

LA COLABORACIÓN COMO INSTRUMENTO DE CONSTRUCCIÓN DE LOS ESTADOS COMPUESTOS ASIMÉTRICOS. LUCES Y SOMBRAS

Desiderio Fernández Manjón

Doctor en ciencia política y de la administración por la UNED
Licenciado en derecho por la UNED

Sumario

1. Introducción.
2. La colaboración interterritorial como instrumento de la construcción de los estados compuestos asimétricos.
 - 2.1. La colaboración interterritorial como factor de cohesión del sistema.
 - 2.2. La colaboración interterritorial y el respeto a la autonomía.
 - 2.3. La supuesta bondad inherente a la colaboración interterritorial.
 - 2.4. La colaboración y el altruismo.
 - 2.5. La colaboración y la reciprocidad interterritorial.
- 2.6. La versatilidad de la colaboración.
 - 2.6.1. Razones de esta versatilidad
 - 2.6.2. La dialéctica bilateralidad-omnilateralidad en la colaboración interterritorial.
3. La normación de la colaboración para su optimización.
 - 3.1. Conveniencia, e insuficiencia, de la positivización de la colaboración.
 - 3.2. La colaboración en la Constitución.
4. Conclusiones.

1. Introducción

En esta investigación únicamente voy a tratar la colaboración interterritorial en el ámbito ejecutivo. Lejos de todo propósito de exhaustividad pretendo mostrar bondades y limitaciones (incluso perversiones) del uso de la colaboración interterritorial como instrumento para la construcción de los estados compuestos asimétricos.

Por *estados compuestos asimétricos* entiendo aquellos estados que se componen de varias regiones dotadas de autonomía (o soberanía), algunas de las cuales se diferencian notablemente de las demás por algún hecho diferencial, es decir, por peculiaridades muy significativas como la lengua, la historia, la cultura, el grado de autonomía, el nivel de competencias y la naturaleza de las mismas. Me refiero, pues, a diferencias más de índole política y menos de naturaleza geofísica, si bien la insularidad también podría tener connotaciones muy importantes y trascendentes, sobre todo cuando, como en la Unión Europea, las regiones insulares notablemente periféricas suelen gozar de tratamiento jurídico y económico diferenciado.

Por *colaboración*¹ entiendo aquel fenómeno relacional en el que diversas partes se ponen en contacto y acuerdan, de forma más o menos explícita, trabajar conjuntamente con el objeto de obtener determinados objetivos en beneficio de cada una de ellas y, posiblemente, también del conjunto en el que estos entes se hallen insertos. Pero, al mismo tiempo, la colaboración se desarrolla a través de diversos ámbitos, instituciones e instrumentos de colaboración. Por eso voy a tratar, señalando el riesgo de su esquematismo y simplicidad, de la colaboración como de un *fenómeno instrumental*.

Para facilitar la comprensión de algunas de las sorprendentes paradojas a que puede dar lugar este instrumento, es preciso definir, aunque sea muy brevemente, sus principales matices. Puede tener dos facetas: la primera, una *colaboración pasiva* (coincide, en gran parte, con la figura creada por el Tribunal Constitucional alemán: la doctrina de la *Bundestreue*),² que deriva de la obligación de todos los poderes públicos de acatar activamente la Constitución y que se plasma en el respeto de los intereses generales del conjunto y de los intereses particulares y legítimos de los demás (*lealtad o fidelidad institucional entre entes*) y al texto constitucional (*lealtad constitucional*): esto es, cumplir y dejar cumplir. De ella emana la segunda faceta: la *colaboración activa*,³ que consiste en realizar toda una serie de actuaciones para desarrollar programas conjuntos. Esta variante, a su vez, encierra toda una gama de modalidades que comprende: el *auxilio o ayuda unilateral* —*colaboración sensu stricto*—, la *ayuda recíproca o bilateral*, el *intercambio de información*, la *cooperación en sentido estricto* y la *coordinación*. Esta última figura, contemplada principalmente en el art. 149.1 CE, contiene, a su vez, dos grandes formas: la *coordinación indirecta* (la coordinación a través de la *legislación básica*), tal que una vez establecida la legislación no precisa órgano coordinador sino un órgano supervisor o algún observatorio

1. Para un estudio extenso, casi exhaustivo, sobre esta técnica administrativa, remito al lector a: Fernández Manjón, D. *La colaboración en el estado compuesto asimétrico. El caso de España*. Oñati, IVAP, 2001.

2. Las principales consecuencias que derivan de esta figura son: *a*) ninguna de las partes puede excusarse del incumplimiento de este deber so pretexto del incumplimiento de la otra; *b*) deben funcionar ambas partes sobre la base del principio de conducta amistosa (conductas y deberes positivos de actividad en forma de ayuda y colaboración); *c*) lleva incluido un límite al ejercicio de las competencias; y *d*) marca el modo de proceder y el estilo del comportamiento entre Federación y *Länder* y las relaciones mutuas entre éstos (*vid.* Menéndez Rexach, A. «La cooperación, ¿un concepto jurídico?» En: DA, núm. 240, 1994, nota 16, p. 22).

3. Quizás la formulación jurídica más clara y precisa de colaboración en el ordenamiento jurídico español es la que da el art. 55 LRBRL, que dispone que «para la efectividad de la coordinación y eficacia administrativas, las administraciones del Estado y de las comunidades autónomas, de un lado, y las entidades locales, de otro, deberán en sus relaciones recíprocas: *a*) Respetar el ejercicio legítimo por las otras administraciones de sus competencias y las consecuencias que del mismo se deriven para las propias. *b*) Ponderar, en la actuación de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras administraciones. *c*) Facilitar a las otras administraciones la información sobre la propia gestión que sea relevante para el adecuado desarrollo por éstas de sus cometidos. *d*) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas».

de seguimiento; y la *coordinación directa, expresa y tasada*, cuyo ejercicio necesita algún órgano o instrumento coordinador (conferencias sectoriales, comisiones bilaterales, etc.).

Los *constructos jurídicos de la colaboración* definen el marco formal que se considera imprescindible para poder instituir contenidos jurídicos materiales para dicha colaboración y, con ellos, poder alcanzar unos niveles mínimos de colaboración en el Estado de derecho garantista; pero dichos constructos son inapropiados para garantizar el funcionamiento conveniente que se espera de las instituciones de la colaboración y, con ello, obtener la máxima eficiencia derivada del quehacer de las administraciones públicas colaborantes.

Los agentes y factores sociopolíticos son de suma trascendencia para conseguir estos objetivos de funcionamiento eficiente de las instituciones y de los instrumentos de colaboración, hasta el punto de que bastaría que hubiese voluntad política de colaboración intersubjetiva para que ésta se produjera, incluso cuando los aspectos formales y materiales de la colaboración sean escasos o inexistentes, y para que lo hiciese con el grado de eficiencia deseado; en ese momento podría crearse el marco político adecuado para la optimización del funcionamiento de las mismas, se podrían establecer reglas aceptadas por las partes para un mejor funcionamiento, y se llenarían de contenido y operatividad las diversas instituciones de colaboración. De hecho, y en la generalidad de los estados compuestos, incluida la República Federal de Alemania (RFA), un sentido iusprivatista de la colaboración ha permitido desde hace muchas décadas, y continúa permitiendo, desarrollar importantes instrumentos y ámbitos de colaboración, lo cual pone de manifiesto que lo jurídico es conveniente, mientras que la voluntad política es necesaria y suficiente para garantizar el funcionamiento fáctico de la colaboración interterritorial.

La actuación política de los sujetos potenciales de la colaboración, por muy influenciada que se halle por el factor de la oportunidad, no se plasma, por lo general, en el ejercicio ciego, sino que la voluntad consciente opera en la misma, es decir, que ésta suele disponer de un margen de maniobrabilidad. Pero este ejercicio se encuentra, a su vez, mediatizado por diversos eventos y condicionantes permanentes o estables; se trata, pues, de un factor sometido a los avatares espacio-temporales, es decir, a su propia línea de tiempo.

