

# El federalismo actual como federalismo cooperativo

ENOCH ALBERTI ROVIRA\*

Resumen: Los diversos estados federales han evolucionado en los últimos treinta años, desde la independencia y la separación, hacia fórmulas cooperativas que integran al poder central y a los poderes territoriales en un único mecanismo de gobierno, en el que las dos partes actúan concertadamente para hacer frente a problemas que superan su estricta esfera individual. La aparición de un amplio instrumental de técnicas y mecanismos de relación ha provocado una estrecha interdependencia entre los dos niveles de gobierno. El federalismo cooperativo es la respuesta a las nuevas condiciones sociales y políticas de aquellos estados que intervienen de forma activa en las relaciones económicas y sociales, como medio por el cual se han adaptado a las nuevas exigencias de eficacia y eficiencia de la acción pública. Estas nuevas relaciones, sin embargo, no están libres de problemas que obligan a armonizar la necesaria unidad con toda la pluralidad posible, para preservar los beneficios de la estructura federal del Estado y minimizar los nuevos riesgos.

Abstract: Over the past thirty years, states have evolved from independence and separation to cooperative formulae that integrate central power and territorial powers into a single government mechanism in which both parts act concertedly to deal with problems that go beyond their strictly individual sphere. The appearance of a wide ranging technical series of instruments and mechanisms of connection has produced a close interdependency between both levels of government. Cooperative federalism is a response to the new social and political conditions of the states that actively intervene in economic and social relations, by means of which they have adapted to the new demands for efficacy and efficiency in public action. However, these new relations are not exempt from the problems entailed in harmonizing the necessary unity with the greatest plurality possible to preserve the beneficiaries of the State's federal structure and minimize new risks.

## I. LA CONSTATACIÓN

### 1. La expresión "federalismo cooperativo"

**E**L FEDERALISMO HOY IMPERANTE en el mundo se califica, casi sin excepción, como *federalismo cooperativo*. La expresión, desde luego, no es nueva. Su origen hay que buscarlo en Estados Unidos, en alguna importante sentencia de la Suprema Corte<sup>1</sup> y en algunos debates doctrinales que tuvieron lugar en los años treinta,<sup>2</sup> aunque después en Estados Unidos, y en los otros federalismos de impronta anglosajona, se haya preferido otra expresión para denominar el complejo entramado de relaciones cooperativas que se han desarrollado entre la

\* Dirigir correspondencia a la Universidad de Barcelona, Av. Diagonal 684, 08034, Barcelona, tel. (93) 402 4399, fax. (93) 402 4354, e-mail: enoch@riscd2.ub.es.

<sup>1</sup> *Carmichael v. Southern Coal & Coke Co.*, 301 US, 1937.

<sup>2</sup> Simposio celebrado bajo el título *Cooperative federalism* en la Universidad de Iowa, 1937, Iowa Law Review, 13, 1937-1938.

unión y los estados (*intergovernmental relations*) y en cambio haya hecho fortuna en Europa, y especialmente en Alemania, desde finales de los años sesenta.<sup>3</sup>

Con esta expresión se alude al surgimiento de un nuevo tipo de relaciones en el seno de los estados federales, a partir especialmente de la introducción en los mismos de lo que podemos denominar como *principio social*, que en Estados Unidos se produce con el *New Deal* y en Europa se generaliza, aunque existían ya precedentes importantes, a partir de la segunda postguerra. Estas nuevas relaciones es posible agruparlas bajo la categoría genérica de "cooperación" y, yuxtaponiéndose a aquellas otras que son propias y aparecen ordinariamente en los estados federales entre las diversas instancias de gobierno, contribuyen decisivamente a decantar el equilibrio federal hacia la interdependencia y la colaboración entre los distintos niveles de poder. Los gobiernos de la federación y de sus miembros no resultan extraños entre sí, moviéndose en terrenos separados y perfectamente acotados, sino que actúan normalmente en ámbitos de común interés y se encuentran con problemas comunes que exigen un esfuerzo conjunto para su eficaz y eficiente tratamiento. En la clásica definición del federalismo de K.C. Wheare, por la que éste es un método de división de poderes mediante el cual los gobiernos general y regionales se encuentran en una posición de independencia y coordinación,<sup>4</sup> el acento se ha trasladado del *independent*, propio del *dual federalism* característico del estado liberal, al *coordinate* del nuevo federalismo que surge con el estado social.

## 2. Las causas y circunstancias del desarrollo cooperativo del federalismo

No podemos aquí detenernos a examinar la aparición de técnicas de cooperación que han transformado la configuración institucional así como la propia concepción del federalismo, pero conviene al menos poner de relieve alguna circunstancia de especial relevancia al respecto.<sup>5</sup> La más destacable, a mi juicio, como se ha avanzado ya, es que la cooperación constituye el rasgo específico que caracteriza la organización federal en el contexto histórico del estado social. El federalismo que podemos genéricamente denominar como "clásico" y que, en gran parte, responde a la idea del *dual federalism*, nace en el contexto político y socioeconómico del estado liberal. Este dato resulta de la mayor importancia para comprender la evolución del federalismo desde el último tercio del siglo XIX y las transformaciones sufridas en el proceso de su adaptación a un contexto político y económico-social distinto del que nació y en cuyo marco se diseñaron sus principales instrumentos. El relativamente reducido ámbito de actuación de los poderes públicos, así como la naturaleza de su acción, limitada básicamente a la adopción de medidas de policía, permitían un corte bastante nítido entre las diversas materias y áreas de in-

<sup>3</sup> A partir del *Informe Troeger*, de 1966 (*Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart, 1966).

<sup>4</sup> *Federal Government*, Londres, 1953, p. 11.

<sup>5</sup> En el libro *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986 (en especial, pp. 21 y ss., y 346 y ss.) he tenido ocasión para tratar esta cuestión con mayor detenimiento.

tervención y su correlativa atribución a una u otra instancia, de forma alternativa. Cada nivel de gobierno disfrutaba así de un ámbito preciso de poderes, que ejercía soberanamente, con independencia de los demás.

El estado actual, sin embargo, con la introducción de lo que en general podemos denominar como *principio social*, ha ampliado sustancialmente su ámbito de actuación. Su acción no se limita ya básicamente al establecimiento de medidas de policía sobre un relativamente reducido número de sectores, sino que se extiende sobre la totalidad práctica de la vida de los ciudadanos, añadiendo a su clásica función prohibitiva una activa función positiva de configuración, fomento y prestación. Unido ello a la complejidad de las sociedades modernas y a la estrecha interrelación, cuando no directamente interdependencia de las materias y sectores objeto del interés estatal, se ha producido un evidente desbordamiento del marco regional como centro adecuado de decisión y actuación primaria. Muchos de los problemas a tratar no pueden ser abordados desde una perspectiva meramente regional, sino que exigen un tratamiento a escala federal. Ello es particularmente cierto en los sectores económico y social, donde a la estrecha interdependencia que presentan los problemas y las variables de la acción pública en los mismos se une la necesidad de mantener el territorio federal como una unidad de mercado, exigencia que se intensifica además cuando, como ocurre tanto en España como en México, este espacio se integra en un espacio económico superior.

