

LA COL·LABORACIÓ COM A INSTRUMENT DE CONSTRUCCIÓ DELS ESTATS COMPOSTOS ASIMÈTRICS. LLUMS I OMBRES

Desiderio Fernández Manjón

Doctor en ciència política i de l'Administració i llicenciat en dret

Sumari

1. Introducció
2. La col·laboració interterritorial com a instrument de la construcció dels estats compostos asimètrics
 - 2.1. La col·laboració interterritorial com a factor de cohesió del sistema
 - 2.2. La col·laboració interterritorial i el respecte a l'autonomia
 - 2.3. La suposada bondat inherent a la col·laboració interterritorial
 - 2.4. La col·laboració i l'altruisme
 - 2.5. La col·laboració i la reciprocitat interterritorial
 - 2.6. La versatilitat de la col·laboració
3. La normació de la col·laboració per tal d'optimar-la
 - 3.1. Conveniència i insuficiència de la positivació de la col·laboració
 - 3.2. La col·laboració a la Constitució
4. Conclusions

1. Introducció

Aquest estudi només tracta la col·laboració interterritorial en l'àmbit executiu. Lluny de tot propòsit d'exhaustivitat, la meua pretensió és mostrar les bondats i les limitacions (fins i tot les perversions) de l'ús de la col·laboració interterritorial com a instrument per a la constitució dels estats compostos asimètrics.

Entenc per *estats compostos asimètrics* aquells estats que es componen de diverses regions amb autonomia (o sobirania), algunes de les quals es diferencien notablement de les altres per algun fet diferencial, és a dir, per peculiaritats tan significatives com la llengua, la història, la cultura, el grau d'autonomia, el nivell de competències i la naturalesa d'aquestes. Em refereixo, doncs, a diferències més d'índole política i menys de naturalesa geofísica, per bé que la insularitat també podria tenir connotacions prou importants i transcendentals, sobretot quan les regions insulars notablement perifèriques acostumen a tenir un tractament jurídic i econòmic diferenciat, com succeeix a la Unió Europea.

Entenc per *col·laboració*¹ aquell fenomen relacional en el qual diverses parts es posen en contacte i acorden, de manera més o menys explícita, treballar conjuntament per tal d'assolir uns objectius determinats en benefici de cadascuna d'elles i,

1. Per a un estudi ampli, gairebé exhaustiu, sobre aquesta tècnica administrativa, remeto el lector a: Fernández Manjón, D. *La colaboración en el Estado compuesto asimétrico. El caso de España*. Oñati, IVAP, 2001.

possiblement, també del conjunt que aquests ens integrin. Al mateix temps, però, la col·laboració es desenvolupa mitjançant diversos àmbits, institucions i instruments de col·laboració. Per això, tractaré la col·laboració com a *fenomen instrumental*, indicant-ne el risc d'incórrer en esquematisme i simplicitat.

Per facilitar la comprensió d'algunes de les paradoxes sorprenents que aquest instrument pot originar convé definir-ne, encara que sigui breument, els matisos principals. Pot tenir dues facetes: la primera, una *col·laboració passiva* (que coincideix, en gran part, amb la figura que ha creat el Tribunal Constitucional alemany: la doctrina de la *Bundestreue*)² que deriva de l'obligació de tots els poders constitucionals d'acatar activament la Constitució i que es plasma en el respecte dels interessos generals del conjunt i dels interessos particulars i legítims dels altres (*lleialtat o fidelitat institucional entre ens*) i al text constitucional (*lleialtat constitucional*): complir i deixar complir. D'aquesta faceta sorgeix la segona: la *col·laboració activa*,³ que consisteix a dur a terme una sèrie d'actuacions amb vista a desenvolupar programes conjunts. Al seu torn, aquesta variant enclou tota una gamma de modalitats que comprèn: l'*auxili o ajuda unilateral* —*col·laboració stricto sensu*—, l'*ajuda recíproca o bilateral*, l'*intercanvi d'informació*, la *col·laboració en sentit estricte* i la *coordinació*. Aquesta última figura, regulada principalment a l'article 149.1 de la Constitució, conté al seu torn dues grans formes: la coordinació indirecta (la coordinació per mitjà de la *legislació bàsica*), de manera que un cop establerta la legislació no necessita cap òrgan coordinador sinó un òrgan gestor o algun observatori de seguiment, i la *coordinació directa, expressa i taxada*, l'exercici de la qual requereix algun òrgan o instrument coordinador (conferències sectorials, comissions bilaterals, etc.).

Els *constructes jurídics de la col·laboració* defineixen el marc formal que es considera imprescindible per poder instituir continguts jurídics materials per a aquesta col·laboració i poder assolir amb ells uns nivells mínims de col·laboració dins l'estat de dret que els garanteix; tanmateix, aquests constructes són inapropiats per garantir el funcionament convenient que s'espera de les institucions de la col·laboració i obtenir així la màxima eficiència derivada de l'actuació de les administracions públiques que hi col·laboren.

2. Les conseqüències principals que es deriven d'aquesta figura són: *a*) cap de les parts no es pot excusar de l'incompliment d'aquest deure amb el pretext de l'incompliment de l'altra part; *b*) les dues parts han de funcionar sobre la base del principi de conducta amistosa (conductes i deures positius d'activitat en forma d'ajuda i col·laboració); *c*) inclou un límit a l'exercici de les competències, i *d*) indica la forma de procedir i l'estil del comportament entre la Federació i els *Länder* i les relacions mútues entre aquests (*vid.* Menéndez Rexach, A. «La cooperación, ¿un concepto jurídico?». A: DA, núm. 240, 1994, nota 16, pàg. 22).

3. Potser la formulació jurídica més clara i precisa de col·laboració a l'ordenament jurídic espanyol és la que fa l'article 55 de la LRBRL, que disposa que «per a l'efectivitat de la coordinació i eficàcia administratives, les administracions de l'Estat i de les comunitats autònomes, d'una banda, i les entitats locals, de l'altra, en les seves relacions recíproques han de: *a*) Respectar l'exercici legítim per les altres administracions de les seves competències i les conseqüències que se'n deriven per a les pròpies. *b*) Ponderar, en l'actuació de les competències pròpies, la totalitat dels interessos públics implicats i, en concret, aquells la gestió dels quals estigui encomanada a les altres administracions. *c*) Facilitar a les altres administracions la informació sobre la pròpia gestió que sigui rellevant per tal que aquestes puguin desenvolupar adequadament les seves cometes. *d*) Prestar, en l'àmbit propi, la cooperació i assistència actives que les altres administracions puguin necessitar per a complir eficaçment les seves tasques».

Els agents i els factors sociopolítics tenen una gran transcendència a l'hora d'assolir aquests objectius de funcionament eficient de les institucions i dels instruments de col·laboració, fins al punt que només caldria la voluntat política de col·laboració intersubjectiva perquè aquesta es produís fins i tot en el cas que els mitjans formals i materials de la col·laboració fossin escassos o no existissin, i perquè ho fes amb el grau d'eficiència esperat; aleshores es podria crear el marc polític adequat per optimitzar el funcionament d'aquelles, es podrien establir unes regles que fossin acceptades per les parts amb vista a un funcionament millor i s'omplirien de contingut i operativitat les diverses institucions de col·laboració. De fet, i en general a tots els estats compostos, inclosa la República Federal d'Alemanya (RFA), un sentit jusprivatista de la col·laboració des de fa moltes dècades ha permès i encara avui permet desenvolupar importants instruments i àmbits de col·laboració, la qual cosa palesa que l'element jurídic és convenient, mentre que la voluntat política és necessària i suficient per garantir el funcionament de fet de la col·laboració interterritorial.

L'actuació política dels subjectes potencials de la col·laboració, encara que estigui molt influïda pel factor de l'oportunitat, no es plasma en general en l'exercici cec, sinó que hi opera la voluntat conscient, és a dir, aquesta habitualment disposa d'un marge maniobra. Tanmateix, al seu torn, aquest exercici està mediatitzat per diversos fets i factors condicionadors permanents i estables: es tracta, doncs, d'un factor que està sotmès als avatars espaciotemporals, és a dir, a la seva pròpia línia de temps.