El factor volitivo siempre se encuentra relacionado con el pensamiento —es decir, con su valoración intelectual— y con el sentimiento —o sea, con el ambiente interrelacional. Cuando emerge una voluntad decidida y, en ciertos momentos, con una fuerza inusitada, puede llegar a impregnarse de connotaciones violentas y rupturistas. Por eso, las relaciones históricas interterritoriales condicionan profundamente las relaciones intersubjetivas del presente, máxime en los momentos actuales en los que existe una gran incertidumbre sobre la supervivencia de las peculiaridades de las minorías por causa de la formidable presión de la globalización, una de cuyas características más destacadas es la irreverencia con respecto a dichas diferencias y su disponibilidad a erradicarlas en beneficio de ciertos intereses económicos que ven, en la homogeneización universal consiguiente, grandes bondades.

2. La colaboración interterritorial como instrumento de la construcción de los estados compuestos asimétricos

2.1. *La colaboración interterritorial como factor de cohesión del sistema*

Para comenzar expongo un aserto que merece muchas matizaciones. Se suelen asociar a la colaboración interterritorial todo tipo de efectos positivos⁴ en beneficio de la cohesión del conjunto que forma cada estado compuesto asimétrico. En efecto, podemos aportar el dato incuestionable de que numerosas experiencias históricas y del presente ponen de manifiesto que en los estados compuestos asimétricos, si no existe la debida colaboración interterritorial (principalmente la que se establece entre las regiones más dinámicas y centrífugas y el Estado), las administraciones públicas no sólo adolecen de la debida eficiencia sino que pueden incurrir en peligrosas contradicciones, tal como ocurre, por ejemplo, en España en el mantenimiento del orden público o en la aplicación de las medidas de emigración, en las políticas de inversión pública y privada, en las medidas fiscales y en otras muchas más. Difícilmente, de primeras, se cae en la cuenta de que el desarrollo fáctico de la colaboración puede llevar asociadas diferentes formas de excrecencias, que incluso pueden suponer una fuerte carga para dicha cohesión interterritorial y pueden llegar a constituirse en algunos de sus mayores obstáculos, como luego veremos.

Por su parte, si no se aplican medidas de colaboración, las divergencias territoriales en la renta per cápita y en los consiguientes niveles de empleo y de calidad de vida pueden crecer peligrosamente porque, de manera inevitable, se generan movimientos de capital humano y de recursos primarios y financieros descapitalizadores para las regiones con mayores carencias.

2.2. *La colaboración interterritorial y el respeto a la autonomía*

Términos como *independencia*, *soberanía* y *autonomía* son actualmente, en la práctica, relativizados hasta el punto de que, precisamente y de forma paradójica, por las condiciones actuales de inevitable interdependencia en todos los niveles político-administrativos, en vez de sufrir una reducción de los contenidos fácticos pueden verse elevados a niveles nunca alcanzados; bastaría recordar, para ello, que debido a las relaciones internacionales que se han establecido en el mundo tras la creación de la ONU han podido surgir muchos estados y pueden permanecer con un elevado grado de independencia por muy diminutos que sean y por escasa o nula fuerza militar que posean. Con ello, por tanto, el nivel de independencia global, en el mundo, ha crecido de forma muy considerable: en muchos casos se ha hecho posible (un gran número de estados han surgido desde 1945) y en otros muchos casos el

4. *Vid.*, para más información, Albertí Rovira, E. «La planificación conjunta en el federalismo cooperativo». En: Corcuera Atienza, J.; García Herrera, M. A. (coord.). *Constitución y economía en España: Gobierno de la economía y administraciones*. II Congreso Mundial Vasco. Oñati, IVAP, 1988. También puede considerarse: García Morales, M^a J. *Convenios de colaboración en los sistemas federales europeos*. Madrid: McGraw-Hill, 1998; y varios de los trabajos contenidos en VV.AA. *Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, IEA, 1993.

grado de independencia de ciertos estados, tradicionalmente sometidos a grandes potencias, ha crecido de forma sustancial como en los estados del COMECON. Por su parte, en el seno de muchos estados compuestos, la autonomía, e incluso la soberanía, de ciertas regiones únicamente puede ser posible —estas regiones sólo pueden existir como sujetos jurídicos— debido a las relaciones interdependientes que existen en el seno del Estado en función de las cuales se puede financiar su existencia. La profunda crisis de financiación de la Comunidad Francesa de Bélgica y su cuasi disolución en la Comunidad Comunitaria Francesa de Bruselas y en la región de Valonia ponen claramente de manifiesto estas circunstancias;⁵ del mismo modo, en buena parte sólo por esto se puede explicar el nacimiento de Nunavut como territorio autónomo en el norte de Canadá el 1 de abril de 1999.⁶ Es decir, en diversas circunstancias, de manera aparentemente paradójica, el desarrollo efectivo de la colaboración —y, en general, de la interdependencia— puede conducir a que ciertos estados y determinadas regiones refuercen la autogestión en la medida en que los procesos de colaboración pueden contribuir a optimizar los recursos propios y los ajenos compartidos e incrementar la confianza mutua y el grado de comodidad.

La autonomía regional sufriría un fuerte correctivo si, en unos casos, los poderes del estado actuasen de manera abusiva respecto de las regiones (invadiendo las competencias de éstas a través de desarrollos legislativos estatales indebidos o interfiriendo en el desarrollo y la vida interna de las regiones) y, en otros, asumiesen tareas competenciales de las que ciertas regiones pudieran hacer dejación. El ejecutivo estatal tiene en su poder un conjunto de instrumentos (especialmente en el ámbito de la coordinación) con los que puede interferir profundamente en las competencias regionales y minorarlas de manera considerable. Las regiones, por su parte, pueden responder a esos abusos fácticos simplemente inhibiéndose en la aplicación de las medidas abusivas de coordinación o impugnando ante el tribunal garantista los abusos de la extensión legislativa estatal de sus competencias. Los conflictos, por tanto, pueden surgir por muchas causas y ser de muy diversa intensidad.

Cierto grado de conflictividad entre distintos gobiernos regionales y estatales (aun cuando los gobernantes sean del mismo partido político) no sólo puede no resultar perjudicial para la marcha del conjunto sino que es, en parte, símbolo claro de que la autonomía regional es real, que no se produce un seguidismo ciego y acrítico de los dictados del gobierno central, que los gobiernos autonómicos realizan sus políticas en

5. Un estudio detallado de estos aspectos y de las consecuencias derivadas de ello con vistas a un futuro no muy lejano de reestructuración de la complejísima realidad político-administrativa belga es la obra de Witmeur, R. *La Commission Communautaire Française: une copie à revoir pour un État Fédéral achevé?* Bruselas: Bruylant, 1995. Para una visión panorámica de toda la problemática del federalismo belga, véase Uyttendaele, M. *Regards sur un système institutionnel paradoxal. Précis de Droit Public Belge*. Bruselas: Bruylant, 1997.

6. Esta frase del profesor Flanagan resume, con carácter general, todo este estado: «*Aboriginal governments depend heavily on fiscal transfers from the federal government. By far the largest paymaster is the Department of Indian Affairs, but other departments also have significant aboriginal programs*» (Flanagan, T. «The inherent problems of aboriginal self-government». En: VV.AA. *Le fédéralisme de demain: réformes essentielles. Federalism for the future: essential reforms*. Montreal: W&L, 1998, p. 377). Una gran información sobre estos temas pueden encontrarse, además, en diversas páginas web: <gov.ca>, <inac.gc.ca>, <nunavut.ca>, <tunnngavik.com>, <stats.gov.un.ca>, entre otras.

virtud de sus propios intereses regionales que no necesariamente tienen por qué oponerse al interés general. Es obvio que todos los gobernantes de regiones con autonomía se ven impelidos, por mor de las expectativas y actitudes consiguientes de los ciudadanos, a buscar las máximas ventajas para la región respectiva; y esto es tanto más destacado cuando en las regiones existe una gran conciencia regional y una notable madurez para comprender la propia problemática. La conflictividad es imposible que desaparezca en las relaciones intersubjetivas e, incluso, en la óptica del federalismo competitivo —tan en consonancia con la naturaleza de los estados compuestos asimétricos— es positiva dentro de unos márgenes porque puede estimular a unos y otros. Por lo tanto, la conflictividad que se escenifica en ciertos ámbitos competenciales no obsta para que exista una envidiable y enriquecedora colaboración en otros.