Desde el punto de vista social, la actividad de protección y prestación que desarrolla el estado requiere del establecimiento de unos estándares comunes para todo el territorio, tanto como exigencia ineludible de la nueva concepción, positiva y material, de la igualdad en el estado social, cuanto como elemento de racionalidad y economía organizativas. El principio social del estado y la nueva concepción de la igualdad que de él se deriva propicia, si no exactamente un derecho subjetivo en términos estrictos, sí al menos, en expresión de Scheuner,<sup>6</sup> de un “estado psicológico” de los ciudadanos por el cual se exige un tratamiento sustancialmente uniforme de las condiciones sociales de vida y de los servicios públicos y en general de las “facilidades estatales de vida”. El principio social confiere al de igualdad una nueva dimensión que presenta un gran impacto en la estructura federal del estado: la interdicción de la discriminación territorial.

A estas circunstancias se unen además otros factores igualmente relevantes de la sociedad actual, como la movilidad de la población y el enorme crecimiento de los intercambios de todo tipo, fruto del vertiginoso desarrollo de las comunicaciones, la ciencia, la tecnología y la economía, que propician la creación de grandes espacios y de sociedades abiertas en los que se van instalando pautas culturales y modos de vida uniformes por encima de fronteras regionales y estatales, rompiendo las pequeñas unidades cerradas de convivencia social de las sociedades rurales de vocación autárquica. Todas ellas someten a los estados federales que subsisten a una intensa presión uniformadora, que exige un tratamiento unitario de los principales sectores y materias objeto de la acción estatal, que compagina mal, en

<sup>6</sup> “Wandlungen im Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland”, *Die Oeffentliche Verwaltung*, 19, 1966, p. 517.

principio, con el orden federal entendido como separación y mera yuxtaposición de esferas de gobierno, con poderes independientes y soberanos.

## II. LA TEORÍA

### 1. *La cooperación como algo específicamente nuevo*

Siempre han existido ciertos niveles de colaboración entre las distintas instancias de gobierno en los estados federales. De hecho, el propio concepto de federalismo reclama un *minimum* de colaboración, y ésta se ha producido, con mayor o menor intensidad, y bajo fórmulas diversas, en todos los estados federales, incluso en aquellos que más hincapié hacían en la separación y autonomía de las partes. D. J. Elazar, en este sentido, ha mostrado con claridad cómo en Estados Unidos se establecieron ya desde los primeros momentos ciertas relaciones de colaboración entre la unión y los estados, a través de transferencias financieras federales y programas de apoyo y coordinación de actuaciones, que se incrementaron notablemente al filo del cambio de siglo,<sup>7</sup> y en Alemania, para citar un ejemplo con una tradición muy distinta, el federalismo ha estado caracterizado desde sus inicios por el signo de la interrelación y la colaboración entre las instancias federal y estatal, de tal modo que el acento ha estado siempre en el *coordinate* más que en el *independent*.<sup>8</sup> La cooperación no puede designar simplemente la colaboración general entre la federación y sus partes, pues si ello es así el término “cooperación” utilizado para calificar al federalismo puede resultar superfluo, sin aportar nada nuevo. Y, en efecto, es posible formular una concepción específica de la cooperación, cuyo fundamento objetivo y punto de partida está constituido por la aparición y el desarrollo de un conjunto especial de formas de relación que se diferencian con claridad de los mecanismos clásicos de relación federal. Sobre esta base, y no sobre la idea general de colaboración que reclama toda organización federal, se construye la teoría del federalismo cooperativo.

### 2. *La cooperación como vía de alivio de la presión uniformista*

Los factores y circunstancias presentes en la sociedad actual arriba citados ejercen una enorme presión uniformista sobre las estructuras federales, basadas esencialmente en el principio de división vertical del poder en dos centros o niveles de gobierno. Esta presión provoca tendencias y movimientos centrípetos, por los cuales tiende a reforzarse el poder central a costa del de los miembros. Existe sin duda desde el fin de la segunda guerra, y obviamente hay que constatarla, una

<sup>7</sup> D. J. Elazar, “The Shaping of Intergovernmental Relations in the Twentieth Century” *Annals of the American Academy of Political Science*, mayo de 1965, pp. 10 y ss.

<sup>8</sup> Sobre la cuestión, en la que coincide unánimemente la doctrina clásica alemana (Nawiasky, Maunz, Kisker, Scheuner, entre otros), mi libro *Federalismo y cooperación...*, cit., pp. 352 y ss.

tendencia centralizadora de grandes proporciones, especialmente en los campos de política económica y social. Pero lo cierto es también que este poderoso movimiento centralizador no ha conseguido acabar con el federalismo y la pluralidad de centros de gobierno que significa.

Al sostenimiento del federalismo, una vez agotada su originaria función integradora, al menos allí donde se ha dado paso a una comunidad homogénea en sus trazos básicos, ha contribuido decisivamente su valoración como elemento estructural que garantiza e intensifica la construcción democrática del Estado, permite una mayor proximidad y ductibilidad social del poder e incrementa la eficiencia de la actuación pública en las complejas condiciones de las sociedades actuales. Para decirlo con pocas palabras, se ha sustituido la primigenia legitimación histórico-emocional del federalismo, como fórmula de unificación política que permite la subsistencia de las diversas partes integrantes, por una legitimación racionalista y utilitaria, que sigue viendo en la estructura federal bondades que aconsejan conservarla y, por tanto, resistir frente a la centralización y el máximo peligro que encierra: la simple desaparición de la pluralidad de centros de gobierno.

K. Hesse ha observado cómo la presión uniformista, que constituye el motor y el presupuesto básico inicial de las transformaciones experimentadas por el federalismo en los últimos cincuenta años, puede encontrar su cauce de alivio mediante dos grandes vías: la centralización y la cooperación.<sup>9</sup> Por la primera se produce una concentración de poderes en las instancias centrales, que provoca un correlativo desapoderamiento de las entidades territoriales autónomas. El tratamiento unitario de materias, sectores y problemas que exige en muchos casos la sociedad actual se produce mediante un *trasvase de la capacidad de decisión* desde la pluralidad de sus titulares iniciales hacia un titular único, el poder central. Los gobiernos territoriales resultan debilitados y, en caso de que sobrevivan, son relegados a un papel subalterno, por el que deben cuidarse de los asuntos de interés estrictamente local. Obviamente, los beneficios que se conectan al federalismo son reducidos a su mínima expresión y una tal situación, imposible de mantener y abocada a la desaparición de los gobiernos territoriales, puede generar tensiones y frustración, por la distancia que media entre el papel representativo de las instancias territoriales de gobierno y su efectiva capacidad de actuación.

