

Tendencias actuales de la colaboración en los federalismos europeos: una perspectiva comparada

María Jesús García Morales
Profesora T.I.U. de Derecho Constitucional
Universidad de Barcelona

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. CONTEXTO Y CAUSAS DEL DESARROLLO INICIAL DE LA COLABORACIÓN.—3. LÍNEAS DE EVOLUCIÓN POSTERIOR DE LA COLABORACIÓN.—4. ALGUNOS RASGOS DE LA COLABORACIÓN Y SUS PRINCIPALES TÉCNICAS.—5. UTILIDAD Y VENTAJAS DE LA COLABORACIÓN.—6. RIESGOS Y PROBLEMAS DE LA COLABORACIÓN.

1. INTRODUCCIÓN

El federalismo actual no puede entenderse sin la colaboración. Diversas monografías publicadas hace una década, como las de los profesores SANTOLAYA MACHETTI, JIMÉNEZ BLANCO y, en especial, ALBERTÍ, han mostrado la enorme importancia de la actuación cooperativa en el desarrollo de los sistemas compuestos. Sin duda, a ello han contribuido el crecimiento de las tareas estatales, así como la amplitud territorial de los problemas que los poderes públicos deben resolver. De este modo, cada vez son menos los ámbitos donde una instancia puede prescindir de actuar sin el acuerdo con las demás. Y en cualquier caso, actualmente, en todos los sistemas federales la colaboración es necesaria en sectores tan importantes de la actuación estatal como son la planificación educativa o la coordinación de políticas medioambientales.

Ahora bien, ¿la colaboración es una auténtica novedad en estos siste-

mas? Lógicamente, si se piensa en una idea general de colaboración debe responderse de forma negativa, ya que cualquier sistema compuesto precisa para su funcionamiento de un mínimo de colaboración.

Cabe preguntarse, entonces, ¿dónde está la novedad cuando se afirma que el desarrollo reciente de todos los sistemas federales es en clave de colaboración? Básicamente, este elemento novedoso se cifra, desde un punto de vista cualitativo, en las nuevas funciones que desempeña la colaboración, sobre todo, al servicio de la planificación conjunta entre las diferentes instancias, que es un método de actuación ordinario en todo Estado social de estructura compuesta; cuantitativamente, en la masiva generalización de las técnicas cooperativas en las últimas décadas; y, asimismo, desde un punto de vista instrumental en la aparición y desarrollo de formas especiales de colaboración, desconocidas hasta ese momento, que en algunos países incluso han propiciado importantes reformas constitucionales.

A través de estas páginas se pretende únicamente apuntar algunas de las tendencias y extremos más importantes que en los últimos tiempos ha suscitado la colaboración, tanto en su dimensión vertical (entre Federación y Estados miembros) como horizontal (exclusivamente entre Estados miembros), dentro de los sistemas federales alemán, suizo, austriaco y belga. Se trata de modelos heterogéneos donde, sin embargo, por encima de sus diferencias, la colaboración presenta un cúmulo de cuestiones comunes en torno a su evolución reciente, sus rasgos generales, las potencialidades que ofrece o los problemas que comporta. Alrededor de esos cuatro extremos, a los que debe sumarse el contexto en el que surge y se desenvuelve la colaboración, se construye la estructura de este trabajo. De este modo, se ha prescindido de una presentación sucesiva de los diferentes modelos, salvo en relación al contexto en el que aparece la colaboración, extremo que necesariamente merecía un tratamiento individualizado por países, pues se trata de un proceso histórico-político que, pese a compartir algunas causas comunes, cronológica y estructuralmente es diferente en cada sistema.

Antes de avanzar más, y aunque sea pronto para extraer algunas conclusiones, parece conveniente adelantar dos ideas que subyacen en toda la exposición.

En primer lugar, cabe señalar que, si bien el auge cooperativo es hoy una realidad en estos cuatro países, la experiencia comparada demuestra que ese desarrollo sólo se ha producido si existe un *clima de colaboración* previo. Es decir, la *instrumentación jurídica* de técnicas sin ese clima comporta que tales mecanismos sean infrutilizados o, simplemente, condenados al fracaso.