Por su parte, la defensa de la autonomía frente a la intromisión potencial de los poderes del estado genera una comprensible desazón. Las decisiones políticas sobre la colaboración interterritorial suelen estar rodeadas de recelo mutuo entre los grandes partidos del ámbito estatal, poseedores del poder del ejecutivo estatal, y los gobiernos nacionalistas de algunas regiones. Los gobiernos estatales pueden incurrir, con frecuencia, en deslealtad institucional y constitucional con relación a las regiones, minorándolas en su autonomía. En el primer tipo de deslealtad incurren cuando, por ejemplo, priman las fidelidades políticas concediendo cantidades desiguales para los mismos tipos de tareas a regiones distintas en los convenios de cooperación o no transfieren en tiempo, forma y dotaciones las competencias incorporadas a los respectivos estatutos de autonomía; en la deslealtad constitucional incurren cuando, por ejemplo, incumplen ciertos artículos del propio ordenamiento jurídico sobre descentralización o cuando realizan una generosa utilización de instrumentos como la legislación básica o no se muestran diligentes en desarrollar ciertos artículos constitucionales.

2.3. *La supuesta bondad inherente a la colaboración interterritorial*

Es innegable que la colaboración interterritorial tiene, además, otras muchas bondades, como son el estímulo, la emulación, la aportación mutua de ideas, la formación complementaria de los empleados públicos que la llevan a efecto, el enriquecimiento a través de los intercambios de experiencias, la optimización de los recursos humanos y de aspectos materiales. Sin embargo, existen peligros reales y de considerable dimensión.

Una primera fuente de dudas sobre esta supuesta bondad inherente a la colaboración pudiera ser la relacionada con el hecho que apunta Albertí de que las tomas de decisiones en la colaboración exigen altos grados de consenso que además de dilatar-se en el tiempo pueden provocar notable confusión de la responsabilidad política y, con ello, impedir que la asignación de responsabilidades sea lo más clara posible.⁷

7. Vid. Albertí Rovira, E. *Federalismo y cooperación en la República Federal de Alemania*. Madrid: CEC, 1986, p. 549 y ss. La búsqueda de este conveniente consenso puede servir de tapadera a maniobras dilatorias de determinadas fuerzas políticas y, de esa manera, conseguir el desgaste de ciertos gobiernos o lograr obtener ventajas mediante el ejercicio de ciertas presiones (vid. Corcuera Atienza, J. «La participación intergubernamental sectorial en el sistema autonómico español: las conferencias sectoriales». En: Pérez Calvo, A. (coord.). *La participación de las comunidades autónomas en las decisiones del Estado*. Madrid: Tecnos-Gobierno de Navarra, 1997, p. 51).

La segunda fuente de dudas entronca, directamente, con la presunción de bondad y la consiguiente negligencia en la toma de cautelas (aprobación, supervisión de la ejecución y evaluación) con el fin de evitar abusos y de que sea utilizada de forma indebida.⁸ Es peligroso forzarla —de manera inocente o intencionada— hasta evitar el control de las cámaras legislativas, bajo el pretexto de obtener la eficiencia del sistema, vulnerando, así, el principio de legalidad, es decir, ignorando el papel de uno de los tres poderes sobre los que se asienta el sistema constitucional.⁹

Una tercera fuente de dudas sobre la supuesta bondad inherente a la colaboración se encuentra en que, de entrada, *se trata de un fenómeno instrumentalista*, como ya he mencionado, que *puede ser fácilmente instrumentalizable*, es decir, sometido a muy diversas tareas y con muy distintas intenciones y finalidades. En efecto, constatamos que la colaboración intersubjetiva, para comenzar, está mediatizada por factores sociológicos (niveles de renta territoriales, afinidades culturales y lingüísticas, proximidad geohistórica, estado de empatía de las poblaciones,...) y políticos (desarrollo de instituciones políticas, voluntad política,...). Estos factores toman cuerpo —no son abstractos— en agentes sociológicos (grupos de emigración, *lobbies* locales o regionales,...) y en agentes políticos (movimientos y partidos políticos) que adoptan actitudes que, a su vez, se hallan condicionadas por ciertos factores de diversa naturaleza, entre ellos, los económicos, culturales, históricos y jurídicos. Dichos agentes se mueven, en determinados momentos, bajo las directrices marcadas por constructos jurídicos; y, en otras muchas ocasiones, interactúan siguiendo parámetros del mercado político, es decir, siguiendo las expectativas y tendencias existentes en el seno de sus respectivas sociedades, a las cuales, necesariamente y al menos en parte, se deben plegar.

Además, cabría la posibilidad de instrumentalizar la colaboración de manera absolutamente discriminatoria. Por ejemplo, ciertas regiones podrían utilizar los instrumentos de colaboración cuando les interesase y con los entes que desearan e, incluso, podrían utilizarlos con el objeto de reforzar unos entes territoriales en detrimento de otros, con tácticas concretas o, simplemente, estableciendo las medidas de colaboración pertinentes para autorreforzar su propio poder y progreso sin permitir la participación, en esas líneas de actuación, a ninguna otra región. Los poderes del estado, principalmente el ejecutivo, pueden realizar el mismo tipo de actuaciones discriminatorias que las regiones y alguna más ligada a instrumentos como las subvenciones que, con cierta frecuencia, pueden llegar a ser muy generosas y sustanciales con relación a los presupuestos de ciertas regiones.

Además, cabría utilizarla de manera perversa, es decir, sirviéndose de ella de manera torticera. El ejecutivo del estado, sobre todo, posee diversos mecanismos que le

8. Albertí Rovira, E. «La coordinación entre el Estado y las comunidades autónomas». En: DA, núm. 230-231, 1992, pp. 208-210. He estudiado diversas situaciones de abusos en el epígrafe 6.8 de *La colaboración...*, *op. cit.*

9. *Vid.* Alen, A.; Ergec, R. *La Belgique fédérale après la quatrième réforme de l'État de 1993*. Bruselas: Ministerio de Asuntos Exteriores, 1994, p. 39. También Corcuera Atienza, J. «La participación intergubernamental sectorial en el sistema autonómico español: las conferencias sectoriales». En: Pérez Calvo, A. (coord.) *La participación de las comunidades autónomas en las decisiones del Estado*. Madrid: Tecnos-Gobierno de Navarra, 1997, p. 51.

hacen proclive a cometer abusos en la colaboración. En primer lugar, existe innegable peligro en la forma de asunción y consiguiente reintegración, por parte del estado y en determinadas circunstancias, de competencias autonómicas por diversas vías de colaboración:¹⁰ puede ocurrir porque existe una conexión exterior que lo facilita como la aplicación en España del derecho de los tratados internacionales, en general, y del derecho comunitario en particular; porque, en la colaboración unidireccional y obligada, pueden existir razones de urgencia, como en casos de epidemia, catástrofes naturales, etc., que pueden justificarlo, o los empleados de la Administración del Estado extralimitándose en la ejecución de sus tareas de ayuda; o porque en la colaboración vertical obligada el Estado extralimitándose en el ejercicio de este poder y asumir aspectos particulares de ejecución en detrimento del ejercicio de las propias comunidades autónomas; es posible, asimismo, que ocurra, en situaciones de colaboración bilateral entre el Gobierno del Estado y alguna comunidad autónoma, dejación del principio dispositivo por parte de dicha comunidad. Existe un segundo grupo de situaciones de peligro de invasión de competencias por parte del Estado respecto de los entes regionales: en las bonificaciones y subvenciones (art. 3.1 de la Ley 50/1985 y su Reglamento), tema sobre el cual existe abundante y trascendente jurisprudencia. Un tercer grupo de peligros de invasión, por parte de ciertos poderes del Estado, de competencias de las comunidades autónomas es el caso de la planificación, fruto de la aplicación del art. 149.1.13, 15 y 16 CE, entre otros. Quizás, en cuarto lugar y en parte relacionado con lo anterior, el peligro más importante se derive del incumplimiento y la vulneración del principio de autonomía del art. 2 CE y del consiguiente impedimento del desarrollo de una identidad política propia de cada ente autónomo.¹¹ En quinto lugar, es preciso recordar, una vez más, que el Gobierno del Estado potencia la colaboración intersubjetiva en lo que le permiten las bases del art. 149.1 CE y apoyándose en la jurisprudencia constitucional que, en parte, ha sido proclive a la acción de invasión competencial del Estado a partir de cierta jurisprudencia constitucional. Jiménez Asensio¹² apunta, de forma crítica y matizada,¹³ que existen, en la actualidad, tres grandes grupos de actuación ejecutiva de la Administración del Estado en ámbitos en los que inicialmente no se presumía su intervención, debido, en buena parte, a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional: un primer grupo, en el que se produce intervención ejecutiva del Estado a costa de las propias comunidades autónomas que se ven desplazadas en determinados campos, por ejemplo, en actos de ejecución dentro de la noción de bases, la invocación de títulos competenciales genéricos por parte del Estado, la entrada en juego de intereses supracomunitarios y el encuadramiento material que permite la actuación ejecutiva estatal; el segundo grupo, relativo al caso de la concurrencia de competencias ejecutivas, en el que se produce la intervención ejecutiva estatal además de la intervención ejecutiva autonómica con lo