Por la segunda vía, la cooperación, las diversas instancias conciertan sus respectivos poderes hacia el logro de objetivos de común interés, orientando armónica y complementariamente su ejercicio. El tratamiento unitario de los problemas se presenta como resultado del *acuerdo y la concertación* de las partes, manteniendo todas ellas sus respectivos poderes. La presión uniformista somete sin duda a una enorme tensión la pluralidad de los centros de gobierno, y si éstos están en condiciones de aliviarla mediante la cooperación y el esfuerzo conjunto dirigido a la consecución de objetivos de común interés, habrán encontrado una vía alternativa a la centralización que permitirá su supervivencia. En todo caso, parece inevi-

<sup>9</sup> K. Hesse, "Aspekte des kooperativen Föderalismus", *Festschrift für Gebhard Müller*, JCB Mohr, Tübingen, 1970, p. 151.

table que la superación de estas tensiones exija recurrir tanto a mecanismos de centralización como a otros de cooperación. En la adecuada combinación de ambos cada sistema federal debe hallar el nuevo punto de equilibrio entre la diversidad y la uniformidad, entre la pluralidad y la unidad que le resulte adecuado.

Sin embargo, hay que notar que en la propia forma de realizar la centralización pueden introducirse ya ciertos elementos de cooperación. La centralización, en efecto, no tiene por qué ser un simple y grosero proceso de desapoderamiento de las instancias territoriales de gobierno y de correlativo incremento de los poderes de la instancia central. En Alemania, por ejemplo, la pérdida de poder legislativo *singular* de los *Länder* se ha visto compensada por un notable incremento de su participación colectiva en la formación de la voluntad legislativa federal, a través del aumento de leyes que deben ser necesariamente aprobadas por el *Bundesrat*, como órgano federal de representación de los gobiernos de los *Länder*.<sup>10</sup> Sin duda se ha reforzado el poder federal, pero al mismo tiempo se ha reforzado la federalización de la formación de su voluntad. Los *Länder* han perdido sin duda poderes singulares de actuación, pero en cambio han visto incrementada su influencia como *colectivo* en el proceso legislativo federal. De alguna forma, se ha producido un *trueque de poderes individuales por participación colectiva o mancomunada*. El resultado es que los *Länder* sobreviven y, además, con un importante papel institucional, aunque éste haya pasado a medirse en términos de participación colectiva y capacidad de influencia en las decisiones federales y no tanto en términos de capacidad autónoma e individual de actuación. De un federalismo de yuxtaposición, en el que las partes disponen de esferas diferenciadas de poder autónomo, se ha pasado a un federalismo de participación, en el que todas ellas participan en un mecanismo unitario de gobierno y son partes de un único proceso de decisión, al menos en los asuntos de común interés. Éste es un rasgo esencial del nuevo federalismo, y este mismo rasgo puede presentarse ya, como se ha visto, en los propios movimientos de centralización que se produzcan.

### 3. *El principio de lealtad constitucional como presupuesto inexcusable de la cooperación*

La aceptación sin reservas de las reglas de organización federal y, especialmente, de las de distribución de poderes, constituye obviamente una exigencia elemental y primaria no sólo del federalismo de cooperación, sino del federalismo a secas y aun de toda construcción estatal. Cuando además las diversas instancias de gobierno deben cooperar para lograr objetivos de común interés, resulta obvio también que dicha relación sólo podrá ser fructífera y alcanzar los resultados deseados si se desarrolla en un clima de lealtad y confianza recíprocas. En algunos casos, no obstante, y especialmente en los federalismos de corte germánico y en España, el principio de lealtad no sólo se presenta en términos de condición política estructural y de *desideratum*, igualmente político, que debe impregnar la actitud de cada

<sup>10</sup> Si en la I Legislatura (1949-1953) las leyes de necesaria aprobación por el *Bundesrat* significaban el 42% del total de los proyectos tramitados en el Parlamento federal, en la X Legislatura (1983-1987) este porcentaje se elevó hasta el 60%, alcanzando su punto más álgido. En la última Legislatura, la XII (1990-1994), este porcentaje fue del 52 por ciento.

instancia para con las demás, sino que se ha configurado además como un principio constitucional, de contenido jurídico y del que se desprenden deberes para las diversas partes. En Alemania se creó doctrinalmente la figura de la *Bundestreue* o fidelidad federal ya bajo el régimen del II Imperio, obra esencialmente de R. Smend,<sup>11</sup> como principio constitucional no escrito que obligaba a las partes a mantener una relación de amistad y colaboración constructiva, más allá de la mera cortesía y del respeto formal a las reglas dispuestas expresamente en la Constitución. Y aunque en la República de Bonn ha desaparecido la base contractual en la que se justificó inicialmente esta doctrina, se ha mantenido firmemente el principio de lealtad federal y el mismo ha sido recogido expresamente por el propio Tribunal Constitucional Federal, que lo concibe como algo perteneciente a la esencia del estado federal.<sup>12</sup> En casi los mismos términos el Tribunal Constitucional español ha considerado que el principio de colaboración se encuentra implícito en la esencia del estado compuesto que diseña la Constitución de 1978, y por ello no es preciso justificarlo en preceptos concretos.<sup>13</sup>

En España, el propio Tribunal Constitucional ha dotado de contenido preciso al principio general de lealtad institucional (o de colaboración, como más frecuentemente lo denomina el propio Alto Tribunal), distinguiendo en él dos dimensiones diversas: una de carácter positivo, por la que todas las instancias de gobierno están obligadas a prestarse mutuamente auxilio y asistencia cuando ello resulte preciso para poder ejercer con eficacia las competencias que les corresponden y cumplir adecuadamente con sus responsabilidades. De ahí nace una primera gran relación de colaboración, sobre la que más adelante se volverá. Y otra de carácter negativo, por la que cada instancia de gobierno está obligada a respetar en sus actuaciones los intereses generales del conjunto y también los propios y particulares, pero legítimos, de las otras partes, de tal modo que si ello no es así tal actuación incurre en un vicio de inconstitucionalidad. Desde luego no resulta fácil operar con estos conceptos tan abiertos e indeterminados, tanto para apreciar dónde existe un interés como para establecer cuándo el mismo ha sido vulnerado. Sin embargo, estas dificultades no invalidan el principio de lealtad como parámetro de constitucionalidad que opone un límite a la legítima actuación de las partes, que en caso de ser traspasado obliga a tacharla de inconstitucional y, por tanto, nula. Y la prueba de que, a pesar de todas las dificultades interpretativas, tal operación es posible, y, con ella, el límite resulta plenamente virtual, consiste en que el propio Tribunal Constitucional anuló en una ocasión una ley de una Comunidad Autónoma fundamentando su fallo en una vulneración del principio de lealtad institucional.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> R. Smend (1916), "Ungeschriebenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat", *Festschrift für Otto Mayer, Duncker und Humboldt*, Tübingen, 1968. Sobre el nacimiento, la evolución histórica y la actual configuración en Alemania de este importante principio constitucional, me remito a *Federalismo y cooperación...*, pp. 237 y ss.