El factor volitiu sempre està relacionat amb el pensament —és a dir, amb la seva valoració intel·lectual— i amb el sentiment —és a dir, amb l'entorn interrelacional. Quan sorgeix una voluntat decidida i, en alguns moments, amb una força inusitada, es pot arribar a impregnar de connotacions violentes i rupturistes. Per això, les relacions històriques interterritorials condicionen profundament les relacions intersubjectives del present, sobretot en el moment actual, en què hi ha una gran incertesa sobre la supervivència de les peculiaritats de les minories per causa de la pressió formidable de la globalització, que té entre les seves característiques més destacades la irreverència amb relació a aquestes diferències i la disponibilitat a eradicar-les en benefici de determinats interessos econòmics que veuen grans bondats en l'homogeneïtzació universal consegüent.

2. La col·laboració interterritorial com a instrument de la construcció dels estats compostos asimètrics

2.1. La col·laboració interterritorial com a factor de cohesió del sistema

Per començar exposo una asserció que mereix moltes matisacions. S'acostuma a associar a la col·laboració interterritorial tota mena d'efectes positius⁴ en benefici de

4. *Vid.*, per no estendre'ns-hi més: Albertí Rovira, E. «La planificación conjunta en el federalismo cooperativo». A: Corcuera Atienza, J.; García Herrera, M. A. (coord.). *Constitución y economía en España: Gobierno de la economía y administraciones*. II Congreso Mundial Basc. Oñati: IVAP, 1988. També es pot considerar: García Morales, M. J. *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos*. Madrid: McGraw-Hill, 1988. I diversos treballs que es recullen a Diversos autors, *Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics, 1993.

la cohesió del conjunt que cada estat compost asimètric forma. En efecte, podem aportar la dada inqüestionable que moltes experiències històriques i actuals posen de manifest que als estats compostos asimètrics, si no hi ha la deguda col·laboració interterritorial (principalment la que s'estableix entre les regions més dinàmiques i centrífugues i l'Estat), les administracions públiques no tan sols no tenen l'eficiència que haurien de tenir, sinó que poden incórrer en contradiccions perilloses com succeeix, per exemple a Espanya, en el manteniment de l'ordre públic o en l'aplicació de les mesures d'emigració, en les polítiques d'inversió pública i privada, en les mesures fiscals i en moltes altres. Difícilment al principi ens adonem que el desenvolupament fàctic de la col·laboració pot portar associades diverses formes d'excrecències que fins i tot poden constituir una càrrega forta per a la cohesió interterritorial i poden arribar a ser alguns dels obstacles més grans, com demostraré més endavant.

D'altra banda, si no s'apliquen mesures de col·laboració les divergències territorials en la renda per càpita i en els nivells consegüents d'ocupació i de qualitat de vida poden créixer perillosament perquè, de manera inevitable, es generen moviments de capital humà i de recursos primaris i financers descapitalitzadors per a les regions amb més mancances.

2.2. La col·laboració interterritorial i el respecte a l'autonomia

Actualment, termes com *independència*, *sobirania* i *autonomia* són relativitzats, a la pràctica, fins al punt que precisament, i de manera paradoxal, les condicions actuals d'interdependència inevitable a tots els nivells politicoadministratius, en comptes de patir una reducció dels continguts fàctics es poden veure elevats fins a nivells insospitats; només cal recordar, en aquest sentit, que a causa de les relacions internacionals que es van establir al món arran de la creació de l'ONU han pogut sorgir molts estats, que poden preservar un alt grau d'independència encara que siguin molt petits i tinguin una força militar ben escassa o nul·la. D'aquesta manera, doncs, el nivell d'independència global ha augmentat al món de manera molt considerable: en molts casos s'ha fet possible (des de 1945 han sorgit un gran nombre d'estats) i, en altres casos, el grau d'independència d'alguns estats que tradicionalment havien estat sotmesos a grans potències ha crescut de manera substancial com en els estats del COMECON. De la seva banda, a l'interior de molts estats compostos, l'autonomia i fins i tot la sobirania d'algunes regions només pot ser possible —aquestes regions tan sols poden existir com a subjectes jurídics— per raó de les relacions interdependents que existeixen en el si de l'estat d'acord amb les quals es pot afirmar la seva existència. La crisi profunda de finançament de la Comunitat Francesa de Bèlgica i la seva quasi dissolució en la Comunitat Comunitària Francesa de Brussel·les i en la regió de Valònia posen clarament de manifest aquestes circumstàncies;⁵ de la mateixa manera, en bona part només per això es pot explicar el

5. Un estudi detallat d'aquests aspectes i de les conseqüències que se'n deriven amb vista a un futur no gaire llunyà de reestructuració de la complexa realitat politicoadministrativa belga és l'obra de Witmeur, R. *La Commission Communautaire Française: une copie à revoir pour un État Fédéral achevé?* Brussel·les: Bruylant, 1995. Per a una visió panoràmica de tota la problemàtica del federalisme belga, vegeu Uyttendaele, M. *Regards sur un système institutionnel paradoxal. Précis du Droit Public Belge.* Brussel·les: Bruylant, 1997.

naixement de Nunavut com a territori autònom al nord del Canadà l'1 d'abril de 1999.⁶ És a dir, en diverses circumstàncies i de manera aparentment paradoxal, el desenvolupament efectiu de la col·laboració —i, en general, de la interdependència—, pot fer que alguns estats i determinades regions reforcin l'autogestió, en la mesura que els processos de col·laboració poden contribuir a optimitzar els recursos propis i els recursos aliens compartits i incrementar la confiança mútua i el grau de comoditat.

L'autonomia regional rebria un fort correctiu si, en alguns casos, els poders de l'estat actuessin de manera abusiva respecte de les regions (envaint les competències d'aquestes per mitjà de desplegaments legislatius estatals indeguts o interferint en el desenvolupament i la vida interna de les regions) i, en altres, assumissin tasques competencials que determinades regions eventualment desistissin d'exercir. L'executiu estatal té al seu poder un conjunt d'instruments (sobretot en l'àmbit de la coordinació) amb els quals pot interferir profundament en les competències regionals i disminuir-les de manera considerable. Per la seva banda, les regions poden respondre a aquests abusos fàctics simplement inhibint-se en l'aplicació de les mesures abusives de coordinació o bé impugnant davant el tribunal garantista els abusos de l'extensió legislativa estatal de les seves competències. Així, doncs, els conflictes poden sorgir per moltes causes, d'intensitat molt diversa.

Un cert grau de conflictivitat entre els diferents governs regionals i estatals (fins i tot quan els governants són del mateix partit polític) no tan sols no pot ser perjudicial per al bon funcionament del conjunt sinó que, en part, és un símbol clar que l'autonomia regional és real, que no hi ha un seguidisme cec i acrític dels dictats del Govern central, que els governs autonòmics fan les seves polítiques segons els interessos regionals propis, que no necessàriament s'han d'oposar a l'interès general. És evident que tots els governants de regions amb autonomia es veuen impel·lits, per raó de les expectatives i les actituds consegüents dels ciutadans, a cercar els màxims avantatges per a la seva regió, i això és més destacat en la mesura que en les regions hi ha una gran consciència regional i una maduresa notable per comprendre la problemàtica pròpia. La conflictivitat és impossible que desaparegui en les relacions intersubjectives i, des de l'òptica del federalisme competitiu —tan d'acord amb la naturalesa dels estats compostos asimètrics— fins i tot és positiva, dintre d'uns límits, perquè pot estimular els uns i els altres. Per tant, la conflictivitat que es dona en determinats àmbits competencials no impedeix que hi hagi una col·laboració envejable i enriquidora entre tots.

D'altra banda, la defensa de l'autonomia davant la intromissió potencial dels poders de l'estat genera un malestar comprensible. Les decisions polítiques sobre la col·laboració interterritorial habitualment estan envoltades de recel mutu entre els grans partits de l'àmbit estatal, que tenen el poder de l'executiu estatal, i els governs nacionalistes d'algunes regions. Els governs estatals poden incórrer fàcilment en la

6. El professor Flanagan resumeix, amb caràcter general, tot aquest estat en la frase següent: «Aboriginal governments depend heavily on fiscal transfers from the federal government. By far the largest pay master is the Department of Indian Affairs, but other departments also have significant aboriginal programs» (Flanagan, T. «The inherent problems of aboriginal self-government». A: Diversos autors, *Le fédéralisme de demain: réformes essentielles. Federalism for the future: essential reforms*. Montréal: W&L, 1988, pàg. 377). També es pot obtenir molta informació sobre aquests temes en diverses pàgines web, com ara: <www.gov.ca>, <www.inac.gc.ca>, <www.nunavut.ca>, <www.tunngavit.ca>, <www.stats.gov.un.ca>, entre d'altres.

deslleialtat institucional i constitucional amb relació a les regions, retallant-los l'autonomia. Incorren en el primer tipus de deslleialtat quan, per exemple, premien les fidelitats polítiques concedint quantitats desiguals per a tasques del mateix tipus a regions diferents en els convenis de cooperació o bé no transfereixen en temps, forma i dotacions les competències que els respectius estatuts d'autonomia incorporen; incorren en el segon cas quan, per exemple, incompleixen alguns articles del mateix ordenament jurídic sobre descentralització o quan fan al seu favor un ús generós d'instruments com la legislació bàsica o no es mostren diligents alhora de desenvolupar determinats articles.