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

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

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

13. Puede constatarse que algunos de éstos son los expuestos por Albertí más arriba.

que se generan actuaciones en paralelo que se proyectan sobre un mismo ámbito o realidad; y, el tercer grupo, el relacionado con la política de traspasos, en el que la intervención ejecutiva de la Administración del Estado se efectúa provisionalmente.

La colaboración puede transformarse en un instrumento tentador para lograr la uniformización del modelo de Estado de las autonomías, es decir, la homogeneización competencial de las regiones. No es de extrañar, por todo ello, que en algunas comunidades autónomas se muestren muchos recelos al énfasis que, en determinadas ocasiones, pone el Ejecutivo del Estado en establecer y potenciar ciertos instrumentos de colaboración: se temen los reflejos (mecánicos) del poder central, puestos de manifiesto durante dos siglos, y su tendencia, en algunos casos, a retener competencias que debe transferir de acuerdo con los estatutos de autonomía y, en otros, a recuperar parcelas de otros para justificar su razón de ser y la razón de sus competencias residuales; se teme que el Estado utilice medios de interferencia no legítimos o de dudosa legitimidad, en el desarrollo de competencias propias de las comunidades autónomas (Administración periférica, especialmente gobernadores civiles —ahora subdelegados del Gobierno— y delegaciones ministeriales). Cuando la coordinación debe adquirir mucho protagonismo para garantizar la eficiencia del sistema —tal como ocurre en la Unión Europea— pueden aparecer efectos contrapuestos como son las *fugas* del sistema (desaparición de fondos, fraudes de diversa índole, entre otros) que impiden lograr esa eficiencia.¹⁴

Es preciso señalar que existen dos formas de uso de la colaboración que pueden producir los efectos más nocivos.¹⁵ Una de ellas, en manos del propio ejecutivo del Estado, consiste en administrar de forma poco clara fondos financieros a través de distintos tipos de ayudas (auxilio, subvenciones por medio de convenios de colaboración, ayudas condicionales, los *grant-in-aids* del sistema federal anglosajón); son instrumentos que los políticos del Gobierno central pueden utilizar para captar fidelidades, obtener ventajas partidistas en comicios electorales y fomentar, si le conviene, la rivalidad interterritorial. Una segunda forma es la firma de convenios bilaterales de colaboración exclusivistas entre comunidades autónomas poderosas y ricas porque pueden potenciar desequilibrios interterritoriales y realizarse insolidariamente. En el primer caso, hay posibilidad jurídica de evitar ese peligro desarrollando formas e instrumentos de control; en este segundo caso, no existe posibilidad de evitarlo incluso existiendo tales instrumentos, puesto que se puede, y es absolutamente lícito, buscar claras ventajas en la colaboración. Existe, también, peligro de vulneración del principio de legalidad, sea utilizando la denominada «huida al derecho privado» o evitando todo control parlamentario sobre algunos instrumentos (por ejemplo, en el caso de España, los convenios entre el Estado y las comunidades autónomas).

14. Vid. Oreja Aguirre, M. (dir.) y Fonseca Morillo, F. (coord.) *El Tratado de Amsterdam. Análisis y comentarios*. Vol. I. Madrid: McGraw-Hill, 1998, pp. 682-683 y 685. Es posible estar de acuerdo en afirmaciones del tipo de que «sin la coordinación y la cooperación a todos los niveles del presupuesto de la Unión no será posible mejorar dicha gestión...» (ibíd., p. 682), puesto que de una u otra manera intervienen diversos niveles y algunos muy alejados físicamente de los centros de decisión europea.

15. Vid. Porrás Nadas, A. J. «Estado social y Estado autonómico». En: VV.AA. *Estudios de derecho público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*. Madrid: Tecnos, 1997, p. 1235.

En el constitucionalismo español y comparado existen mecanismos (o se pueden crear) con los cuales es posible prever y evitar dichos abusos o paliar sus efectos. En general, encontramos el recurso de constitucionalidad ante el Tribunal de Garantías, el celo en el ejercicio de las propias competencias o la simple participación ciudadana que exige al Estado un trato no discriminatorio con relación a su propia región. En España, sin embargo, no existe ni normativa precisa y clara sobre el contenido y la confección, ni mecanismos de control del contenido y del desarrollo, de los convenios de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas, los cuales son, sin duda, el principal de los instrumentos de colaboración.

En la medida en que crece la colaboración entre administraciones públicas y, con ello, el incremento de los mecanismos, ámbitos y organización para su coordinación, puede crecer, a su vez, de modo inevitable, la confusión competencial, la superposición de estructuras, las interferencias y los desajustes de funcionamiento, con la consiguiente vulneración del principio de autonomía o de soberanía. Un exceso de colaboración o de armonización puede inhibir el desarrollo de las singularidades, de la siempre rica diversidad; puede impedir que las distintas comunidades autónomas desarrollen formas interesantes e innovadoras de desarrollo.¹⁶

El incremento de estructuras que implican, necesariamente, algunas de las formas de colaboración (conferencias sectoriales, consejos, observatorios de políticas públicas, juntas de seguimiento y control, etc.) supone el incremento de la burocracia y, por lo tanto, más lentitud de todo el sistema, más gasto y menos eficiencia. La coordinación, en concreto, lleva inherente la necesidad de control, y éste siempre es imperfecto, además de estar imbuido de corrupción en ciertas ocasiones. Muñoz Machado alude a «la administración de los cooperantes».¹⁷ De este modo, y paradójicamente, la bondad inherente a la colaboración se truca en perversión. Por tanto, la manera más adecuada de evitar los inconvenientes de este uso indebido no parece ser su intensificación, pues el incremento producido abrirá nuevos cauces al uso desdeñable, además de generar un notable incremento de la burocracia. Quizás sea más apropiado sistematizarla y reglamentar sus instrumentos e instituciones y hacer transparente su gestión confiriendo a ámbitos de gestión colectiva, como la Conferencia de primeros ministros o el Senado, las funciones de planificación y el correspondiente compromiso de puesta en marcha, así como las posteriores funciones de aprobación, seguimiento y evaluación de estos instrumentos de colaboración.