<sup>12</sup> BVerGE 6, 261; 8, 138.

<sup>13</sup> STC: 18/1982, de 4 de mayo, 64/1982, de 18 de octubre, 80/1985, de 4 de julio, 96/1986, de 10 de julio, 64/1990, de 5 de abril, entre muchas otras.

<sup>14</sup> STC: 46/1990, de 15 de marzo.

De este modo, tanto en su dimensión positiva, de la que nacen directamente relaciones específicas de colaboración, como en su otra vertiente negativa, que obliga a todas las partes a mantenerse en el respeto de los intereses generales y de los ajenos, como expresión del vínculo de solidaridad que las une a todas, el principio general de lealtad se convierte en la pieza angular sobre la que se construye el sistema de relaciones cooperativas entre las diversas instancias de gobierno.

#### *4. Las clases de relación cooperativa: auxilio, coordinación, acción conjunta*

La actitud amistosa y constructiva, que exige el principio de lealtad en los federalismos europeos, más proclives a las construcciones doctrinales sistémicas, o que exigen pragmáticamente los federalismos de corte anglosajón, de acuerdo con un pensamiento más orientado a la resolución de problemas que a la construcción de sistemas, y que obliga a las partes a sumar esfuerzos para abordar problemas y cuestiones de común interés que demandan un tratamiento unitario, al menos hasta ciertos niveles, como medio para evitar la pura y simple centralización, se traduce en una pluralidad de tipos y fórmulas de relación, que, en general, creo posible reconducir a tres categorías genéricas: el auxilio, la coordinación y la acción conjunta o cooperación en sentido estricto.

El auxilio se presenta como la primera y concreta manifestación del principio general de colaboración, por la cual las diversas instancias de gobierno están obligadas a prestarse mutuamente la ayuda y la asistencia necesarias para ejercer adecuadamente sus funciones respectivas. En Alemania, este principio, configurado como deber constitucional, está expresamente contenido en la Ley Fundamental (art. 35.1); y en España, aun cuando no se encuentra explícito en el texto constitucional, el Tribunal Constitucional lo ha derivado directamente del principio de colaboración, que a su vez, y tal como se ha indicado más arriba, deriva de la propia esencia de la estructura compuesta del Estado que diseña la Constitución, sin que sea preciso justificarlo en preceptos concretos,<sup>15</sup> y ha sido recogido positivamente en la legislación ordinaria, que se ha limitado a traducir en términos legales la doctrina del Tribunal Constitucional al respecto, añadiendo además algún concreto instrumento para dar cauce y hacer efectivo el deber general en el que consiste.<sup>16</sup> En virtud del deber de auxilio, las diversas instancias ponen a disposición de las demás sus propios medios materiales e incluso personales para que puedan cumplir con eficacia y con eficiencia sus funciones y tareas, evitando de este modo duplicidades costosas y potencialmente disfuncionales e incluso conflictivas.

<sup>15</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 80/1985, de 4 de julio, y 76/1983, de 5 de agosto, entre otras.

<sup>16</sup> Como el mecanismo del requerimiento, regulado en la Ley 30/1992, del 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (art. 4 ap. 2 y 3). Sobre la cuestión, me remito a mi trabajo "Relaciones entre las administraciones públicas", en J. Leguina y M. Sánchez Moron (comps.), *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 54 y ss.



La coordinación consiste, en cambio, en un modo de proceder, en el establecimiento de un determinado procedimiento de relación entre dos o más instancias de gobierno, que permita que todas ellas orienten el ejercicio de las competencias que les corresponden según un parámetro común, que es fijado a través de este procedimiento. Se trata esencialmente de ensamblar las diversas actuaciones de las distintas administraciones que concurren o intervienen en un determinado sector para que, sobre la base del libre acuerdo, la acción pública globalmente considerada en dicho sector produzca un resultado armónico y coherente. La coordinación constituye un método de actuación que consiste fundamentalmente en el establecimiento de un procedimiento de participación de varias instancias en la determinación de objetivos y de medios, de proyectos y programas de acción pública que, una vez así formulados, indicarán el sentido que debe adoptar el concreto e independiente ejercicio de los poderes de cada parte. Se conjuga así la armonización de la actuación pública con el respeto a las competencias de las diversas instancias de gobierno, de tal modo que ninguna de las partes expansiona sus poderes, sustituye a las demás o se coloca en una posición de superioridad respecto del resto. Por ello, es consustancial a la colaboración vía coordinación el libre acuerdo de las partes y el ejercicio independiente de sus competencias, pues la coordinación es esencialmente concertación en los objetivos a conseguir, los medios a emplear y los parámetros a seguir.<sup>17</sup> Esta concepción del contenido funcional de las relaciones de coordinación es sostenible incluso cuando la Constitución asigna a una parte, normalmente el poder central, una competencia para coordinar otras instancias territoriales, pues en este caso la facultad de coordinación consiste en la posibilidad de establecer de manera unilateral y forzosa el procedimiento de coordinación a través del cual las diversas partes deberán ejercer sus competencias en el sector, pero no autoriza a la instancia central coordinadora a sustituir a los entes coordinados en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que éstos pierdan su capacidad de decisión. La coordinación obligatoria, derivada de una competencia para coordinar atribuida a un ente, permite pues disponer unilateral y forzosamente un procedimiento de coordinación, que en caso contrario, de no existir tal competencia, sólo podría ser establecido de común acuerdo entre todas las partes participantes, pero no modifica la posición de éstas en el seno de dicho procedimiento ni altera su naturaleza de procedimiento de concertación libre de voluntades. Este carácter es lo que identifica a la coordinación como relación de colaboración y le confiere las notas principales de su régimen jurídico: la paridad de las partes en el seno de este tipo de relaciones, el manteni-

<sup>17</sup> Existen, sin embargo, otras concepciones acerca del sentido y el contenido de las relaciones de coordinación, que otorgan una función directiva e incluso ejecutiva a la instancia coordinadora, que naturalmente, es la central, y que, a mi juicio, casan mal con la coordinación entendida en el marco de las relaciones de colaboración, de las que deben distinguirse y no mezclarse en un heterogéneo y contradictorio régimen común. Estas facultades más incisivas del poder central sin duda son posibles y existen, pero se dan en otros ámbitos, en los que la concreta distribución de competencias conlleva tal atribución de facultades de dirección y coordinación ejecutiva. Sobre estas otras concepciones en España, véase especialmente la obra de Pablo Menéndez, *Las potestades administrativas de dirección y de coordinación territorial*, Civitas, Madrid, 1993.

miento íntegro de sus competencias y de su libertad de decisión. Ello significa, entre otras cosas, que éstas pueden recuperar su capacidad autónoma de actuación en caso de que no se llegue a un acuerdo. Por ello, coordinación equivale a diálogo, persuasión, negociación, acuerdo, consenso, y se encuentra en las antípodas de los conceptos jerarquía, dirección, mando, imposición, mayoría.