2.3. *La suposada bondat inherent a la col·laboració interterritorial*

És innegable que la col·laboració interterritorial té, a més, moltes bondats, com ara l'estímul, l'emulació, l'aportació mútua d'idees, la formació complementària dels empleats públics que la fan efectiva, l'enriquiment per mitjà dels intercanvis d'experiències, l'optimització dels recursos humans i dels aspectes materials. Tanmateix, hi ha perills reals i de dimensions considerables.

Una primera font de dubtes d'aquesta suposada bondat inherent a la col·laboració pot ser la que està relacionada amb el que Albertí esmenta sobre les preses de decisions en la col·laboració, en el sentit que aquestes requereixen un grau elevat de consens que a més de dilatar-se en el temps pot provocar una confusió notable de la responsabilitat política i impedir així que l'assignació de responsabilitats sigui la més clara possible.⁷

La segona font de dubtes entronca directament amb la presumpció de bondat i la negligència consegüent alhora de prendre cauteles (aprovació, supervisió de l'execució i avaluació), per tal d'evitar abusos i que sigui utilitzada de forma indeguda.⁸ És perillós forçar-la —de manera innocent o intencionada— fins a evitar el control de les cambres legislatives, amb el pretext d'obtenir l'eficiència del sistema, vulnerant així el principi de legalitat, és a dir, ignorant el paper d'un dels tres poders sobre els quals es fonamenta el sistema constitucional.⁹

Una tercera font de dubtes sobre la bondat suposada inherent a la col·laboració es troba en el fet que, d'entrada, es tracta d'un *fenomen instrumentalista*, com ja he esmentat, que *es pot instrumentalitzar fàcilment*, és a dir, sotmès a tasques molt di-

7. Vid. Albertí Rovira, E. *Federalismo y cooperación en la República Federal de Alemania*. Madrid: CEC, 1986, pàg. 549 i seg. La recerca d'aquest consens convenient pot encobrir maniobres dilatòries de determinades forces polítiques i, d'aquesta manera, aconseguir el desgast d'alguns governs o bé obtenir avantatges per mitjà de l'exercici de certes pressions (vid. Corcuera Atienza, J. «La participación intergubernamental sectorial en el sistema autonómico español: las conferencias sectoriales». A: Pérez Calvo, A. (coord.) *La participación de las comunidades autónomas en las decisiones del Estado*. Madrid: Tecnos; Gobierno de Navarra, 1997, pàg. 51).

8. Albertí Rovira, E. «La coordinación entre el Estado y las comunidades autónomas», A: Diversos autors, núm. 230-231, 1992, pàg. 208-210. He estudiat diverses situacions d'abusos a l'epígraf 6.8 de *La colaboración...*, op. cit.

9. Vid. Alen, A.; Ergéc, R. *La Belgique fédérale après la quatrième réforme de l'État de 1983*. Brussel·les: Ministère des Affaires Étrangères, 1994, pàg. 39. També Corcuera Atienza, J. «La participación intergubernamental sectorial en el sistema autonómico español: las conferencias sectoriales». A: Pérez Calvo, A. (coord.) *La participación de las comunidades autónomas en las decisiones del Estado*. Madrid: Tecnos; Govern de Navarra, 1997, pàg. 51.

verses i amb moltes intencions i finalitats distintes. En efecte, constatem que la col·laboració intersubjectiva, per començar, està mediatitzada per factors sociològics (nivells de renda territorials, afinitats culturals i lingüístiques, proximitat geohistòrica, estat d'empatia de les poblacions, etc.) i polítics (desenvolupament d'institucions polítiques, voluntat política, etc.). Aquests factors prenen cos —no són abstractes— en agents sociològics (grups d'emigració, *lobbies* locals o regionals, etc.) i en agents polítics (moviments i partits polítics), que adopten actituds que així mateix estan condicionades per factors de naturalesa diversa, entre ells els econòmics, culturals, històrics i jurídics. Aquests agents es mouen, en determinats moments, segons les directrius que marquen els constructes jurídics, i en moltes altres ocasions interaccionen seguint els paràmetres que marca el mercat polític, és a dir, les expectatives i les tendències que existeixen en el si de les societats respectives, a les quals necessàriament s'han d'ajustar, almenys en part.

A més, hi hauria la possibilitat d'instrumentalitzar la col·laboració de manera absolutament discriminatòria. Per exemple, algunes regions podrien servir-se dels instruments de col·laboració quan els interessés i amb els ens que volguessin, i fins i tot els podrien utilitzar per tal de reforçar uns ens territorials en detriment d'altres, amb tàctiques concretes o simplement establint les mesures de col·laboració pertinents per autoreforçar el propi poder i el progrés sense permetre la participació de cap altra regió en aquestes línies d'actuació. Els poders de l'Estat, principalment l'executiu, poder realitzar el mateix tipus d'actuacions discriminatòries que les regions i alguna més, vinculada a instruments com les subvencions, que sovint poden arribar a ser molt generoses i substancials amb relació als pressupostos de determinades regions.

A més, es podria utilitzar de manera perversa, és a dir, servir-se'n de manera esbiaixada. L'executiu de l'Estat, sobretot, disposa de diversos mecanismes que el fan procliu a cometre abusos en la col·laboració. En primer lloc, hi ha un perill innegable en la forma que té l'estat d'assumir i, per tant, de reintegrar competències autonòmiques per diverses vies de la col·laboració en determinades circumstàncies:¹⁰ pot succeir perquè hi ha una connexió exterior que ho facilita, com ara l'aplicació a Espanya del dret dels tractats internacionals, en general, i del dret comunitari, en particular; perquè, amb la col·laboració unidireccional i obligada, hi poden haver raons d'urgència, com en casos d'epidèmia, catàstrofes naturals, etc., que ho poden justificar o bé els empleats de l'Administració de l'Estat s'extralimiten en l'execució de les seves tasques d'ajuda, o perquè en la col·laboració vertical obligada l'Estat es pot extralimitar a l'hora d'exercir aquest poder i assumir-ne aspectes de l'execució en detriment de l'exercici de les mateixes comunitats autònomes; també és possible que es doni, en situacions de col·laboració bilateral entre el Govern de l'Estat i alguna comunitat autònoma, per desistiment del principi dispositiu per part de la comunitat autònoma. Existeix un segon grup de situacions de perill d'invasió de competències per part de l'Estat respecte dels ens regionals: en les bonificacions i les subvencions (article 31 de la Llei 50/1985 i el seu Reglament), sobre el qual hi ha jurisprudència abundant i transcendent. Un tercer grup de perills d'invasió de competències de les comunitats autònomes, per part de determinats poders de l'Estat, és el cas de la planificació, com a resultat de l'aplicació de l'article 149.1.13, 15 i 16 CE, entre altres. En quart lloc i relacionat en part amb

10. *Vid.* Menéndez Rexach, A. «La cooperación...», *op. cit.*, pàg. 45.

l'anterior, potser el perill més important es derivi de l'incompliment i la vulneració del principi d'autonomia que regula l'article 2 de la Constitució i l'impediment consegüent del desenvolupament d'una identitat política pròpia de cada ens autònom.¹¹ En cinquè lloc, convé recordar una vegada més que el Govern de l'Estat potencia la col·laboració intersubjectiva en allò que les bases de l'article 149.1 de la Constitució li permeten i d'acord amb la jurisprudència constitucional, que en part ha estat procliu a l'acció d'invasió de competències de l'Estat a partir de certa jurisprudència constitucional. Jiménez Asensio¹² apunta, de forma crítica i matisada, que actualment hi ha tres grans grups d'actuació executiva de l'Administració de l'Estat en àmbits en què inicialment no es presumia que hi intervingués,¹³ i això és degut, en bona part, a la jurisprudència del Tribunal Constitucional: un primer grup, en què hi ha una intervenció executiva de l'Estat a costa de les comunitats autònomes, que es veuen desplaçades en determinats camps, en casos d'actes d'execució dintre de la noció de bases, la invocació de títols competencials genèrics per part de l'Estat, l'entrada en joc d'interessos supracomunitaris i l'enquadrament material que permet l'actuació executiva estatal; el segon grup, que és el cas de la concurrència de competències executives, en què es produeix la intervenció executiva estatal, a més de la intervenció executiva autonòmica, de manera que es generen actuacions en paral·lel que es projecten sobre un mateix àmbit o realitat, i, el tercer grup, el que fa referència a la política de traspassos, en què la intervenció executiva de l'Administració de l'Estat es fa provisionalment.