2.4. *La colaboración y el altruismo*

Incluso cuando la colaboración intersubjetiva es leal y plenamente respetuosa con todos los entes colaborantes (con su personalidad, su madurez, su responsa-

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

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)». En: VV.AA. *Constitución y el nuevo diseño de las administraciones estatal y autonómica*. Madrid: Civitas-BCH, 1998, p. 21.

bilidad y su autonomía), no tiene por qué responder a un ideal altruista y filantrópico. Por lo general y, de manera especial, la colaboración voluntaria es más bien un gesto esencialmente práctico que persigue el legítimo aprovechamiento de las bondades inherentes a la diversidad y a la unión de esfuerzos que emanan desde muy diversos ángulos y con matices diferentes que pueden enriquecer mucho la ejecución de las tareas conjuntas; que busca la obtención de lícitas ventajas como consecuencia de la disponibilidad conjunta de un mayor número de recursos, de más experiencias, de un repertorio más rico de ideas y de iniciativas, etc. La diversidad, por tanto, puede transformarse en inestimable fuente de dinamismo para el conjunto por el *prius* de riqueza que lleva inherente.

Los gobiernos estatales de los estados compuestos asimétricos obtienen ventajas de la colaboración intersubjetiva, como el incremento de la influencia sociopolítica, el acceso a fuentes de información regionales a las que es difícil de acceder de otro modo, etc. También las regiones obtienen ventajas de su utilización: ayudas complementarias de otros entes, principalmente del gobierno estatal; impulso del reconocimiento explícito de su personalidad en el ámbito estatal e internacional; reciprocidad entre iguales, y aceptación activa del otro (difusión de la lengua, la historia y la cultura).

El móvil de las ventajas explica, en parte, por qué algunos entes territoriales de estos estados asimétricos ofrecen muchas reticencias a la realización de la colaboración en el seno del propio Estado, mientras mantienen relaciones fluidas y frecuentes con regiones y estados del exterior.¹⁸ Es muy posible que esto se produzca porque encuentren dificultades o un clima poco propicio en el ámbito interno, y, en cambio, puede ocurrir que los marcos jurídicos y los sujetos externos les sean más propicios a la colaboración intersubjetiva. En efecto, es posible que los sujetos que intervengan en esos ámbitos suprafronterizos tengan más experiencia en la colaboración y les ofrezcan más diversidad de planteamientos y un mayor número de variables que conjugar; quizás también porque les construyen escenarios de actuación y horizontes nuevos; y porque les permiten proyectar internacionalmente sus propias peculiaridades (lengua, cultura, productos,...).

Sin embargo, estas actuaciones externas no tienen por qué ser perjudiciales para el resto de las regiones de ese Estado; antes al contrario, pueden servir de estímulo y de aprendizaje, fundamentalmente cuando las regiones son entes de reciente creación, carentes, por tanto, de personalidad y, por ende, de espacio fáctico propio; cuando deben abrirse, previamente a toda proyección internacional, un espacio en el ámbito intraestatal. Las experiencias que aportan las regiones más dinámicas son inestimables para las demás de su entorno.

2.5. *La colaboración y la reciprocidad interterritorial*

Si los poderes que ejerce el Estado en cuyo seno existen regiones con hechos diferenciales amenazados y los que ejercen sus distintas regiones no contribuyen, de

18. Quizás el ejemplo paradigmático de esto sea Quebec, con sus cuantiosas y fluidas relaciones internacionales tanto en el ámbito lingüístico y cultural (a través de la francofonía) como en el comercial y político mediante el Ministerio Quebequés de Relaciones Internacionales.

manera ostensible, con medidas adecuadas (reconocimiento fáctico de las diferencias, apoyo económico e institucional a la recuperación y desarrollo de éstas, etc.), a relajar ese temor, si no se esfuerzan por desbaratar, con medidas concretas, las ataduras al temor que en las citadas regiones sienten ante la simple sospecha de la minoración e, incluso, de la desaparición de las singularidades, es muy difícil que logren, de los grupos sociopolíticos más concienciados con esos peligros, una disposición positiva hacia la colaboración interterritorial. Más aún, si las actitudes que adoptan los propios poderes del Estado con relación a esas singularidades son percibidas como menospreciativas, homogeneizadoras u opresoras por los agentes sociales y políticos más concienciados con ese peligro de supervivencia, no es de extrañar que los efectos centrífugos se incrementen hasta extremos rayanos en la ruptura total. El peligro de la ruptura es real en esas circunstancias porque se combinan dos fuerzas poderosas: la centrífuga que entronca con los reflejos históricos de importantes élites y grupos políticos de dichas regiones, y la reacción a la fuerte presión centrípeta que sobre ellos ejercen importantes sectores sociopolíticos y de la población del resto de las regiones. Quebec es un verdadero paradigma al respecto.

Con sentido realista, el ejercicio de atraer a las regiones más centrífugas al *concierto del Estado* y del conjunto de las regiones del mismo no puede ser gratuito; la población y la clase política de esas regiones exigen, de aquellos entes que desean continuar conviviendo y compartiendo con ellos historia, valores, afectos y proyectos, ciertos gestos favorables con relación al reconocimiento fáctico de su personalidad y, a la postre, resultados visibles que favorezcan la recuperación y el debido refuerzo para garantizar su supervivencia y lozanía. En la actividad política nada es gratuito, simplemente porque los votantes exigen dividendos a los políticos elegidos por ellos.

Todos los estados considerados en este estudio poseen recursos suficientes para contribuir a potenciar ese reconocimiento interno y la proyección internacional de dichas singularidades regionales: medios de comunicación de masas, instituciones de proyección internacional (posibilidad de realizar determinadas actuaciones ante las embajadas y los consulados, ferias internacionales, misiones diplomáticas, instituciones de difusión lingüística, y otras). Todos los gobiernos de estados compuestos asimétricos afectados por poderosos movimientos de centrifugación deberían tener en cuenta que el mantenimiento de la cohesión territorial no es sólo fruto de las más acertadas instituciones e instrumentos de colaboración, y quizás tampoco es el factor más propicio para la neutralización de la centrifugación; es preciso realizar apoyos institucionales internos e internacionales a las singularidades, lo cual exige partidas presupuestarias adicionales.

Los estados compuestos asimétricos consideran altamente valioso el mantenimiento de la cohesión territorial; implícitamente se entiende que la cohesión les aporta más beneficios que la secesión. La unidad, por tanto, es un valor contable. Por diversas causas puede traducirse en un valor de *input* de la contabilidad estatal. La unidad genera confianza en sí, crédito exterior, prestigio y poder económico, entre otros valores. La unidad, además, procura mayor proyección de las realizaciones propias, de determinadas políticas públicas, de influencia, de ejercicio de poder. En contraposición no es descabellado pedir que aparezcan ciertos *outputs*.

2.6. *La versatilidad de la colaboración*

2.6.1. Razones de esta versatilidad

La clasificación expuesta en la introducción es sólo una de la docena de clasificaciones que sobre la colaboración puede hacerse.¹⁹ También pudo observarse cómo dicha clasificación se realiza apurando matices nada desdeñables y que no son baladíes ni exclusivamente teóricos.

Además, la colaboración interterritorial es versátil, en tanto que permite, en diversas ocasiones, trabajar de dos en dos (*bilateralidad*), entre muchos sujetos (*multilateralidad*) y entre todos los sujetos territoriales de un estado (*omnilateralidad*). Por otra parte, permite que los sujetos actúen en varios planos simultáneamente aprovechando la bilateralidad para diversos temas, la multilateralidad para otros y la omnilateralidad para los demás.

En un estado compuesto, en el que se han de combinar adecuadamente diversos planos, conviene diversificar las relaciones contractuales para contribuir a consolidar la cohesión territorial.

2.6.2. La dialéctica bilateralidad-omnilateralidad en la colaboración interterritorial

Es muy posible que la multipolaridad que conlleva la diversidad territorial que existe en varios estados compuestos (España, Suiza, Bélgica, Canadá) únicamente se transforme en fuente de riesgo de centrifugación cuando, con diversas medidas, se persigue cercenarla. Por el contrario, cuando es tratada con el adecuado respeto puede transformarse en la mayor de las causas de la cohesión y del consiguiente progreso del conjunto. Se trata de un formidable reto para estos estados aprender a combinar adecuadamente los propios intereses (el bienestar y el interés general que debe alcanzarse a través de diversos instrumentos y medidas de colaboración: *colaboración omnilateral*) y ciertos intereses regionales cuya consecución conlleva la colaboración del estado (*colaboración bilateral*). En realidad, y con mucha frecuencia, al tiempo que se logra el desarrollo de ciertas regiones se está ahondando en el desarrollo del conjunto.