Finalmente, de estos dos tipos de relaciones hay que distinguir aún un tercero, que puede denominarse cooperación, en sentido estricto, como acción conjunta. En las relaciones de auxilio y de coordinación cada parte mantiene sus poderes perfectamente diferenciados y conserva íntegramente su capacidad autónoma de decisión, aunque ésta se halle vinculada por un deber (auxilio) o a un marco de referencia prefijado, a una orientación común establecida de común acuerdo (coordinación). La cooperación en sentido estricto se diferencia cualitativamente de estas otras relaciones en la medida en que consiste en una toma conjunta de decisiones, en un coejercicio de competencias, de tal modo que la concreta acción pública que se coloca bajo un régimen de esta naturaleza sólo puede ser ejercida de forma conjunta o mancomunada. Se rompe así el principio de alternatividad que inspira en general la distribución y consiguiente asignación de competencias a las diversas instancias de gobierno, y es sustituido por un principio de atribución conjunta, que exige una actuación asimismo conjunta como único modo de ejercicio de la competencia así asignada. Por ello, puede afirmarse a mi juicio que, más que una mera relación de colaboración, estamos en presencia de una mancomunización de poderes, ante un verdadero régimen de atribución y ejercicio mancomunado de competencias.

Así entendida, se comprende que la cooperación, como régimen competencial, sólo pueda ser establecida con carácter obligatorio por la Constitución, y que, además, como régimen competencial que rompe el principio ordinario de alternatividad, tenga un carácter extraordinario. Fuera de la Constitución, semejante régimen sólo puede ser establecido de mutuo acuerdo y, además, no puede vincular a las partes obligatoriamente, pues ello significaría que éstas renuncian a sus propias competencias, cuestión prohibida por el carácter indisponible de los poderes recibidos de la Constitución. Dicho muy rápidamente, fuera de los casos previstos en la norma fundamental, la acción conjunta de las partes sólo se puede producir mediante el libre acuerdo de las mismas en cada caso.

##### *5. La cooperación horizontal como base*

Como se ha dicho más arriba, la cooperación, en las diversas manifestaciones a través de las cuales se expresa, pretende como gran objetivo evitar que la necesidad de tratamiento unitario de ciertos problemas se traduzca en términos de centralización. Es consustancial a la propia filosofía de la cooperación, pues, el intento de frenar o evitar los procesos de centralización, aunque, en una paradoja aparente, la puesta en marcha de mecanismos de cooperación supone casi siempre atribuir al poder central facultades de intervención que antes no tenía, especialmente cuando la cooperación se produce en sectores que originariamente se colocan bajo la exclusiva competencia de las instancias territoriales. Este último efecto, sin embargo,

puede evitarse, recurriendo a fórmulas cooperativas de carácter exclusivamente horizontal, esto es, entabladas sólo entre las instancias territoriales de gobierno. Y son precisamente las relaciones de carácter horizontal las que primero aparecen en muchos sistemas federales, para conseguir el doble objetivo de tratar a escala federal los problemas que desbordan el ámbito de los miembros o su capacidad autónoma de decisión y para evitar que el poder central adquiriera poderes de intervención en tales campos. Y en muchas ocasiones es sobre estas relaciones entre los propios miembros que posteriormente se construyen las relaciones cooperativas de carácter vertical, con la instancia central o federal de gobierno. Con ello, se consigue además que los miembros dispongan de una posición mucho más fuerte ante al poder central, al haber aunado antes sus propias posiciones y presentar una especie de frente común.<sup>18</sup>

### III. LOS INSTRUMENTOS Y LAS TÉCNICAS

#### *1. De la espontaneidad a la formalización*

La colaboración federal, tanto en su dimensión vertical como en la horizontal, se manifiesta en cada Estado de forma diversa, dando lugar a un amplio y variado abanico de instrumentos, técnicas y mecanismos de relación. La colaboración no tiene una única expresión posible, sino que cristaliza en cada Estado de forma peculiar, en función de su también particular estructura de poder, de su desarrollo histórico y de sus necesidades específicas. El panorama de derecho comparado ofrece pues una verdadera constelación de prácticas cooperativas, en sentido amplio, cuyo análisis o incluso mera enumeración excede con mucho el propósito de este trabajo. Interesa, sin embargo, destacar algunas constantes de especial relieve en la medida en que constituyen fenómenos que, aunque con peculiaridades y diferencias, se reproducen en la práctica totalidad de los modernos sistemas federales, o compuestos en general, que han desarrollado fórmulas cooperativas de relación.

La primera de estas constantes a destacar es el carácter progresivo e informal con el que aparecen y se desarrollan las relaciones de colaboración. Éstas difícilmente nacen como fruto de un plan preconcebido, como el despliegue o la ejecución de una idea global sobre la organización y el funcionamiento óptimo del Estado, sino más bien como el fruto de necesidades surgidas en la praxis de la relación entre las diversas instancias de gobierno, las cuales van generando prácticas informales que, más adelante, en la medida en que se muestran útiles, van consolidándose hasta que acaban encontrando un cierto grado de institucionalización y

<sup>18</sup> Sobre la aparición y las diversas técnicas y mecanismos de cooperación horizontal en Estados Unidos, Suiza, Austria y Alemania me remito, en general, a mi trabajo *Federalismo y cooperación...*, ya citado, especialmente pp. 408 y ss. Merecen destacarse, como fórmulas de canalización de este tipo de relaciones, los convenios, con las diversas denominaciones y modalidades que reciben en derecho comparado, y los órganos comunes de deliberación y consulta, generalmente de rango gubernamental.