La col·laboració es pot transformar en un instrument temptador per assolir la uniformització del model de l'Estat de les autonomies, és a dir, de l'homogeneïtzació competencial de les regions. No ha d'estranyar, doncs, que algunes comunitats autònomes mostrin molts recels a l'interès que l'executiu de l'Estat demostra, en algunes ocasions, per establir i potenciar determinats instruments de col·laboració: temen els reflexos (mecànics) del poder central, que s'han posat de manifest al llarg de dos segles, i la tendència d'aquest, en alguns casos, a retenir competències que ha de transferir d'acord amb els estatuts d'autonomia i, en altres, a recuperar parcel·les d'altres per justificar la seva raó de ser i la raó de les seves competències residuals; temen que l'Estat utilitzi mitjans d'interferència no legítims, o de legitimitat dubtosa, en el desenvolupament de competències pròpies de les comunitats autònomes (Administració perifèrica, especialment els governadors civils —ara subdelegats del govern— i les delegacions ministerials). Quan la coordinació ha de tenir molt protagonisme per garantir l'eficiència del sistema —com succeeix a la Unió Europea— poden sorgir efectes contraposats com ara les «fugues» del sistema (desaparició de fons, frauds d'índole diversa, entre altres) que impedeixen obtenir aquesta eficiència.¹⁴

11. *Vid.* Lasagabaster Herrarte, I. «Relaciones intergubernamentales y federalismo cooperativo». A: RVAP, núm. 41, 1995, pàg. 219.

12. *Vid.* Jiménez Asensio, R. «Distribución de competencias ejecutivas y sistema administrativo en la jurisprudencia constitucional». A: REDC, núm. 42, 1994, pàg. 79.

13. Es pot constatar que alguns d'aquests són els que ha exposat Albertí més amunt.

14. *Vid.* Oreja Aguirre, M. (dir.); Fonseca Morillo, F. (coord.) *El Tratado de Amsterdam. Análisis y comentarios*. Vol. 1. Madrid: McGraw-Hill, 1998, pàg. 682-683 i 685. És possible estar d'acord amb afirmacions com aquesta: «sense la coordinació i la cooperació a tots els nivells del pressupost de la Unió no serà possible millorar-ne la gestió...» (*ib.*, pàg. 682), perquè, d'una manera o altra, hi intervien diversos nivells i alguns estan molt allunyats físicament dels centres de decisió europea.

Cal assenyalar que hi ha dues formes d'ús de la col·laboració que poden produir els efectes més nocius.¹⁵ Una d'elles, en mans del mateix executiu de l'Estat, consisteix a administrar de forma poc clara fons financers per mitjà de diferents tipus d'ajudes (auxili, subvencions mitjançant convenis de col·laboració, ajudes condicionals, els *grant-in-aids* del sistema federal anglosaxó); són instruments que els polítics del govern central poden utilitzar per captar fidelitats, obtenir avantatges partidistes en comicis electorals i fomentar, si els convé, la rivalitat interterritorial. La segona forma és signar convenis bilaterals de col·laboració exclusivistes entre comunitats autònomes poderoses i riques, perquè això pot potenciar desequilibris interterritorials i fer-se insolidàriament. En el primer cas, hi ha la possibilitat jurídica d'evitar el perill desenvolupant formes i instruments de control; en aquest segon cas, no hi ha cap possibilitat d'evitar-ho, encara que hi hagi instruments per fer-ho, perquè es poden buscar avantatges clars en la col·laboració, i això és absolutament lícit. També existeix el perill de vulnerar el principi de legalitat, ja sigui utilitzant l'anomenada «fugida cap al dret privat» o evitant qualsevol control parlamentari sobre alguns instruments (per exemple, en el cas d'Espanya, els convenis entre l'Estat i les comunitats autònomes).

En el constitucionalisme espanyol i comparat hi ha mecanismes (o es poden crear) que permeten preveure i evitar aquests abusos o pal·liar-ne els efectes. En general, trobem el recurs de constitucionalitat davant del Tribunal de Garanties, el zel en l'exercici de les competències pròpies o la simple participació ciutadana que exigeix a l'Estat un tracte no discriminatori amb relació a la seva regió. A Espanya, però, no hi ha cap normativa precisa i clara sobre el contingut i la confecció ni mecanismes de control del contingut i el desenvolupament dels convenis de col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes, els quals són, sens dubte, el principal instrument de col·laboració.

En la mesura que la col·laboració entre les administracions públiques augmenta i, paral·lelament, s'incrementen els mecanismes, els àmbits i l'organització per a la seva coordinació, poden créixer, també, de manera inevitable, la confusió de competències, la superposició d'estructures, les interferències i els desajustos de funcionament, amb la vulneració consegüent del principi d'autonomia o de sobirania. Un excés de col·laboració o d'harmonització pot inhibir el desenvolupament de les singularitats, de la diversitat, que sempre enriqueix; pot impedir que les diverses comunitats autònomes desenvolupin formes de desenvolupament interessants i innovadores.¹⁶

L'increment d'estructures que impliquen, necessàriament, algunes de les formes de col·laboració (conferències sectorials, consells, observatoris de polítiques públiques, juntes de seguiment i control, etc.) comporten l'increment de la burocràcia i, per tant, més lentitud del sistema conjunt, més despesa i, en definitiva, menys eficiència. La coordinació, concretament, porta inherent la necessitat de control i aquest sempre és imperfecte i, a vegades, està imbuït de corrupció. Muñoz Machado

15. Vid. Porras Nadales, A. J. «Estado social y Estado autonómico». A: Diversos autors, *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*. Madrid: Tecnos, 1997, pàg. 1.235.

16. Vid. Subirats, J.; Gomà, R. «La dimensión de estilo de las políticas públicas en España: entramados institucionales y redes de actores». A: Gomà, R.; Subirats, J. (coord.). *Políticas públicas en España Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel, 1998, pàg. 391.

parla de «l'administració dels cooperants».¹⁷ Així, doncs, i de manera paradoxal, la bondat inherent a la col·laboració pot esdevenir una perversió. Per tant, la manera més adequada d'evitar els inconvenients d'aquest ús indegut no sembla que sigui intensificar-lo, ja que l'increment que es produeixi obrirà noves vies a l'ús rebutjable, a més de generar un augment notable de la burocràcia. Potser el més apropiat sigui sistematitzar-la, reglamentar-ne els instruments i les institucions, i donar transparència a la seva gestió conferint a àmbits de gestió col·lectiva, com ara la conferència de primers ministres o el senat, les funcions de planificació i el compromís corresponent de posar en funcionament aquests instruments de col·laboració, com també les funcions posteriors d'aprovar-los, fer-ne el seguiment i l'avaluació.

2.4. La col·laboració i l'altruisme

Fins i tot quan la col·laboració intersubjectiva és lleial i totalment respectuosa amb tots els ens col·laboradors (amb la seva personalitat, la seva maduresa, la seva responsabilitat i la seva autonomia), no ha de respondre necessàriament a un ideal altruista i filantròpic. En general —i de manera especial la col·laboració voluntària— és més aviat un gest essencialment pràctic que busca l'aprofitament legítim de les bondats inherents a la diversitat i a la unió d'esforços procedents d'àmbits molt diversos i amb matisos diferents, que poden enriquir molt l'execució de les tasques conjuntes; que cerca obtenir lícits avantatges per causa de la disponibilitat conjunta d'un nombre més gran de recursos, de més experiències, d'un repertori més ric d'idees i d'iniciatives, etc. Així, doncs, la diversitat es pot transformar en una font inestimable de dinamisme per al conjunt, per raó del *prius* de riquesa que implica.