España ha dado pasos muy importantes en esta línea de conjugar adecuadamente los dos polos de esta contradicción: en primer lugar, con su plasmación en los acuerdos autonómicos entre el PSOE y el PP de 28 de febrero de 1992; en segundo lugar, con los dos acuerdos con el Gobierno vasco, de noviembre de 1995: la firma —era la única comunidad autónoma que no lo había hecho— del Acuerdo de institucionalización de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas (acuerdo multilateral); y la del Acta constitutiva de la Comisión bilateral de cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas (acuerdo estrictamente bilateral entre el Estado y la Comunidad del País Vasco). En tercer lugar, con su enunciación en el art. 5 (apartados 2 y 3) de la Ley 4/1999.

19. Estas clasificaciones pueden verse en el epígrafe 1.3 «Criterios de clasificación de la colaboración intersubjetiva» de: Fernández Manjón, D. *La colaboración..., op. cit.*

Las formas de colaboración esencialmente voluntaristas (la cooperación interterritorial y ciertas formas de coordinación horizontal) se relacionan mucho más con los distintos modelos de estado compuesto asimétrico y cuya distribución del poder es esencialmente heterogénea. En la medida en que diversas regiones adquieren y consolidan particularidades significativas en el marco jurídico, los poderes del Estado se ven en la obligación de mantener ámbitos e instrumentos de negociación periódica con ellas y, en ocasiones, de observación y seguimiento de los mismos. El funcionamiento de los instrumentos y de las formas de coordinación interterritorial ofrece notables dificultades si no existe voluntad política de someterse de buen grado a ellas por parte de alguna de las regiones. La sospecha de que estos instrumentos de coordinación puedan servir para ir homogeneizando al conjunto de las regiones crea mecanismos de rechazo y obstaculización en las regiones que desean mantener clara su identidad diferenciada.

En general, y por razones obvias relacionadas con lo anterior, los partidos nacionalistas de ámbito no estatal se decantan claramente por el predominio de la bilateralidad (muy relacionada con la heterogeneidad y la multivariiedad territoriales) en sus relaciones intersubjetivas en el seno del Estado, sobre todo con las propias instituciones estatales, mientras que los partidos de ámbito estatal se inclinan, principalmente, por el predominio de la omnilateralidad (muy relacionada con la homogeneidad territorial), tratando de implicar a todas las regiones en determinados proyectos de conjunto.²⁰ Por ello, valoran con sumo cuidado las implicaciones posibles de toda forma y compromiso de colaboración interterritorial.

En ese intento por consolidar la homogeneidad regional (impulsando, de manera clara, las técnicas y los instrumentos de coordinación vertical interterritorial), los ejecutivos de los estados compuestos asimétricos pueden incurrir en una importante contradicción: utilizar la bilateralidad para comprar voluntades de los políticos regionales y, de ese modo, poder interferir con cierta impunidad en algunas regiones y utilizar la multilateralidad y la omnilateralidad para neutralizar a otras regiones especialmente díscolas; en el fondo, con ambos polos de la contradicción persiguen exactamente lo mismo, puesto que las regiones más dóciles son aquellas que suelen carecer de personalidad destacada y que, por consiguiente, no plantean problemas de agudización de la heterogeneidad.²¹ En ambos

20. Es muy aleccionador, al respecto, el contenido de la conferencia del entonces lehendakari vasco Ardanza, J. A. «A propósito del Pacto autonómico». En: Heras, A. R. de las (ed.). *Nacionalidades y Estado en España*. Madrid: Universidad Carlos III-BOE, 1994. También existe esta tendencia en importante doctrina jurídica que se inclina por las inquietudes nacionalistas, como Lasagabaster Herrarte, I. «Relaciones intergubernamentales y federalismo cooperativo». En: RVAP, núm. 41, 1995.

21. Para el caso español, merece la pena considerar los documentos de la denominada «Declaración de Barcelona», realizados a partir del 16 de julio de 1998, entre ellos: BNG, PNV y CiU. *Declaración de Barcelona*. Barcelona: 16 de julio de 1998. BNG, PNV y CiU. *Encuentro de Santiago*. 31 de octubre de 1998. BNG, PNV y CiU. *Texto de trabajo. La colaboración de las fuerzas nacionalistas de Galiza, Euskadi y Catalunya para una reformulación de la concepción del Estado español y para el reconocimiento institucional de los respectivos derechos nacionales*. Barcelona: 16 y 17 de julio de 1998. BNG, PNV y CiU. *Reunión de Gasteiz. Documento de Trabajo*. Vitoria-Gasteiz, 16 de septiembre de 1998.

casos, contribuyen a generar por lo menos inquietud e incluso animadversión en los entes territoriales con destacadas singularidades, lo cual repercute negativamente en la disponibilidad de dichas regiones con respecto a la colaboración interterritorial.

El *federalismo dual* permite establecer un marco de colaboración que se ajusta menos a la realidad de aquellos estados compuestos asimétricos cuyos gobiernos procuran forzar la homogeneidad, que aquel que posibilitan tanto el *federalismo cooperativo*,²² que permite, mediante la colaboración (y la solidaridad que suele acompañarla), paliar las desigualdades territoriales (art. 156, 157 y 158 CE, entre otros), como el *federalismo competitivo*,²³ que necesariamente estimula a las regiones.

La interpenetración territorial que puede establecer el Estado mediante los mecanismos de coordinación y redistribución, y la complejidad de las tareas que los entes territoriales integrantes deben asumir en el desarrollo de sus competencias (no siempre resulta materialmente fácil para muchas de las regiones)²⁴ han de ser muy grandes, en el horizonte socioeconómico del Estado del bienestar. Algo similar puede decirse del *federalismo multicultural*, que permite ajustarse mejor a una realidad sociocultural diversa que el *federalismo territorial*.²⁵

Todos los federalismos implican un coste de mantenimiento de la unidad territorial o de la cohesión y nivelación socioeconómica entre los entes. En la actualidad, los costes de la bilateralidad (del federalismo dual) son especialmente elevados, puesto que los distintos ritmos de desarrollo político-administrativo de las diversas regiones y las diferentes competencias que éstas asumen exigen, para la correspondiente coordinación, muchas y muy diferenciadas estructuras bilaterales entre el estado y las diversas regiones. Por el contrario, el gobierno de la omnilateralidad permite reducir sensiblemente estos instrumentos.

22. Considero que uno de los trabajos más sólidos sobre este tema, en castellano, es la tesis doctoral del profesor Albertí Rovira, E. *Federalismo y cooperación en la República Federal de Alemania*. Madrid: CEC, 1986. Asimismo, es esencial el trabajo ya clásico, también sobre la RFA, de Greywe-Leymarie, C. *Le fédéralisme coopératif en la République Fédérale d'Allemagne*. Paris: Économica, 1981. Para una comparación de este tipo de federalismo con el reciente federalismo coercitivo, desarrollado sobre todo a partir de las políticas públicas de Reagan, merece la pena estudiar los dos trabajos de Baldi, B. «Coerzizione o cooperazione? Relazioni intergovernative nel federalismo americano». En: *Teoría política*, núm. 2, 1997. Baldi, B. «Il federalismo e le politiche pubbliche: modelli di analisi in prospettiva comparata». En: *Teoría política*, núm. 2, 1998.

23. Por su rigor y sistematicidad, es muy útil y recomendable la obra colectiva Corona, J. F.; Alonso, L. M. y Puy, P. *Hacia un federalismo competitivo. Propuesta para reformar el sistema de financiación autonómica*. Madrid: Círculo de Empresarios, 1998.

24. Kincaid ha expuesto, con notable concisión y claridad, la evolución que en los Estados Unidos de América se ha producido en el siglo XX del federalismo dual al federalismo coercitivo, dominante en la actualidad, en: Kincaid, J. «Del federalismo dual al federalismo coercitivo en las relaciones intergubernamentales de los Estados Unidos de América». En: Agranoff, R. y Bañón, R. *El Estado de las autonomías. ¿Hacia un nuevo federalismo?* Bilbao: IVAR, 1998.