Además, y en segundo término, el desarrollo de la colaboración se manifiesta de forma diferente en cada país. Diversas variables configuran un concreto modelo de relaciones cooperativas. Hay factores jurídicos (como un determinado sistema de distribución de competencias, un sistema de

financiación, o la existencia de una segunda Cámara de representación territorial) y también factores extrajurídicos (políticos, histórico-geográficos y/o que forman parte de lo que podría llamarse una determinada «cultura» federal). No hay, pues, un sistema de relaciones de colaboración, sino tantos modelos como estructuras federales. Ninguno sirve para enjuiciar a los demás, aunque sí cabe destacar que el sistema alemán ha ejercido un notable influjo en los otros. No en vano se trata del modelo donde la colaboración es más dilatada, donde las formas cooperativas han alcanzado un desarrollo más perfeccionado, y también donde antes se han vislumbrado los no pocos problemas que el recurso a las mismas conlleva.

2. CONTEXTO Y CAUSAS DEL DESARROLLO INICIAL DE LA COLABORACIÓN

El desarrollo de las técnicas de colaboración en estos cuatro países ni es simultáneo ni se produce sobre tradiciones idénticas. En Alemania y Suiza éste se inicia, fundamentalmente, a partir de los años sesenta sobre una base de relaciones cooperativas previas que se remontan incluso al siglo pasado. Por contra, en Austria o Bélgica la colaboración sólo se ha generalizado en tiempos más recientes (en concreto, desde mediados de los años setenta en Austria y desde principios de los noventa en Bélgica) y sin un sustrato cooperativo anterior.

Además, la colaboración, como todo proceso jurídico-político, se enmarca en cada país en un contexto específico que vale la pena recordar, pues entiendo que es una cuestión clave para comprender su significado dentro de cada modelo.

No es una casualidad que *Alemania* sea el primer país donde se desarrolla la colaboración y tampoco que se produzca en los años sesenta.

Por una parte, tras la Segunda Guerra Mundial se transforman profundamente las funciones del Estado como consecuencia de la introducción del principio social. Los poderes públicos, *Bund* y *Länder*, deben asumir nuevas tareas y hacer frente a nuevos problemas que por su amplitud territorial ya no podían ser resueltos dentro de los reducidos ámbitos regionales (piénsese en sectores como telecomunicaciones, protección del medio ambiente o planificación educativa).

Pero además, junto a estos factores —que también aparecerán en todos los sistemas—, específicamente en Alemania el desarrollo de la colaboración surge ligado a una fuerte presión uniformizadora reclamada por la sociedad alemana y que exige a los poderes públicos unas condiciones de vida uniformes en todo el territorio federal (por ejemplo, en materia de desarrollo económico, niveles educativos o de asistencia social). Ciertamente, se trata de una acusada tendencia cuya explicación radica en gran medida en factores privativos del sistema alemán, como la necesidad de integrar a millones de refugiados de los territorios del Este, o la desapari-

ción de los *Länder* históricos tras la guerra —salvo Baviera y las ciudades hanseáticas—, que implicaron un notable debilitamiento de las notas de diversidad entre los nuevos *Länder* creados tras 1945.

Sin duda, todas esas circunstancias favorecieron un proceso de adopción de medidas que impulsaron la homogeneidad social en todo el territorio federal —acuñado por HESSE con la expresión *Estado federal unitario*— y que comportó: por una parte, una concentración de tareas en manos del *Bund*; y, por otra, y sobre todo, una integración de las actuaciones estatales en mecanismos de decisión unitarios gracias a una creciente colaboración entre *Länder*, y muy significativamente con el *Bund*, mediante convenios y multitud de órganos comunes¹.

De esta manera, *la colaboración en Alemania ha servido para que el Bund y los Länder aseguraran, de común acuerdo, una dirección unitaria del conjunto y, así, atenuar y frenar la centralización*. Pero esa colaboración también fue en este sistema un medio de intervención federal en los *Länder* sin fundamento constitucional, pues el *Bund* se valió de técnicas cooperativas para financiar tareas que en aquel momento eran exclusiva competencia de los *Länder* (así, construcción de universidades o promoción de la investigación), pero cuya ejecución no podían asumir por sí solos a causa de su elevado coste. Precisamente, la necesidad de dotar de un fundamento a esa intervención federal provocó la reforma de 1969 que insertó en el texto alemán las llamadas «tareas comunes» (*Gemeinschaftsaufgaben*): ya sea como tareas comunes obligatorias (art. 91a LFB) que son ámbitos donde se impone, bajo determinados presupuestos y requisitos, un régimen competencial conjunto entre *Bund* y *Länder* (construcción y ampliación de universidades y clínicas universitarias, mejora de la estructura económica regional, así como de la estructura agrícola y la protección de costas); ya sea como tareas comunes facultativas (art. 91b LFB) donde se posibilita que ambas instancias colaboren en la planificación de la enseñanza o en la promoción de instituciones y proyectos de investigación de alcance suprarregional².