Els governs estatals dels estats compostos asimètrics obtenen avantatges de la col·laboració intersubjectiva, com ara l'increment de la influència sociopolítica, l'accés a fonts d'informació, regionals a les quals altrament és difícil d'accedir, etc. També les regions n'obtenen avantatges: ajudes complementàries d'altres ens, principalment del govern estatal; l'impuls del reconeixement explícit de la seva personalitat en els àmbits estatal i internacional; la reciprocitat entre iguals i l'acceptació activa de l'altre (difusió de la llengua, la història i la cultura).

El mòbil dels avantatges explica, en part, el fet que alguns ens territorials d'aquests estats asimètrics mostrin moltes reticències a realitzar la col·laboració dintre del mateix estat, alhora que mantenen unes relacions freqüents i fluïdes amb regions i estats de l'exterior.¹⁸ És molt possible que això es produeixi perquè trobin dificultats o un clima poc propici en l'àmbit intern, mentre que es pot donar el cas que els marcs jurídics i els subjectes externs els siguin més propicis a la col·laboració in-

17. Vid. Muñoz Machado, S. «La articulación de la Administración del Estado y la de las comunidades autónomas en la vigente Constitución Española (los principios y su práctica)». A: Diversos autors, *Constitución y el nuevo diseño de las administraciones estatal y autonómica*. Madrid: Civitas-BCH, 1998, pàg. 21.

18. Potser l'exemple paradigmàtic d'això sigui el Quebec, amb les seves nombroses i fluïdes relacions internacionals tant en l'àmbit lingüístic i cultural, per mitjà de la francofonia, com en el comercial i polític, per mitjà del Ministeri quebequès de Relacions Internacionals.

tersubjectiva. En efecte, és possible que els subjectes que intervenen en aquests àmbits suprafronterers tinguin més experiència en la col·laboració i els ofereixin més diversitat de plantejaments i un nombre més gran de variables per conjugar; potser també perquè els construeixen escenaris d'actuació i horitzons nous, i perquè els permeten projectar internacionalment les seves peculiaritats (llengua, cultura, productes, etc.).

Aquestes actuacions externes, però, no tenen per què ser perjudicials per a les altres regions d'aquest estat; ben al contrari, poden servir d'estímul i d'aprenentatge, sobretot quan les regions són ens de creació recent i, per tant, encara no tenen personalitat ni un espai fàctic propi; quan, abans de cap projecció internacional, s'han de fer un espai en l'àmbit intraestatal. Les experiències que les regions més dinàmiques aporten són inestimables per a les altres del seu entorn.

2.5. *La col·laboració i la reciprocitat interterritorial*

Si els poders que exerceix l'estat que té regions amb fets diferencials amenaçats i els que exerceixen les seves distintes regions no contribueixen, de manera ostensible, amb mesures adequades (reconeixement fàctic de les diferències, suport econòmic i institucional a la seva recuperació i desenvolupament d'aquestes, etc.) a relaxar aquest temor, si no s'esforcen a desbaratar, amb mesures concretes, els lligams pel temor que aquestes regions senten davant la mera sospita de minoració i, fins i tot, de desaparició de les singularitats, és molt difícil que obtinguin, dels grups sociopolítics més sensibles als perills, una disposició positiva per a la col·laboració interterritorial. Més encara, si els agents socials i polítics més conscienciats d'aquest perill de supervivència perceben que les actituds que els poders de l'estat adopten amb relació a aquestes singularitats són menyspreadores, homogeneïtzadores o opressores, no ha d'estranyar que els efectes centrífugs s'incrementin fins a extrems pròxims a la ruptura total. En aquestes circumstàncies, el perill de la ruptura és real perquè es combinen deus forces poderoses: la centrífuga, que entronca amb els reflexos històrics d'importants elits i grups polítics d'aquestes regions, i la reacció a la forta pressió centrípeta que importants sectors sociopolítics i de la població de les altres regions exerceixen sobre ells. Quebec és un veritable paradigma sobre això.

Amb sentit realista, l'exercici d'atraure les regions més centrífugues al *concert de l'estat* i del conjunt de les regions que el componen no pot ser gratuït; la població i la classe política d'aquestes regions exigeixen que els ens que vulguin continuar convivint i compartint amb elles història, valors, afectes i projectes facin alguns gestos favorables amb relació al reconeixement fàctic de la seva personalitat i, al cap i a la fi, uns resultats visibles que afavoreixin la recuperació dels seus signes d'identitat i el reforç necessari per garantir-ne la supervivència i vitalitat. En l'activitat política, res no és gratuït, simplement perquè els votants exigeixen dividendes als polítics que han elegit.

Tots els estats que es consideren en aquest estudi tenen recursos suficients per contribuir a potenciar aquest reconeixement intern i la projecció internacional d'aquestes singularitats regionals: mitjans de comunicació de masses, institucions de projecció internacional (possibilitat de fer determinades actuacions a les ambaixades i als consolats, fires internacionals, missions diplomàtiques, institucions de difusió

lingüística, i altres). Tots els governs d'estats compostos asimètrics afectats per poderosos moviments de centrifugació haurien de tenir en compte que el manteniment de la cohesió territorial no és només fruit de les institucions i els instruments de col·laboració més encertats, i potser tampoc no és el factor més propici per a la neutralització de la centrifugació; cal donar suports institucionals interns i internacionals a les singularitats, la qual cosa comporta partides pressupostàries addicionals.

Els estats compostos asimètrics consideren que és molt valuós el manteniment de la cohesió territorial; implícitament s'entén que la cohesió els genera més beneficis que la secessió. Així, doncs, la unitat és un valor comptable. Per diversos motius, es pot traduir en un valor d'*input* de la comptabilitat estatal. La unitat genera confiança en si, crèdit exterior, prestigi i poder econòmic, entre altres valors. A més, la unitat procura una projecció més gran de les realitzacions pròpies, de determinades polítiques públiques, d'influència, d'exercici de poder. En contraposició, sembla que no és desproporcionat demanar que hi hagi alguns *outputs*.

2.6. La versatilitat de la col·laboració

2.6.1. Motius d'aquesta versatilitat

La classificació que he exposat a la introducció és només una de les dotze classificacions que es poden fer sobre la col·laboració.¹⁹ També s'ha pogut observar que aquesta classificació es fa destriant alguns matisos prou importants i que no són balders ni exclusivament teòrics.

A més, la col·laboració interterritorial és versàtil, en la mesura que en diverses ocasions permet treballar els subjectes de dos en dos (*bilateralitat*), entre molts (*multilateralitat*) i entre tots els subjectes territorials d'un estat (*omnilateralitat*). D'altra banda, permet que els subjectes actuïn en diversos plans alhora, aprofitant la bilateralitat per a alguns temes, la multilateralitat per a altres i l'omnilateralitat per a la resta.

En un estat compost, en què s'han de combinar adequadament diversos plans, convé diversificar les relacions contractuals per contribuir a consolidar la cohesió territorial.

2.6.2. La dialèctica bilateralitat-omnilateralitat en la col·laboració interterritorial

És molt possible que la multipolaritat que comporta la diversitat territorial existent en diversos estats compostos (Espanya, Suïssa, Bèlgica, Canadà) només es transformi en font de risc de centrifugació quan es pretén retallar, amb diverses mesures. Per contra, quan és tractada amb el respecte adequat es pot transformar en la causa més gran de cohesió i, en conseqüència, del progrés del conjunt. Un repte formidable per aquests estats és aprendre a combinar adequadament els interessos propis (el benestar i l'interès general que s'ha de perseguir per mitjà de diversos instruments i mesures de col·laboració: *col·laboració omnilateral*) i determinats interessos regionals la consecució dels quals requereix la col·laboració de l'estat (*col·laboració*

19. Aquestes classificacions es poden consultar a l'epígraf 1.3 «Criterios de clasificación de la colaboración intersubjetiva», a: Fernández Manjón, D. *La colaboración...*, *op. cit.*

bilateral). De fet, molt sovint, en la mesura que s'obté el desenvolupament de determinades regions, s'aprofundeix el desenvolupament del conjunt.

