentes. Sin duda, la previsión de dos

convocatorias anuales es un acicate para que se convoque¹¹. Igualmente, es preciso recordar que la cooperación genera cooperación. Generado un nuevo espacio de participación en la toma de decisiones, o de control del adversario político, los actores territoriales pueden apostar por su continuidad si les resulta beneficioso.

En ese sentido, las comunidades autónomas han encontrado en la Conferencia de Presidentes un foro en el que defender y hacer públicas sus posiciones, siquiera sea para enfrentarse políticamente al Gobierno. Paralelamente, desde el Gobierno se considera un éxito que se mantenga la cooperación. Posiblemente, más allá de que el Gobierno se apoye parlamentariamente en partidos políticos nacionalistas, particularmente celosos de impulsar foros de participación autonómica, mantener una cooperación continua con las comunidades autónomas parece un objetivo del Gobierno en sí mismo, en cuanto forma de gobernar con un innegable predicamento en una parte de la ciudadanía (Cameron y Simeon, 2002: 68). De este modo se seguiría preservando un cierto funcionamiento de la Conferencia de Presidentes por la coincidencia de intereses entre los actores territoriales, aunque los motivos subyacentes para participar en la Conferencia sean diametralmente opuestos.

La cooperación en las conferencias sectoriales, sin embargo, no se ve sujeta a las mismas dinámicas y es mucho más fluida al tratarse de foros técnicos que, en muchas ocasiones, adoptan decisiones poco controvertidas. En todo caso, el sistema sigue siendo particularmente frágil en cuanto depende de la voluntad concreta de los Gobiernos en cada momento, de si encuentran ventajosa o no políticamente la cooperación intergubernamental y de la controversia o publicidad que tenga la materia concreta sobre la que deben ponerse de acuerdo¹².

IV. CONCLUSIÓN

La pandemia volvió a demostrar la flexibilidad de los Estados políticamente descentralizados, una flexibilidad que debe conjugarse con la cooperación intergubernamental para preservar la unidad de acción en asuntos

¹¹ De hecho, varias comunidades autónomas interpusieron recursos ante el Tribunal Supremo para exigir la convocatoria de la Conferencia de Presidentes con base en el nuevo reglamento.

¹² Así, las dificultades de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia para llegar a un acuerdo en cuanto al realojamiento de los menores no acompañados que se encuentran en Canarias y Ceuta traen causa principalmente del enorme debate público que ahora mismo suscita la inmigración.

comunes, a la par que los espacios de decisión constitucionalmente reconocidos a los diferentes niveles territoriales. La combinación de flexibilidad y cooperación es aún mayor en contextos de crisis como la pandemia de la COVID-19.

La crisis de la COVID-19 fue definida como un complejo problema intergubernamental. Necesitaba la cooperación intergubernamental para que hubiera una respuesta política efectiva y legítima, pero al mismo tiempo, hacía la colaboración particularmente difícil (Paquet y Schertzer. 2020: 344). La presión para todos los sistemas políticamente descentralizados era evidente.

El reto fue particularmente importante para España, ya que sufrió la pandemia con especial fuerza en la primera ola y tenía un sistema de relaciones intergubernamentales deficiente. Ello explica que se optara inicialmente por una gestión centralizada que fue paulatinamente cediendo por la presión de los grupos parlamentarios y los Gobiernos autonómicos, así como por los avances en la lucha contra el virus y las variaciones en su incidencia a lo largo de las diferentes olas.

Igualmente, la duración de la pandemia, las exigencias derivadas del reconocimiento constitucional de la autonomía política y las capacidades reales del Estado para afrontar la situación llevaron a un escenario de mayor cooperación y a la aceptación de una creciente heterogeneidad en las respuestas a la pandemia. Lógicamente, la gestión de la pandemia no estuvo exenta de conflictos que dieron lugar a sentencias que dirigían al legislador en la dirección correcta, forzándole a rehacer sus propuestas legislativas. Destacan las sentencias del Tribunal Constitucional, tras las que sería deseable una reforma de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio.