formalización, a veces incluso de rango constitucional, muy especialmente cuando los problemas que crea su existencia informal y alegal (que se miden, como veremos, en términos de inseguridad y opacidad) superan los beneficios que reporta su mantenimiento fuera del mundo del derecho (particularmente, su flexibilidad). Ello es significativamente lo que ocurrió en Alemania, donde las prácticas nacidas en los años cincuenta, calificadas por algunos como “clandestinas”,<sup>19</sup> fueron adquiriendo perfiles institucionales y formales cada vez más claros y más sólidos, hasta que algunas de ellas, las decantadas por la propia experiencia, fueron formuladas en términos generales y elevadas al propio texto de la Ley Fundamental a finales de los años sesenta.<sup>20</sup> Pero también es lo ocurrido en gran parte en Austria y en España, entre las experiencias que puedo aportar. En Austria, especialmente con ocasión del ingreso de este país a la Unión Europea, se han reforzado e institucionalizado algunas prácticas cooperativas que venían desarrollándose desde hacía ya muchos años, como la Conferencia de Presidentes (Austria), y en España es también posible observar una clara tendencia hacia la institucionalización y la formalización de los instrumentos y los mecanismos de relación cooperativa que se han mostrado útiles, como los convenios y las conferencias sectoriales,<sup>21</sup> después de una intensa labor de depuración a cargo de la propia experiencia práctica. Porque, efectivamente, ésta es otra nota destacable: la necesidad de cooperación, de aunar esfuerzos en la resolución de problemas que desbordan, por motivos diversos, la capacidad de actuación aislada y autónoma de las partes, se traduce en un primer momento en una verdadera explosión de previsiones y prácticas de signo cooperativo, que llegan a formar una espesa maraña de relaciones. Sólo con el paso del tiempo y la experiencia que va acumulándose, cada sistema va depurando esta compleja y a veces caótica red de relaciones e interconexiones, hasta dejar sólo aquellas que se muestran más útiles según las circunstancias y condiciones propias de cada uno de ellos, con el grado de globalidad y simplicidad que en cada caso resulta posible.

## 2. Los convenios

Cada sistema federal, como se ha dicho ya, ha desarrollado unas prácticas cooperativas a través de técnicas, mecanismos e instrumentos adecuados a sus peculiares circunstancias, pero es posible reconocer una cierta homogeneidad entre todos ellos, de tal modo que pueden, a pesar de las diferencias en cuanto a su concreto rango de previsión y a su régimen jurídico, reconducirse a varias categorías unitarias. Entre tales categorías creo conveniente destacar tres en particular: los con-

<sup>19</sup> D. Grimm, “Les relations financières dans le système fédéral allemand”, *Les problèmes financiers dans l'Etat régionalisé*, Bruylant, Bruselas, 1981, p. 3.

<sup>20</sup> Las llamadas “tareas comunes”, art. 91a y 91b de la Ley Fundamental de Bonn, y los mecanismos de cooperación financiera, art. 104a de la misma, introducidas mediante reformas constitucionales del 8 de junio de 1967 y del 12 de mayo de 1969.

<sup>21</sup> Previstos en la Ley 30/1992, ya citada, que intenta otorgarles un mayor grado de formalización respecto de sus muy escasas (o incluso inexistentes, como es el caso de los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas) previsiones anteriores.

venios, los órganos mixtos de carácter consultivo, y los procedimientos complejos de planificación.

La utilización de convenios (entre el poder central y los miembros, o entre estos últimos) supone canalizar relaciones de colaboración, de signo diverso (auxilio y coordinación, fundamentalmente) a través de un mecanismo contractual. Ello significa que a través de un pacto entre ambas partes, formalmente expresado como tal, se diseñan y se ejecutan actuaciones de carácter cooperativo; a través de este pacto con forma de contrato varias entidades públicas adquieren, también formalmente, obligaciones que comprometen sus futuras actuaciones en un sentido determinado (como por ejemplo, aprobar y realizar un determinado proyecto de obras públicas, participar en un determinado programa de acción, aportar fondos propios para una determinada finalidad, o incluso aprobar ciertas normas). Del carácter y de la forma contractual de este tipo de relaciones cooperativas nacen sin duda tanto el régimen jurídico básico como también los principales problemas que se presentan en la utilización de este instrumento.

Su legitimidad parece hoy ya fuera de toda duda, una vez admitida sin problemas la posibilidad de que las entidades públicas actúen mediante contrato, y no sólo de modo unilateral. En nada afecta al *imperium* del poder público, concebido en el mundo de hoy, el hecho de que éste acuerde con otros sujetos (privados y públicos) su propia actuación. Es más, la propia eficacia de la acción pública, que se proyecta hoy sobre un complejo de relaciones sociales como un factor ordenador no exclusivo, parece demandar más concertación que imposición. El problema no es hoy la legitimidad de los convenios y acuerdos entre los diversos poderes públicos y las diversas instancias de gobierno, sino sus límites. Admitida, en efecto, la capacidad de las diversas instancias federales para concertar convenios entre sí, como capacidad inherente a su propia personalidad y que, por tanto, no requiere un reconocimiento constitucional expreso, la cuestión se centra en el tipo de contratos que pueden celebrar: qué actuaciones pueden ser objeto de un trato contractual, qué tipo de obligaciones pueden contraer y con qué eficacia jurídica. No es éste lugar para tratar con extensión y profundidad esta clase de cuestiones,<sup>22</sup> pero sí cabe indicar al menos que, a pesar de la diversidad de tipologías de convenios en los diversos países, y de la consiguiente diversidad de regímenes jurídicos, es general el reconocimiento del límite de la indisponibilidad de las competencias de las distintas instancias de gobierno, pues tal límite deriva directamente del fundamento constitucional de los estados compuestos y del valor superior de la Constitución, que es quien realiza el reparto y la asignación de poderes y competencias. Tal principio opone un límite material general a los convenios (éstos no podrán tener como objeto la propia distribución de competencias, pues la misma, al ser operada por la Constitución, queda fuera del alcance de las partes), y también otro de carácter funcional (a través de un trato contractual no podrán alterarse los poderes de que disponen las partes, ni por adquisición ni por renuncia).

<sup>22</sup> En general, respecto de Alemania, Austria, Suiza y Estados Unidos, me remito a mi trabajo *Federalismo y cooperación...*, cit., esp. pp. 490 y ss. Respecto a España, me he ocupado de la cuestión en otro trabajo, "Relaciones entre las administraciones públicas", cit., pp. 62 y sig.

De la naturaleza contractual de los convenios y del mismo principio de indisponibilidad indicado se deriva en gran parte el régimen común y general que cabe reconocer a los convenios, más allá de las diferencias y particularidades que presentan. Tal régimen se halla presidido, a mi juicio, sintetizando en extremo, por dos notas: primera, la de voluntariedad, que, a su vez, conlleva la de igualdad y paridad formal de las diversas partes participantes, y que domina el proceso de formación y nacimiento de los convenios; y, segunda, la de confianza y buena fe que, en estrecha conexión con el principio de indisponibilidad, preside la siempre espinosa cuestión de la eficacia de los convenios: éstos no pueden comprometer definitiva e inexorablemente la voluntad de las partes (pues ello supondría una renuncia de sus poderes, y no un mero compromiso sobre el modo de su ejercicio), pero también hay que prestar seguridad a la confianza que las propias partes (y terceros) han depositado en el cumplimiento de los compromisos adquiridos, de tal modo que sea posible su exigencia o, al menos, la demanda de responsabilidad.