Espanya ha fet passos prou importants en aquesta línia de conjuminar adequadament els dos pols d'aquesta contradicció: en primer lloc, amb la plasmació que se'n va fer als acords autonòmics entre el PSOE i el PP, de 28 de febrer de 1992; en segon lloc, amb els dos acords amb el Govern basc, de novembre de 1995: la signatura de l'Acord d'institucionalització de la Conferència per a afers relacionats amb les comunitats europees (acord multilateral) —era l'única comunitat autònoma que no ho havia fet—, i la signatura de l'Acta constitutiva de la Comissió bilateral de cooperació Administració de l'Estat-Administració de la Comunitat Autònoma del País Basc per a afers relacionats amb les comunitats europees (acord estrictament bilateral entre l'Estat i la comunitat del País Basc). En tercer lloc, amb l'enunciació que se'n fa a l'article 5 (apartats 2 i 3) de la Llei 4/1999.

Les formes de col·laboració essencialment voluntaristes (la cooperació interterritorial i determinades formes de coordinació horitzontal) es relacionen molt més amb els diversos models d'estat compost asimètric que tenen una distribució del poder bàsicament heterogènia. En la mesura que diverses regions adquireixen i consoliden particularitats significatives dins el marc jurídic, els poders de l'estat veuen la necessitat de mantenir àmbits i instruments de negociació periòdica amb elles i, a vegades, d'observació i seguiment d'aquests. El funcionament dels instruments i de les formes de coordinació interterritorial presenta moltes dificultades si alguna de les regions no té la voluntat política de sotmetre-s'hi de bon grat. La sospita que aquests instruments de coordinació puguin servir per homogeneïtzar totes les regions crea mecanismes de rebuig i obstaculització en les regions que volen mantenir clara la seva identitat diferenciada.

En general, i per raons òbvies amb relació al que hem dit anteriorment, els partits nacionalistes d'àmbit no estatal s'inclinen clarament a favor del predomini de la bilateralitat (molt relacionada amb l'heterogeneïtat i la multivarietat territorials) en les seves relacions intersubjectives en el si de l'estat i, sobretot, amb les mateixes institucions estatals, mentre que els partits d'àmbit estatal es manifesten principalment a favor del predomini de l'omnilateralitat (molt relacionada amb l'homogeneïtat territorial), cercant d'arribar a implicar totes les regions en determinats projectes de conjunt.²⁰ D'aquesta manera, valoren amb molta cura les implicacions possibles de qualsevol forma i compromís de col·laboració interterritorial.

En aquest intent per consolidar l'homogeneïtat regional (impulsant clarament les tècniques i els instruments de coordinació vertical interterritorial), els executius dels estats compostos asimètrics poden incórrer en una contradicció important: utilitzar la bilateralitat per comprar voluntats dels polítics regionals i així poder interferir amb impunitat en algunes regions i utilitzar la multilateralitat i l'omnilate-

20. És molt allisonador, en aquest sentit, el contingut de la conferència de qui llavors era el *Iehendakari* basc Ardanza, J. A. «A propósito del pacto autonómico». A: Heras, A. R. de las (ed.). *Nacionalidades y Estado en España*. Madrid: Universidad Carlos III-BOE, 1994. També existeix aquesta tendència en gran part de la doctrina jurídica que s'inclina per les inquietuds nacionalistes, com Lasagabaster Herrarte, I. «Relaciones intergubernamentales y federalismo cooperativo». A: RVAP, núm. 41, 1995.

ralitat per neutralitzar altres regions especialment díscles; en el fons, amb els dos pols de la contradicció persegueixen exactament el mateix, ja que les regions més dòcils són les que habitualment no tenen una personalitat destacada i que, per tant, no plantegen problemes d'agudització de l'heterogeneïtat.²¹ En ambdós casos, contribueixen a generar inquietud, almenys, i fins i tot animadversió, en els ens territorials amb singularitats destacades, la qual cosa repercuteix negativament en la disponibilitat d'aquestes regions a la col·laboració interterritorial.

El *federalisme dual* permet establir un marc de col·laboració que s'ajusta menys a la realitat d'aquells estats compostos asimètrics amb governs que procuren forçar l'homogeneïtat, que el que possibiliten tant el *federalisme cooperatiu*,²² que permet pal·liar, per mitjà de la col·laboració (i la solidaritat que habitualment l'acompanya) les desigualtats territorials (articles 156, 157 i 158 de la Constitució, entre altres), com el *federalisme competitiu*,²³ que estimula necessàriament les regions.

La interpenetració territorial que l'estat pot establir per mitjà dels mecanismes de coordinació i redistribució, i la complexitat de les tasques que els ens territorials integrants han d'assumir a l'hora de desenvolupar les seves competències (no sempre resulta materialment fàcil per a moltes de les regions)²⁴ han de ser molt grans, en la perspectiva socioeconòmica de l'estat del benestar. Una reflexió semblant es pot fer a propòsit del *federalisme multicultural*, que s'ajusta millor a una realitat sociocultural diversa que el *federalisme territorial*.²⁵

21. Per al cas espanyol, val la pena considerar els documents de l'anomenada *Declaració de Barcelona*, realitzats a partir del 16 de juliol de 1998, i entre ells: BNG; PNB; CiU. *Declaració de Barcelona*. Barcelona, 16 de juliol de 1998. BNG; PNB; CiU. *Trobada de Santiago*. 31 d'octubre de 1998. BNG; PNB; CiU. *Text de treball. La col·laboració de les forces nacionalistes de Galiza, Euskadi i Catalunya per a una reformulació de la concepció de l'Estat espanyol i per al reconeixement institucional dels drets nacionals respectius*. Barcelona, 16 i 17 de juliol de 1998. BNG; PNB; CiU. *Reunió de Gasteiz. Document de treball*. Vitòria- Gasteiz, 16 de setembre de 1998.

22. Un dels treballs més sòlids sobre aquest tema en castellà considero que és la tesi doctoral del professor Albertí Rovira, E. *Federalismo y cooperación en la República Federal de Alemania*. Madrid: CEC, 1986. També és essencial el treball ja clàssic, també sobre la RFA, de Greyweyleymarie, C. *Le fédéralisme coopératif en la République Fédérale d'Allemagne*. París: Économica, 1981. Per a una comparació d'aquest tipus de federalisme amb el federalisme coercitiu recent, desenvolupat sobretot a partir de les polítiques públiques de Reagan, val la pena estudiar els dos treballs de Baldi, B. «Coerzizione o cooperazione? Relazioni intergovernative nel federalismo americano». A: *Teoria politica*, núm. 2, 1997. Baldi, B. «Il federalismo e le politiche pubbliche: modelli di analisi in prospettiva comparata». A: *Teoria politica*, núm. 2, 1998.

23. Pel seu rigor i la seva sistemàtica, és molt útil i recomanable l'obra col·lectiva Corona, J. F.; Alonso, L. M.; Puy, P. *Hacia un federalismo competitivo. Propuesta para reformar el sistema de financiación autonómica*. Madrid: Círculo de Empresarios, 1998.

24. Kincaid ha exposat amb gran concisió i claredat l'evolució que s'ha produït als Estats Units en aquest segle, des del federalisme dual fins al federalisme coercitiu, que és el que domina actualment, a: Kincaid, J. «Del federalismo dual al federalismo coercitivo en las relaciones intergubernamentales de los Estados Unidos de América». A: Agranoff, R.; Bañón, R. *El Estado de las Autonomías. ¿Hacia un nuevo federalismo?* Bilbao: IVAP, 1998.

25. Val la pena tenir en compte alguns dels treballs de l'investigador canadenc Kymlicka, W. *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Clarendon Press, 1995. Kymlicka, W. «Federalismo, nacionalismo y multiculturalismo». A: *Revista Internacional de Filosofía Política*, núm. 7, 1996.

Tots els federalismes comporten un cost de manteniment de la unitat territorial o de la cohesió i l'anivellament socioeconòmic entre els ens. Actualment, els costos de la bilateralitat (del federalisme dual) són especialment elevats, perquè els diferents ritmes de desenvolupament politicoadministratiu de les diverses regions i les diferents competències que aquestes assumeixen exigeixen, per a la seva coordinació, moltes estructures bilaterals i molt diferenciades entre l'estat i les diverses regions. En canvi, el govern de l'omnilateralitat permet reduir sensiblement aquests instruments.