En todo caso, es innegable que la cooperación intergubernamental fue clave para la gestión de la pandemia. Una cooperación en la que destacó el papel de la Conferencia de Presidentes y del CISN, pero en el que participaron todas las conferencias sectoriales, sin olvidar la cooperación informal continua entre niveles territoriales. Este auge de las relaciones intergubernamentales es, sin duda, el rasgo más positivo de la gestión de la pandemia desde la perspectiva del Estado autonómico.

Finalizada la pandemia, la cooperación multilateral no volvió a la situación en la que se encontraba antes de 2020, manteniendo las conferencias sectoriales una actividad notable. La Conferencia de Presidentes, sin embargo, ha perdido gran parte de su peso, aunque la reforma de su reglamento haya sido altamente positiva. Asimismo, los foros creados para cooperar son empleados para confrontar al oponente político sin que parezca existir voluntad alguna de acuerdo. Se pone una vez más de relieve que el gran problema de la cooperación intergubernamental en España es la falta de

voluntad política (García Morales, 2016: 161). Una voluntad política de cooperar que demostraron claramente los Gobiernos durante la pandemia y que debería haberse preservado, no solo en los foros estrictamente técnicos, sino muy particularmente en los políticos.

Bibliografía

- Benz, A. (2013). Dimensions and dynamics of federal regimes. En A. Benz y J. Broschek (eds.). *Federal Dynamics: Continuity, Change, and the Varieties of Federalism* (pp. 70-90). Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199652990.001.0001>.
- Benz, A. (2024). *Rethinking Multilevel Governance*. Northampton: Edwar Elgar. Disponible en: <https://doi.org/10.4337/9781035306299>.
- Biase, P. de y Dougherty S. (2021). *Federalism and public health decentralisation in the time of COVID-19* (OECD Working Papers on Fiscal Federalism, 33). Disponible en: <https://is.gd/rvT87w>.
- Bolleter, N. (2009). *Intergovernmental Cooperation: Rational Choices in Federal Systems and Beyond*. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199570607.001.0001>.
- Cameron, D. y Simeon, R. (2002). Intergovernmental Relations in Canada: The emergence of collaborative federalism. *The Journal of Federalism*, 32 (2), 49-72. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.pubjof.a004947>.
- Carmona, A. (2021a). El Estado Autonómico y la gestión jurídica de la pandemia. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 21, 37-53. Disponible en: <https://doi.org/10.47919/FMGA.CM21.0102>.
- Carmona, A. (2021b). De la recentralización de competencias a su progresiva devolución a las Comunidades Autónomas durante el estado de alarma: las fases de la desescalada. En J. Tudela Aranda (coord.). *Estado Autonómico y Covid-19: un ensayo de valoración general* (pp. 41-60). Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- Colino, C. (2021). Los retos de la coordinación y la cooperación en el Estado autonómico. En C. Colino (ed.). *Retos de la gobernanza multinivel y la coordinación en el Estado autonómico; de la pandemia al futuro* (pp. 11-33). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Cruz Villalón, P. (2006). La reforma del Estado de las autonomías. *Revista d'Estudis Autonómics i Federales*, 2, 77-100.
- Elazar, D. J. (1991). *Exploración del federalismo*. Barcelona: Hacer.
- Erkoreka, M., Grau, M. y Kölling, M. (2022). Decentralisation and Covid-19: Stress-testing the Spanish territorial system. En N. Steyler (ed.). *Comparative Federalism and COVID-19 Combating the Pandemic* (pp. 33-50). Northampton: Edwar Elgar. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9781003166771-4>.
- Friedrich, J. C. (1968). *Trends of federalism in Theory and Practice*. Westport: Frederick A. Praeger.