### 3. *Los órganos mixtos*

Gran parte de las relaciones de colaboración que se entablan entre las diversas instancias de gobierno se canalizan a través de órganos mixtos, en los que están representados los distintos gobiernos y que actúan con carácter consultivo y deliberante. Estos órganos, que existen en todos los Estados compuestos actuales (la *Konferenz der Minister-Präsidenten* en Alemania, la *Governor's Conference*, el *Council of States Governments* y la *Advisory Commission on Intergovernmental Relations* en Estados Unidos, las *Regierungskonferenzen* y las *Direktorenkonferenzen* en Suiza, la *Integrationskonferenz* de Austria o las Conferencias sectoriales de España),<sup>23</sup> a pesar de sus notables diferencias de composición, organización e incluso funciones, constituyen plataformas de encuentro entre los diversos gobiernos, con la finalidad de examinar problemas comunes y de abordar soluciones también conjuntas, que después se articulan en su concreta ejecución a través de técnicas, instrumentos y relaciones de signo distinto, en función de la materia sobre la que recaigan (y su concreto régimen competencial) y los objetivos y finalidades que se persigan. Ostentan por ello, a pesar de que carecen generalmente de funciones directamente ejecutivas, la mayor importancia en el complejo entramado de las relaciones federales de colaboración, pues en muchas ocasiones constituyen la instancia de la que parten los impulsos y las orientaciones básicas de las mismas, colocándose también a menudo en el vértice superior de la compleja y extensa red de la cooperación, prestandole una cierta unidad y coherencia.

No son éstos, desde luego, los únicos órganos mixtos con funciones de cooperación que presentan los Estados compuestos, pues existen también en ocasiones

<sup>23</sup> En derecho comparado, me remito al tratamiento que realicé en *Federalismo y cooperación...*, cit., pp. 408 y ss. Para España, puede consultarse G. Fernández Farreres, "Las Conferencias sectoriales y los consorcios en las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas", en AAVV, *Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1993, pp. 41 y ss.

otros con facultades directamente ejecutivas o decisorias, que responden a necesidades y particularidades de los distintos Estados, como las *compact Agencies* en Estados Unidos, las *Konkordats-verbände* y la *Konkordatskonferenz* en Suiza, ciertos comités y oficinas en Alemania o algunas comisiones, juntas y consorcios en España. En todos estos casos, se trata en general de órganos de composición mixta que tienen asignadas ciertas funciones con carácter propio, que ejercen directamente. Por ello, hay que contemplarlos más bien como una singular forma de distribuir competencias, por la cual éstas se asignan conjuntamente a diversas instancias y ejercen mancomunadamente a través del órgano común. Por ello, les resulta de aplicación el régimen propio de la distribución de competencias (y, fundamentalmente, la condición de su previsión en una norma de rango suficiente en cada sistema, que generalmente será la propia Constitución), y no tanto el de las relaciones de colaboración.

#### 4. Los procedimientos mixtos

Los diversos instrumentos a través de los cuales se canaliza la colaboración pueden engarzarse en un mecanismo unitario de actuación, de tal modo que en su seno se produzca, en una medida y según una forma determinadas, una concertación de todas las partes implicadas o afectadas. Cuando ello ocurre, se pone en pie un determinado procedimiento cooperativo, que normalmente incluye dos componentes básicos: la planificación conjunta de la acción a realizar (en campos de común interés de las partes) y la financiación también conjunta o participada de las actuaciones a realizar. En este sentido, quizá la fórmula más acabada sea la de las "tareas comunes" (*Gemeinschaftsaufgaben*) de Alemania, que fueron llevadas hasta la propia Ley Fundamental.<sup>24</sup> Según este mecanismo, en su versión obligatoria (art. 91a de la Ley Fundamental), a través de ley federal (que debe ser aprobada con el asentimiento del *Bundesrat*, donde están representados los gobiernos de los *Länder*) se determina el ámbito material de la futura cooperación y las orientaciones básicas a las que deberá ajustarse la planificación del sector. A partir de esta ley, diversos comités de planificación mixta, integrados por representantes de los gobiernos de las distintas partes, elaboran una planificación-marco, que contiene los objetivos generales a perseguir, los medios a emplear, la estrategia de actuación y los recursos financieros a movilizar. Aprobado un determinado plan-marco, corresponde después a cada *Land* establecer su concreta ejecución en su territorio, aprobando los proyectos singulares pertinentes, que serán cofinanciados por el *Land* y la Federación según la fórmula prevista en el propio plan-marco.

Pero no todos los procedimientos mixtos se encuentran tan formalizados, ni tampoco responden todos ellos sólo a finalidades de planificación y financiación mixta. Muchas veces, a través del otorgamiento de subvenciones condicionadas se pretenden objetivos de este tipo, aunque a través de este mecanismo se concede

<sup>24</sup> A través de la Ley de reforma constitucional del 12 de mayo de 1969. Sobre las mismas, véase mi trabajo *Federalismo y cooperación...*, cit., pp. 515 y ss., donde puede consultarse también la principal bibliografía existente.

un papel mucho más activo y decisivo al poder federal, como mostraban los *grants-in-aid* en los Estados Unidos, en el marco del *Revenue Sharing*.<sup>25</sup> En España, por otra parte, y como también ha sucedido en otros sistemas, se han desarrollado formas de participación de una instancia en procedimientos de decisión de otra que le afectan, a través de consultas, informes y audiencias, que permiten que la instancia competente para actuar o decidir pueda considerar el punto de vista y los intereses de aquellas otras que, aun no siendo competentes directamente, sí ostentan interés en tal decisión o actuación. A través de esta fórmula, aplicable en especial a la ordenación del territorio y las distintas competencias que recaen sobre un mismo espacio físico,<sup>26</sup> se pueden articular adecuadamente los intereses y las competencias de las diversas partes que concurren en un mismo ámbito.

#### IV. LOS NUEVOS PROBLEMAS

La cooperación federal constituye un conjunto de técnicas, que se enmarcan a su vez en una determinada filosofía, al servicio de dos grandes objetivos, ya indicados: primero, el mantenimiento de la división vertical de poderes en unas condiciones donde la presión uniformista tendería, en caso contrario, a la centralización; y segundo y en estrecha conexión, el incremento de la eficacia de la acción pública en estas mismas condiciones de descentralización política y presión uniformista. Sin embargo, un examen detenido de las diversas experiencias de cooperación federal pone de relieve que el desarrollo de tales prácticas conlleva determinados problemas, que pueden llegar a oscurecer los beneficios que se persiguen a través de las mismas.