3. La normació de la col·laboració per tal d'optimar-la

3.1. *Conveniència i insuficiència de positivament la col·laboració*

Ara es tracta d'analitzar la conveniència de positivament-la i així evitar alguns dels inconvenients de l'exercici del voluntarisme calculista de naturalesa política.

He exposat en epígrafs anteriors diverses formes de deslleialtat que es poden impulsar mitjançant la col·laboració i he mostrat que algunes d'elles són degudes, en bona part, a la inexistència, l'escassetat o la constitucionalització inadequada de les cauteles i dels instruments de producció, control i avaluació de la col·laboració intersubjectiva. Pressuposo la virtualitat innegable de les corresponents normes jurídiques correlatives i, sobretot, dels instruments de garantia convenients per aconseguir-ne l'efectivitat corresponent.

A l'estat de dret, si bé l'aparat jurídic brolla, en general, de l'aparat polític, tan bon punt ha estat creat pren una corporeïtat pròpia i diferenciada i pot seguir els seus propis camins; l'aparat jurídic dona objectivitat, garantisme i respectabilitat a les figures que positiva, Per això, la positivació sistemàtica de la col·laboració, consensuada degudament per totes les parts, pot afavorir la cohesió interterritorial i la coherència de les distintes administracions públiques i, per tant, la seva eficiència, sense cap minva de l'autonomia o de la sobirania de les diverses regions.

Les llacunes i les imprecisions legals no han de ser cap obstacle per crear un bon clima de col·laboració ja que, en el fons, aquesta depèn de la voluntat dels partits polítics, la qual, al seu torn, està condicionada per factors com ara: el grau d'acomodament que els polítics de cada ens territorial senten amb relació a les estructures sociopolítiques i jurídiques que hi ha en cada moment respecte del conjunt de l'estat i dels ens del seu entorn; el clima relacional que trobin en el conjunt de l'estat; la confiança que els mereixen els canals establerts legalment; el reconeixement de fet per part dels altres ens que diuen que volen compartir amb ells la història; la generositat i la lleialtat dels altres amb relació a les seves peculiaritats; els avantatges que percebin en la col·laboració interterritorial; l'eficiència d'aquesta i la reciprocitat que troben en els altres.

3.2. *La col·laboració a la Constitució*

Vegem ara breument el tractament de què ha estat objecte la col·laboració en el nostre text suprem.

Pel que fa a la *col·laboració passiva*, és a dir —i a grans trets— la lleialtat, l'enuncia amb caràcter general i de manera explícita l'article 9.1 de la Constitució quan diu

que «...els poders públics resten subjectes a la Constitució i a la resta de l'ordenament jurídic». Per la seva banda, l'article 9.3 institueix, com a principis als quals s'han de sotmetre tots els poders públics, els de legalitat, jerarquia normativa i seguretat jurídica, entre d'altres, amb la qual cosa obliga totes les administracions públiques a atènyer-se rigorosament a la prelación jeràrquica que estableix el text constitucional i a l'aplicació clara de la legislació vigent. Analitzem, en primer lloc, la lleialtat de l'Estat respecte de les comunitats autònomes. La recoll, de manera implícita, l'article 2 de la Constitució: les nacionalitats i les regions tenen dret a l'autonomia. Aquest article també disposa que la Constitució reconeix i garanteix aquest dret a l'autonomia, que l'article 137 matisa encara més quan assenyala que els municipis, les províncies i les comunitats autònomes són entitats que «gaudeixen d'autonomia per a la gestió dels interessos respectius», que es plasmen als seus estatuts d'autonomia.

La garantia d'aquesta autonomia es troba, en primer lloc, en la possibilitat formal de recollir, als estatuts d'autonomia, algunes competències com a pròpies, d'acord amb el que estableix l'article 147.2.d. Posteriorment, quan aquests estatuts d'autonomia són sancionats formalment com a lleis de l'Estat (art. 81.1 CE), se n'assegura el contingut. També s'aconsegueix quan l'executiu estatal acompleix el «traspàs dels serveis corresponents a aquestes» i aquesta autonomia s'omple de contingut material, pel fet de posseir instruments i recursos per dur a terme les polítiques públiques corresponents (art. 22 LPA). El paper del Govern estatal no s'acaba tan bon punt ha traspassat aquests serveis: ha d'assignar partides pressupostàries perquè es puguin posar en funcionament, cosa que garanteix l'article 157 de la Constitució. El numerari que l'Estat subministra, més les possibles fonts d'autofinançament de les comunitats autònomes han de ser suficients per al desenvolupament adequat d'aquestes competències. Ara bé, l'article 161 no estableix mecanismes per fer complir al govern de l'Estat l'obligació de traspassar competències. No obstant això, l'article 61.1 *infra* de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional sembla que incrementa la protecció de les comunitats autònomes enfront de l'Estat, perquè les faculta per plantejar en aquesta seu el conflicte de competència per l'omissió de disposicions, resolucions o actes que provinguin dels òrgans de l'Estat respecte d'elles. Diverses circumstàncies han facilitat aquesta deslleialtat de l'executiu estatal: aquest, jugant al desgast i a l'erosió que produeix el transcurs del temps per a qui anhela determinats béns, ha abusat de la seva posició de domini (posseïa els mitjans que s'havien de traspassar, disposava encara d'una maquinària poderosa), i el Tribunal Constitucional estava a punt d'arribar al col·lapse a causa de la quantitat ingent de tasques encomanades (moltes d'elles ordinàries) i les comunitats autònomes litigants jugaven, impotents, contra totes aquestes adversitats.

A més, els poders de l'Estat també han de mostrar la seva col·laboració passiva respecte de les comunitats autònomes quan aquestes ja tenen les competències corresponents i els recursos per desenvolupar-les, evitant d'interferir-hi. L'Estat no hauria de condicionar aquest exercici, ni limitar-lo; tampoc no l'hauria d'assumir directament, sigui quina sigui la relació que hi tingui: subvencions i bonificacions, desenvolupament de la legislació bàsica, exercici de la coordinació d'imperi, règim convencional, desenvolupament de legislació harmonitzadora, desenvolupament de legislació marc, etc.

En segon lloc, les comunitats autònomes tenen l'obligació de lleialtat a l'Estat, d'acord amb l'article 155.1 de la Constitució: «Si una Comunitat Autònoma no complia les obligacions que la Constitució o altres lleis li imposaven, o actuava de forma que atemptés greument contra l'interès general d'Espanya, el Govern, previ requeriment desatès fet al President de la Comunitat Autònoma, amb l'aprovació per majoria absoluta del Senat, podrà adoptar les mesures necessàries per tal d'obligar-la al compliment forçós de les dites obligacions o per tal de protegir l'interès general esmentat». I aquest contingut es completa amb l'article 155.2, que disposa que «Per a l'execució de les mesures previstes a l'apartat anterior, el Govern podrà donar instruccions a totes les autoritats de les Comunitats Autònomes». Un segon article eleva considerablement el to de garantia fins a termes que només són explicables per la conjuntura que es vivia en el moment en què es va elaborar aquest text: l'article 8.1 de la Constitució diu que l'exèrcit té com a missió garantir el compliment de l'ordenament constitucional. No és estrany que aquest text sigui un dels més ingrats per a determinats cercles nacionalistes d'algunes regions. Sens dubte era una amenaça a qualsevol de les comunitats autònomes que intentés extralimitar les seves pretensions. Per la seva banda, els poders de l'Estat també tenen altres instruments, com ara els esmentats recursos d'inconstitucionalitat i el conflicte de competències que poden interposar davant del Tribunal Constitucional contra determinades actuacions de les comunitats autònomes, d'acord amb l'article 161.a de la Constitució. Segons l'article 161.2, fins i tot el govern de l'Estat pot impugnar, davant del Tribunal Constitucional, «les disposicions i resolucions adoptades pels òrgans de les Comunitats Autònomes».

En tercer lloc, les comunitats autònomes tenen l'obligació de lleialtat respecte de les altres comunitats autònomes, la qual cosa està molt en sintonia amb el que s'ha especificat anteriorment, fins al punt que cap comunitat autònoma no pot utilitzar cap mena de força per pressionar altres comunitats autònomes perquè realitzin determinades actuacions que altrament no farien. En cas de conflicte de competències entre comunitats autònomes, aquestes també poden acudir al Tribunal Constitucional, d'acord amb l'article 161.1.c de la Constitució.