- Galán Galán, A. y Roig Moles, E. (2020). Estado autonómico y crisis de la COVID-19: intervención estatal y relaciones intergubernamentales durante la pandemia. *Istituzioni del Federalismo*, 1.
- García Mahamut, R. (2021). La problemática jurídico-constitucional que plantea el segundo estado de alarma y el final de su vigencia: ¿una vulneración reiterada de derechos fundamentales en la España autonómica? *Teoría y Realidad Constitucional*, 48. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.48.2021.32203>.
- García Morales, M. J. (2009). Instrumentos y vías de institucionalización de las relaciones intergubernamentales. En X. Arbós (ed.). *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico: la posición de los actores* (pp. 43-134). Barcelona: Institut d'Estudis Autònòmics.
- García Morales, M. J. (2016). El Gobierno central y los Gobiernos autonómicos en España... ¿Trabajan juntos? *Istituzioni del Federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, 1, 117-161.
- Giannini, S. (1959). Autonomia-Autonomia organizzatoria degli enti pubblici. Autonomie local. En F. Calasso (dir.). *Enciclopedia del Diritto* (vol. 4). Varese: Giuffre.
- González Pascual, M. (2021). *Las salvaguardas de la autonomía política ante las crisis*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònòmics.
- Jackson, V. (2001). Narratives of Federalism: Of Continuities and Comparative Constitutional Experience. *Duke Law Journal*, 51. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1373233>.
- Münch, U. (2020). Wenn dem Bundesstaat die Stunde der Exekutive schlägt: der deutsche (Executiv-) Föderalismus in Zeiten der Coronakrise *Jahrbuch des Föderalismus*. Disponible en: <https://doi.org/10.5771/9783748910817-207>.
- Palermo, F. (2020). Devolution and COVID-19: Italy. Did the virus infect the regional system? *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 19, 26-27.
- Paquet, M. y Schertzer, R. (2020). COVID-19 as a complex intergovernmental problem. *Canadian Journal of Political Science*, 53 (2), 343-347. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0008423920000281>.
- Poirier, J. y Saunders, Ch. (2015). Comparative Experiences of Intergovernmental Relations in Federal Systems. En J. Poirier, Ch. Saunders y J. Kincaid (eds.). *Intergovernmental Relations in Federal Systems: Comparative Structures and Dynamics* (pp. 440-498). Oxford: Oxford University Press.
- Quadra-Salcedo Janini, T. de la (2020). Estado Autonómico y lucha contra la pandemia. En M. P. Biglino Campos y J. F. Durán Alba (dir.). *Los efectos horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional* (pp. 59-86). Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- Quadra-Salcedo Janini, T. de la (2021). Un balance sobre la conflictividad y la cooperación en la resolución de las controversias competenciales. En C. Colino (ed.). *Retos de la gobernanza multinivel y la coordinación del Estado autonómico: de la pandemia al futuro* (pp. 149-182). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Reviriego Picón, F. (2014). The Conference of Presidents at the crossroads of Institutional Loyalty. *Revista General de Derecho Público Comparado*, 15, 4.
- Saenz Royo, E. (2021). Estado Autonómico y COVID 19. *Teoría y Realidad Constitucional*, 48, 375-398. Disponible en: <https://is.gd/P3M55q>.
- Simeon, R. (2009). Constitutional Design and Change in Federal Systems: Issues and Questions. *Publius: The Journal of Federalism*, 39 (2), 241-261. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/publius/pjp001>.

- Steyler, N. (2022). Federalism under pressure. En N. Steyler (ed.). *Comparative Federalism and COVID-19 Combating the Pandemic* (p. 396). Northampton: Edwar Elwar. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9781003166771-28>.
- Sunstein, C. R. (1988). Beyond the Republican Revival. *Yale Law Journal*, 97, 1539-1590. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/796540>.
- Tooze, A. (2021). *Shutdown. How the Covid shook the World's economy*. New York: Viking.
- Velasco F. y López De Castro L. (2021). Distribución territorial del poder durante la pandemia. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 1, 61-85.
- Vile, M. J. C. (1961). *The structure of American federalism*. Oxford: Oxford University. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1961.tb01772.x>.
- Wheare, K. C. (1951). *Federal government*. Oxford: Oxford University Press.