En primer lugar, la cooperación provoca un desplazamiento de la capacidad de decisión hacia las instancias burocrático-ejecutivas de la federación y de los miembros. Ello es así no sólo por la concreta composición de los órganos e instituciones que integran la "red cooperativa" de cada país (en los que se encuentran representados los gobiernos respectivos, directamente o a través de altos funcionarios, quienes, en todo caso, negocian y preparan los acuerdos), sino por la propia naturaleza de la función básica que se encomienda a las relaciones de tipo cooperativo (la planificación), más apta para ser desarrollada en una sede ejecutivo-administrativa que en una sede parlamentaria o incluso ejecutivo-política. Ello significa que pierde peso el componente político frente al componente burocrático; y, además, en un régimen parlamentario, como el de todos los Estados compuestos europeos, pierde peso el Parlamento frente al gobierno, hasta el punto de que hace años ya que

<sup>25</sup> Sin embargo, la planificación y la financiación mixtas a través de las subvenciones condicionadas no tienen por qué representar siempre una injerencia (aceptada o consentida, normalmente) del poder central en los ámbitos de los miembros, sino que pueden expresar también una planificación concertada, si en la misma se da participación a los miembros.

<sup>26</sup> Las concretas previsiones pueden consultarse en los *Informes anuales sobre las Comunidades Autónomas* que, desde el año 1989, se elaboran por un equipo de profesores de toda España dirigido por Eliseo Aja y son editados por el Instituto de Derecho Público de Barcelona.



se viene denunciando la “desparlamentarización” de los sistemas políticos correspondientes<sup>27</sup> y el advenimiento de una “república burocrática de comités”<sup>28</sup> y de una “oligarquía del alto funcionariado”.<sup>29</sup> La conciencia de este problema ha hecho ya que se tomen ciertas medidas, tendentes a reforzar la posición de los parlamentos,<sup>30</sup> pero éste es un efecto consustancial al propio desarrollo de la cooperación que, a mi juicio, sólo podrá ser paliado con fuertes dosis de una voluntad política la cual, por otro lado, no siempre existe al respecto, pero no resuelto de modo tajante y definitivo. Ahora bien, ello obliga a repensar algunas categorías clásicas y recibidas bastante acriticamente sobre la distribución de poderes en el Estado.

Y, en segundo lugar, aparece otro grupo de problemas provocados todos ellos por la alta exigencia de consenso que encierra la cooperación. La libertad e independencia de cada parte en el ejercicio de sus poderes han sido sustituidas en gran medida por la participación de todas ellas en un único mecanismo de decisión, que exige unanimidad o, al menos, mayorías muy cualificadas, de tal modo que en aquellas áreas donde se proyecta la cooperación se instala un gobierno de gran coalición de hecho. Tal situación puede provocar dificultades para actuar con rapidez y agilidad, cuando no verdaderas parálisis de la acción pública, cuando las posiciones políticas iniciales son muy distantes. Con ello puede resentirse obviamente la eficacia, que constituye precisamente una de las finalidades que legitiman la puesta en marcha de las relaciones de cooperación.

Pero también una excesiva aproximación de posiciones, ante la ineludible exigencia de consenso, puede conducir a una situación donde se produzcan dificultades para generar alternativas políticas, disminuyendo el pluralismo y la capacidad de alternativa que se encuentran en los mismos fundamentos del orden democrático. Y además, las actuaciones cooperativas fácilmente tienden a enmascarar y confundir las responsabilidades de cada instancia, en la medida en que se hace muy difícil separar y distinguir la participación de cada una, y con ello se dificulta notablemente el control político, tanto en sus dimensión parlamentaria como en su dimensión electoral.

La cooperación, por tanto, genera nuevos problemas, y precisamente en aquellas áreas en las que se esperaban los mayores beneficios y que justifican de algún modo estas prácticas. Por ello, porque se trata de maximizar estos beneficios minimizando el riesgo de nuevos problemas, la cooperación no puede extenderse más allá de donde se presente como necesaria. Esta máxima, obvia hoy con la perspectiva del tiempo, es la que explica el fracaso del intento de generalización de los mecanismos de planificación y financiación mixtas, a través de un sistema de coo-

<sup>27</sup> G. Kisker, “Kooperation zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland”, *Die Öffentliche Verwaltung*, 30, 1977, p. 684.

<sup>28</sup> G. Lehbruch, *Parteienettbewerb im Bundesstaat*, Kohlhammer, Stuttgart, 1976, p. 113.

<sup>29</sup> G. Kisker, *Kooperation im Bundesstaat. Eine Untersuchung zum kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland*, JCB Mohr, Tübingen, 1971, p. 229.

<sup>30</sup> Especialmente cuando la cooperación ha recibido un nuevo impulso, a veces mediante reformas constitucionales (en Austria y en Alemania), con ocasión del reforzamiento de la Unión Europea, a través del Tratado de la Unión, de 1992.

peración integral, que se pretendió aplicar en Alemania a principios de los años setenta y que nunca llegó a ponerse en práctica.<sup>31</sup>

La cooperación, no obstante, sigue apareciendo como necesaria, pues satisface la necesidad de unidad de respuesta sin recurrir a la vía de la centralización. Pero aparece igualmente con fuerza la necesidad de su limitación, en un intento de reducir al mínimo los efectos perniciosos que provoca. La instauración de un régimen de cooperación integral, además de impracticable, es indeseable a la vista del alto coste que supone, en cuanto rompe también algunos equilibrios constitucionales básicos. Al final, parece que la línea de solución adecuada pasa por establecer una cooperación flexible, que se proyecte en aquellas materias donde las distintas partes sientan la necesidad de actuar conjuntamente, y que éstas lo hagan a través de instrumentos expresamente habilitados y previstos en normas de rango suficiente, con el objeto de que tal actuación se revista con la seguridad y transparencia que es exigible.

El orden federal es siempre un equilibrio inestable y cambiante entre los polos opuestos y en permanente tensión de la unidad y la pluralidad. Su funcionamiento óptimo en cada momento se alcanza en el punto donde se compatibiliza toda la unidad necesaria con toda la pluralidad posible. La cooperación, junto con otros mecanismos, se encuentra al servicio de la unidad, pero su razón de ser es preservar también la pluralidad. Por ello, debe producirse en las dosis precisas y en los modos adecuados para satisfacer al tiempo esta dualidad nada pacífica de objetivos. En la concreta combinación de los espacios de actuación libre y separada y en la concreta elección de las diversas técnicas e instrumentos de cooperación cada orden federal debe hallar en cada momento su punto óptimo de equilibrio.

<sup>31</sup> Sistema propuesto por la Comisión Schaeffer en su Informe intermedio, de 1972, y retirado ya, por impracticable, en su Informe final: *Beratungen und Empfehlungen zur Verfassungsreform. Schlussbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages*, Bonn, Zur Sache 3/1976 y 2/1977.