Pel que fa a la *col·laboració activa intersubjectiva*, en la Constitució aquest marc no és gaire explícit ni sistemàtic. Tanmateix, una lectura atenta de la Constitució posa de manifest, com ha reiterat tantes vegades el Tribunal Constitucional, que la col·laboració l'impregna totalment. Més encara, fins i tot hi ha alguns articles que pràcticament no esmenten cap dels conceptes compresos dins la col·laboració però, en canvi, en fan referència almenys a dos o tres.²⁶ Per exemple, l'article 149.1 conté tant la definició explícita de tasques de coordinació directa i de tasques indirectes com una crida implícita perquè en l'exercici de les competències respectives en concurrència entre el poder de l'Estat i les comunitats autònomes, que es vulguin aprofitar, de forma dispositiva, de l'oportunitat del desplegament legislatiu i l'execució,

26. Es poden veure diversos aspectes molt interessants sobre aquest punt a: García de Enterría, E.; Fernández Rodríguez, T. R. *Curso de derecho administrativo I*. Madrid: Civitas, 1991, pàg. 310 i seg.; Muñoz Machado, S. *Derecho público de las comunidades autónomas I*. Madrid: Civitas, 1982, pàg. 231-240, i Jiménez Asensio, R. «Distribución de competencias...», *op. cit.*

o simplement del desplegament legislatiu, hi hagi cooperació —i convindria que fos així: la regulació de les condicions bàsiques (apartat 1), la formulació de bases (apartats 8, 11, 13, 16, 18 i 25), la legislació bàsica (apartat 7, 18 i 23), les normes bàsiques (apartats 27 i 30), el foment (apartat 15) i el règim general (apartat 21); també hi pot haver cooperació, en sentit estricte, en l'execució autonòmica de la legislació de l'Estat, de la legislació estatal pròpiament dita, d'acord amb els apartats 7, 16, 17 i 28 de l'article 149.1, o de la legislació conjunta del poder de l'Estat i de les comunitats autònomes que es produeixi com a conseqüència de la legislació bàsica estatal desenvolupada per les comunitats autònomes.²⁷

En altres ocasions, una invitació genèrica a la col·laboració porta implícites almenys la cooperació i la coordinació, com succeeix a l'article 157.1 de la Constitució, perquè l'exercici de les competències financeres per part de vint ens que tinguin autonomia en aquesta àrea competencial cal que estigui coordinat; si a més es té en compte que les comunitats autònomes tenen diferent sostre competencial, és possible que requereixin la cooperació per fer determinades tasques concretes en algun moment donat, i, finalment, com que tenen un nivell diferent de desenvolupament socioeconòmic, em algun moment hauran de rebre ajuda directa i expressa del govern de l'Estat. De fet, encara que no sempre s'expressi amb la terminologia adequada, aquestes tres variants de la col·laboració es troben en lleis tan importants com la Llei orgànica de finançament de les comunitats autònomes (LOFCA) i la Llei del fons de compensació interterritorial: en efecte, la coordinació és definida mol clarament i amb bastant encert a l'article 3 de la LOFCA; a l'article 2.1.b d'aquesta Llei és fàcil entendre la cooperació, i en diversos apartats de l'article 6 es parla de compensació, que podem entendre com a ajuda o assistència a determinades comunitats autònomes. Sens dubte, hi ha moltes formes potencials de col·laboració entre els poders de l'Estat i les comunitats que són perfectament legals simplement perquè la Constitució no les prohibeix i perquè, ben al contrari, el sentit profund d'aquesta Constitució és el de la col·laboració intersubjectiva.²⁸

La Constitució espanyola no considera la col·laboració horitzontal entre l'Estat i les comunitats autònomes, la qual, però, per impuls dels grans partits polítics d'àmbit estatal, ha tingut una gran intensitat especialment durant els darrers quinze anys. Totes les comunitats autònomes, fins i tot les més crítiques amb determinades actituds de l'executiu estatal, han anat incrementant progressivament la col·laboració convencional amb l'Estat (convenis de cooperació) a partir de la segona meitat de la dècada dels vuitanta.

Per tant, la col·laboració, a grans trets, és considerada àmpliament en la nostra Constitució, però no de forma sistemàtica, i presenta grans llacunes sobre això.

27. Es donen fins a tres tipus de situacions en què la jurisprudència constitucional ha admès, excepcionalment, que els poders de l'Estat poden exercir facultats executives, malgrat que aquesta execució estigui reservada a les comunitats autònomes (*vid.* García de Enterría, E.; Fernández Rodríguez, T. R. *Curso de derecho administrativo. op. cit.* pàg. 330). Això confirma la crítica dura que Jiménez Asensio fa de la intromissió del Tribunal Constitucional, que ja hem comentat.

28. Per a un estudi sistemàtic de la constitucionalització de cada una de les seves grans variants (col·laboració *stricto sensu*, cooperació i coordinació) vegeu el capítol 6 de Fernández Manjón, D. *La colaboración..., op. cit.*

La col·laboració tampoc no és abordada de manera adequada ni sistemàtica en les constitucions de l'àmbit comparat que aquí és objecte d'estudi, inclosa la de la RFA (excepte a l'article 23), com tampoc no ho són els instruments i les institucions corresponents, la qual cosa no impedeix que tingui una bona salut i que hagi contribuït al desenvolupament socioeconòmic espectacular d'alguns d'aquests estats. No obstant això, als quatre estats que aquí s'estudien (Bèlgica, el Canadà, la Confederació Helvètica i Espanya), i malgrat les limitacions i les precarietats, hi ha un nombre considerable d'instruments i institucions de col·laboració inter-subjectiva.

4. Conclusions

1. La diversitat d'organitzacions territorials, la participació dels estats en blocs politicoeconòmics poderosos i la demanda constant de cada ciutadà i grup social de nivells més alts de qualitat de vida, etc. obliguen a repensar tots els esquematismes de distribució de poder, tots els federalismes en un sentit polític administrativista, i a adoptar, almenys durant aquest període de transició, el més valuós de tots ells: des del respecte profund i la dificultat de confusió competencial inherent al *federalisme dual*, passant pel suport solidari als ens necessitats, propi del *federalisme cooperatiu solidari*, fins a l'estímul i l'emulació del *federalisme competitiu*.

2. La col·laboració es pot constituir en un instrument solidari capaç de llimar les diferències socioeconòmiques que, al cap i a la fi, generen tipus d'asimetria perjudicials per al conjunt. Però els abusos d'aquesta poden contribuir a potenciar el factor centrifugador que es vol minorar amb ella.

3. Si la col·laboració vertical (sobretot la coordinació estatal) s'utilitza de forma lleial i respectuosa, es pot potenciar la coherència del sistema i contribuir a fer-lo més eficient.

4. Caldria facilitar la col·laboració contractual horitzontal (especialment la cooperació), al mateix temps que és revestida de garantisme, és a dir, de transparència i control.

5. Un plantejament adequat de la col·laboració interterritorial sobre la base del consens pot produir notables estímuls favorables en determinades regions amb tendències centrífugues, en la mesura que el grau de projecció de les seves inquietuds, valors, realitats socioculturals, històriques i lingüístiques, propostes, saber fer, etc., poden ser molt enriquidores i estimulants de la resta.

6. La dialèctica bilateralitat-omnilateralitat és valuosa per tal com pot donar resposta amb una adequació notable a la complexitat dels estats compostos asimètrics. És evident que la mateixa gestió de les relacions contractuals i, en general, de col·laboració, inherents a l'omnilateralitat, és molt més simple que la gestió de la bilateralitat, perquè el nombre d'instruments de coordinació i de cooperació es pot reduir de manera dràstica.

7. La cohesió interterritorial també comporta una certa despesa econòmica i no precisament relacionada amb les forces de coacció i repressió, sinó amb la potenciació de les peculiaritats regionals amb sentit de reciprocitat.

8. Resumint, la col·laboració interterritorial és, sens dubte, un instrument important en la cohesió dels territoris d'un determinat estat compost asimètric. No obstant això, la seva virtualitat és insuficient; per garantir aquesta cohesió es necessiten altres instruments, determinades actituds en els altres territoris i en els poders de l'estat, una disponibilitat general que afavoreixi el sentiment de pertinença a aquest conjunt. Els territoris més centrífugs hi han de percebre clarament avantatges tangibles i que no sempre són materials, tal com s'esdevé amb el reconeixement de la seva diversitat.