25. Merece la pena tener en cuenta algunos de los trabajos del investigador canadiense W. Kymlicka: *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Clarendon Press, 1995 y «Federalismo, nacionalismo y multiculturalismo». En: *Revista Internacional de Filosofía Política*, núm. 7, 1996.

3. La normación de la colaboración para su optimización

3.1. *Conveniencia, e insuficiencia, de la positivización de la colaboración*

Se trata, ahora, de analizar la conveniencia de positivizarla y, con ello, de evitar algunos de los inconvenientes del ejercicio del voluntarismo calculista de naturaleza política.

En epígrafes anteriores he expuesto diversas formas de deslealtad que pueden ser impulsadas a través de la colaboración y he mostrado que algunas de ellas se deben, en buena parte, a la inexistencia, escasez o inadecuada constitucionalización de las cautelas y de los instrumentos de producción, control y evaluación de la colaboración intersubjetiva. Presuponemos la innegable virtualidad de las correspondientes normas jurídicas correlativas y, sobre todo, de los instrumentos garantistas convenientes para conseguir la efectividad correspondiente.

En el Estado de derecho, si bien lo jurídico brota, por lo general, de lo político, una vez nacido toma corporeidad propia y diferenciada y puede seguir sus propios rumbos; lo jurídico confiere objetividad, garantismo y respetabilidad a las figuras que positiviza. Por eso, la positivación sistemática de la colaboración, debidamente consensuada por todas las partes, puede favorecer la cohesión interterritorial y la coherencia de las distintas administraciones públicas y, por ende, su eficiencia, sin menoscabo alguno de la autonomía o de la soberanía de las distintas regiones.

Las lagunas e imprecisiones legales no tienen por qué ser obstáculo alguno a la creación de un buen clima de colaboración ya que, en el fondo, ésta depende de la voluntad de los partidos políticos, la cual, a su vez, se halla condicionada por factores tales como el grado de acomodación que los políticos de cada ente territorial sienten respecto a las estructuras sociopolíticas y jurídicas existentes en cada momento con el conjunto del estado y con los entes de su entorno; el clímax relacional que encuentren en el conjunto del estado; la confianza que les producen los cauces legalmente establecidos; el reconocimiento fáctico por parte de los demás entes que con ellos dicen querer compartir la historia; la generosidad y lealtad de los demás con relación a sus peculiaridades; las ventajas que perciban en la colaboración interterritorial; la eficiencia de ésta, y la reciprocidad que encuentren en los otros.

3.2. *La colaboración en la Constitución*

Veamos, brevemente, qué tratamiento ha recibido la colaboración en nuestro texto supremo.

En cuanto a la *colaboración pasiva*, es decir —y a grandes rasgos— la lealtad, se enuncia con carácter general, y de modo explícito, en el art. 9.1 CE cuando dice que «[...] los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico». A su vez, el art. 9.3 instituye, como principios a que se han de someter todos los poderes públicos, entre otros, el de legalidad, el de jerarquía normativa y el de seguridad jurídica; con lo que está obligando a todas las administraciones públicas a atenerse rigurosamente a la prelación jerárquica establecida en el texto constitucional y a la aplicación clara de la legislación vigente. Analicemos, en primer término, la lealtad del Estado respecto a las comunidades autónomas. Se halla, de manera implícita, contenida en el art. 2 CE: las nacionalidades y regiones tie-

nen derecho a la autonomía. Se dice también, en este artículo, que la CE reconoce y garantiza dicho derecho a la autonomía, lo que matiza más aún el art. 137 CE, al señalar que municipios, provincias y comunidades autónomas son entidades que «gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses», plasmados en sus respectivos estatutos de autonomía.

La garantía de esta autonomía se halla, en primer lugar, en la posibilidad formal de recoger ciertas competencias como propias, en los estatutos de autonomía, de acuerdo con el art. 147.2.d CE. Posteriormente, cuando dichos estatutos de autonomía son sancionados formalmente como leyes de Estado (art. 81.1 CE), se asegura el contenido de ellas. Y también se logra con el cumplimiento, por parte del Ejecutivo estatal, del «traspaso de los servicios correspondientes a las mismas», dotando de contenido material esta autonomía, al poseer instrumentos y recursos para llevar a cabo las políticas públicas correspondientes (art. 22 LPA). Cuando el Gobierno estatal ha traspasado esos servicios su papel no ha terminado: debe asignar partidas presupuestarias para que puedan ponerlos en marcha, lo que garantiza el art. 157 CE. El numerario suministrado por el Estado más las posibles fuentes de autofinanciación de las comunidades autónomas han de ser suficientes para un desarrollo adecuado de dichas competencias. Ahora bien, el art. 161 CE no establece mecanismos para hacer cumplir al Gobierno del Estado esa obligación de transmisión de competencias. No obstante, el art. 61.1 *infra* de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional parece incrementar la protección de las comunidades autónomas frente al Estado, porque les faculta a plantear en esta sede conflicto de competencia por la omisión de disposiciones, resoluciones o actos emanados de los órganos del Estado respecto de ellas. Varios eventos han facilitado esa deslealtad del Ejecutivo estatal: éste, jugando al desgaste y al desmoronamiento que produce el transcurso del tiempo para quien ansía ciertos bienes, ha abusado de su posición de dominio (es el poseedor de los medios a traspasar, dispone aún de una poderosa maquinaria); el Tribunal Constitucional estaba a punto del colapso por el ingente cúmulo de tareas encomendadas (ordinarias, muchas de ellas) y las comunidades autónomas litigantes jugaban, impotentes, contra todas esas adversidades.

Pero los poderes del Estado también deben mostrar la colaboración pasiva con respecto a las comunidades autónomas cuando éstas ya tienen las competencias correspondientes y los recursos para desarrollarlas, en el correspondiente ejercicio, evitando interferir. El Estado no debería condicionar su ejercicio, ni limitarlo; tampoco debe asumirlo directamente, cualquiera que sea la relación que le una con las mismas: subvenciones y bonificaciones, desarrollo de la legislación básica, ejercicio de la coordinación de imperio, régimen convencional, desarrollo de legislación armonizadora, desarrollo de legislación marco, etc.

En segundo lugar, las comunidades autónomas están obligadas a lealtad respecto del Estado por el art. 155.1 CE: «si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general», contenido que se completa con

el art. 155.2 CE, que dispone que «para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas». Un segundo artículo eleva considerablemente el tono garantista a términos sólo explicables por la coyuntura de los momentos en que se elaboró este texto: el art. 8.1, en el cual se establece que el Ejército tiene como misión garantizar el cumplimiento del ordenamiento constitucional. No es de extrañar que este texto sea uno de los más ingratos para determinados círculos nacionalistas de ciertas regiones. Indudablemente era una amenaza a cualquier intento, por parte de cualquiera de las comunidades autónomas, de extralimitar sus pretensiones. Por su parte, también los poderes del Estado poseen otros instrumentos, como son los mencionados recursos de inconstitucionalidad y el conflicto de competencias que pueden interponer ante el Tribunal Constitucional contra ciertas actuaciones de las comunidades autónomas, apoyándose en el art. 161.a CE. Incluso, según el art. 161.2, el Gobierno del Estado podrá impugnar, ante este Tribunal, «las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas».

En tercer lugar, las comunidades autónomas están obligadas a lealtad respecto de las demás comunidades autónomas, muy en la línea de lo especificado anteriormente, hasta el punto de que ninguna comunidad autónoma puede utilizar ningún tipo de fuerza para presionar a otras comunidades autónomas de modo que realicen determinadas actuaciones que, de otra manera, no realizarían. Para el caso de conflicto de competencias entre comunidades autónomas, éstas también pueden acudir al Tribunal Constitucional, mediante el art. 161.1.c CE.

En lo que concierne a la *colaboración activa intersubjetiva*, en la Constitución este marco no es muy explícito ni sistemático. Sin embargo, una lectura atenta del texto constitucional pone de manifiesto, como tantas veces ha repetido el Tribunal Constitucional, que la colaboración lo impregna por entero. Más aún, incluso hay artículos en los que apenas se menciona ninguno de los conceptos comprendidos en la colaboración y que, sin embargo, se refieren, por lo menos, a dos o tres de ellos.²⁶ Por ejemplo, el artículo 149.1 CE contiene tanto la definición explícita de tareas de coordinación directa y tareas indirectas como un llamamiento implícito a que, en el ejercicio de las respectivas competencias en concurrencia entre el poder del Estado y las comunidades autónomas, que deseen aprovecharse, de forma dispositiva, de la oportunidad del desarrollo legislativo, y la ejecución o simplemente del desarrollo legislativo, se dé la cooperación —y convendría que así fuese—: la regulación de condiciones básicas (apartado 1), la formulación de bases (apartados 8, 11, 13, 16, 18 y 25), la legislación básica (apartados 7, 18 y 23), las normas básicas (apartados 27 y 30), el fomento (apartado 15) y el régimen general (apartado 21); también puede darse cooperación, en sentido estricto, en la ejecución autonómica de la legislación del Estado, de la legislación estatal propiamente dicha (de acuerdo a los apartados 7, 16, 17 y 28 del art. 149.1) o de aquella legislación con-

26. Pueden verse varios aspectos de notable interés, al respecto, en: García de Enterría, E. y Fernández Rodríguez, T. R. *Curso de derecho administrativo*. Vol. I. Madrid: Civitas, 1991, pp. 310 y ss.; Muñoz Machado, S. *Derecho público de las comunidades autónomas*. Vol. I. Madrid: Civitas, 1982, pp. 231-240, y Jiménez Asensio, R. «Distribución de competencias...», *op. cit.*

junta del poder del Estado y de las comunidades autónomas que se produzca como consecuencia de la legislación básica estatal desarrollada por éstas.²⁷

En otras ocasiones una invitación genérica a la colaboración lleva implícita, por lo menos, la cooperación y la coordinación, como ocurre en el art. 157.1 CE, puesto que conviene que el ejercicio de las competencias financieras, por parte de veinte entes con autonomía en esta área competencial, esté coordinado; teniendo en cuenta que, además, las comunidades autónomas tienen distinto techo competencial, es posible que requieran la cooperación para realizar determinadas tareas concretas en algún momento dado, y, por último, al tener distinto nivel de desarrollo socioeconómico deberán, en algún momento, recibir ayuda directa y expresa del Gobierno del Estado. De hecho, aunque no siempre se exprese con la terminología adecuada, estas tres variantes de la colaboración se encuentran en leyes tan importantes como la LOFCA y la Ley del fondo de compensación interterritorial; en efecto, la coordinación está definida con mucha claridad y bastante acierto en el art. 3 de la LOFCA; en el art. 2.1.b de esta Ley es fácil entender la cooperación, y en varios apartados del art. 6 se habla de compensación, que podemos entender como ayuda o asistencia a ciertas comunidades autónomas. Indudablemente, hay muchas formas potenciales de colaboración entre los poderes del Estado y las comunidades autónomas perfectamente legales, simplemente porque la Constitución no las prohíbe y porque, antes al contrario, el sentido profundo de esta Constitución es el de la colaboración intersubjetiva.²⁸

La Constitución española no contempla la colaboración horizontal entre el Estado y las comunidades autónomas, la cual, sin embargo, y por impulso de los grandes partidos políticos de ámbito estatal, ha tenido una gran intensidad especialmente durante los últimos tres lustros. La totalidad de las comunidades autónomas, incluso las más críticas ante ciertas actitudes del Ejecutivo estatal, han ido incrementando paulatinamente la colaboración convencional con el Estado (convenios de cooperación) a partir del segundo lustro de la década de los ochenta.

Por tanto, la colaboración está, a grandes rasgos, ampliamente contemplada en nuestra Constitución, pero no está de forma sistemática; y se tienen grandes lagunas al respecto.

Tampoco en las constituciones del ámbito comparado aquí estudiado —incluida la de la RFA, salvo en su art. 23— se halla adecuada ni sistemáticamente tratada la colaboración ni lo están los instrumentos e instituciones correspondientes, lo que no es óbice para que tenga buena salud y haya contribuido al desarrollo socioeconómico espectacular de algunos de estos estados. Sin embargo, en los cuatro estados aquí estudiados (Bélgica, Canadá, la Confederación Helvética y España), a pesar de las limitaciones y precariedades, existe un número considerable de instrumentos e instituciones de colaboración intersubjetiva.

27. Se dan hasta tres tipos de situaciones en las que la jurisprudencia constitucional ha admitido, excepcionalmente, que los poderes del Estado pueden ejercer facultades ejecutivas a pesar de que dicha ejecución está reservada a las comunidades autónomas (*vid.* García de Enterría, E. y Fernández Rodríguez, T. R. *Curso de derecho administrativo*, *op. cit.* p. 330). Lo cual confirma la severa crítica que Jiménez Asensio hace a la intromisión de este Tribunal y que ya hemos mencionado.

28. Para un estudio sistemático de la constitucionalización de cada una de sus grandes variantes (colaboración *sensu stricto*, cooperación y coordinación), véase el capítulo 6 en Fernández Manjón, D. *La colaboración...*, *op. cit.*

4. Conclusiones

1. La diversidad de organizaciones territoriales, la participación de los estados en bloques político-económicos poderosos y la constante demanda de cada ciudadano y grupo social de mayores niveles de calidad de vida, etc., obligan a repensar todos los esquematismos de distribución de poder y todos los federalismos en sentido político-administrativista, y a adoptar, por lo menos en este período de transición, lo más valioso de todos ellos: desde el profundo respeto y la dificultad de confusión competencial inherente al *federalismo dual*, pasando por el apoyo solidario a los entes necesitados, propio del *federalismo cooperativo solidario*, hasta el estímulo y la emulación del *federalismo competitivo*.

2. La colaboración puede constituirse en instrumento solidario capaz de amortiguar las diferencias socioeconómicas que, a la postre, generan tipos de asimetría perjudiciales para el conjunto. Sin embargo, los abusos de la misma pueden contribuir a potenciar el factor centrifugador que se persigue minorar con ella.

3. Si la colaboración vertical (especialmente la coordinación estatal) es utilizada de forma leal y respetuosa, puede potenciarse la coherencia del sistema y contribuir a hacerlo más eficiente.

4. Debería facilitarse la colaboración contractual horizontal (en especial, la cooperación), al tiempo que es revestida de garantismo, es decir, de transparencia y control.

5. Un planteamiento adecuado de la colaboración interterritorial sobre la base del consenso puede producir notables estímulos favorables en ciertas regiones con tendencias centrífugas, en tanto que el nivel de proyección de sus inquietudes, valores, realidades socioculturales, históricas y lingüísticas, propuestas, saber-hacer, etc. pueden ser muy enriquecedoras y estimulantes de los demás.

6. La dialéctica bilateralidad-omnilateralidad es valiosa, en tanto que puede responder con notable adecuación a la complejidad de los estados compuestos asimétricos. Es obvio que la propia gestión de las relaciones contractuales y, en general, de colaboración, inherentes a la omnilateralidad es mucho más simple que la gestión de la bilateralidad, porque el número de instrumentos de coordinación y de cooperación puede ser reducido de manera drástica.

7. La cohesión interterritorial también exige un cierto gasto económico y no precisamente el relacionado con las fuerzas de coacción y represión, sino con la potenciación de las peculiaridades regionales con sentido de reciprocidad.

8. En resumen: la colaboración interterritorial es, sin duda, un instrumento importante en la cohesión de los territorios de un cierto Estado Compuesto Asimétrico. No obstante, su virtualidad es insuficiente; se precisan, para garantizar dicha cohesión, otros instrumentos, ciertas actitudes en los demás territorios y en los poderes del Estado, una disponibilidad general que favorezca el sentimiento de pertenencia a ese conjunto. Los territorios más centrífugos deben percibir, claramente, ventajas tangibles en dicha pertenencia y que no siempre son materiales tal como acaece con el reconocimiento de su diversidad.