Al igual que en Alemania, la colaboración que se desarrolla en Suiza a partir de los años sesenta también es una respuesta al incremento de las tareas estatales y a la superación del marco regional para resolver nuevos problemas. Sin embargo, a diferencia del sistema alemán, esa colaboración no aparece vinculada a la idea de Estado federal unitario. Más bien la doctrina helvética acostumbra a presentarla como una prolongación de la tradición cooperativa anterior. Ese énfasis historicista se justifica en un siste-

¹ K. HESSE, *Der unitarische Bundesstaat*, C. F. Müller, Karlsruhe, 1962, sobre todo págs.12 y ss.

² Específicamente, sobre el proceso de institucionalización de las tareas comunes y su régimen, B. TIEMANN, *Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern in verfassungsrechtlicher Sicht*, Duncker & Humblot, Berlín, 1970, págs.185 y ss. En general, sobre la colaboración en Alemania destacan en la abundantísima bibliografía sobre el tema: G. KISKER, *Kooperation im Bundesstaat*, J. C. B. Mohr, Tübingen, 1971; E. ALBERTI, *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, CEC, Madrid, 1986; o W. RUDOLF, «Kooperation im Bundesstaat», en J. ISENSEE/P. KIRCHHOF (Eds.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik*, IV, C. F. Müller, Heidelberg, 1990, págs. 1092 a 1132.

ma como el helvético que venera su pasado confederal, de modo que la colaboración a partir de los años sesenta se entendería como un nexo de unión con esa tradición histórica. Pero, además, en el federalismo suizo ha estado muy poco arraigada la idea de equiparación de las condiciones de vida que, sin embargo, impregna la evolución del federalismo alemán contemporáneo. Desde luego, en ello influyen condiciones históricas, territoriales y demográficas. En Suiza los Cantones conservan sus fronteras históricas —con la sola excepción de Jura— y de ahí que el desarrollo de identidades propias y la reafirmación de la diversidad sean mucho más acusados que en los *Länder* alemanes. Pero, además, en este pequeño país centroeuropeo no ha sido preciso impulsar medidas de homogeneidad social con la misma intensidad que se hizo en el sistema alemán porque, con poco más de siete millones de habitantes, esa homogeneidad ha sido mayor que en Alemania, cuya población y extensión es más de diez veces superior a la de la propia Suiza.

Por otra parte, en el sistema helvético el desarrollo de la colaboración nunca ha topado con obstáculos constitucionales similares a los que encontró en el modelo alemán, ya que la Constitución suiza nunca —ni siquiera en su redacción inicial— diseñó una separación de competencias tan estricta como la prevista en un principio por la Ley Fundamental de Bonn. Al contrario, se trata de un sistema basado en un entrecruzamiento de títulos tal que ha permitido la actuación conjunta entre el *Bund* y los Cantones dentro de sus respectivos —y separados— títulos competenciales. Ciertamente, la creciente necesidad de obrar de forma conjunta ha incrementado ese entrelazamiento a través de multitud de reformas constitucionales que desde finales de los cincuenta han dotado de competencias al *Bund*, sobre todo, en régimen de concurrencia imperfecta (el *Bund* se reserva la aprobación de una legislación marco o de principios que desarrollan las instancias federadas). Sin embargo, no hay regímenes de competencia conjunta al estilo tareas comunes alemanas, cuya inserción se ha rechazado expresamente en el federalismo suizo³.

De esta manera, la colaboración aquí no se ha utilizado como un medio adicional de intervención del *Bund* en ámbitos de los Estados miembros, sino precisamente todo lo contrario, como *defensa de los Cantones frente a la Federación*, incluso cuando se ha tratado de garantizar una actuación unitaria del conjunto. *Colaboración en Suiza se entiende principal, aunque no exclusivamente, como sinónimo de acuerdo entre Cantones*⁴. Y de

³ Concretamente, en 1972 se elaboró un proyecto de reforma de la Constitución federal que, al igual que en Alemania, pretendía introducir una competencia conjunta del *Bund* y los Cantones en materia de educación, pero al final fue rechazado en referéndum. Sobre este proyecto, *vid.* Y. HAN-GARTNER, *Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen*, Herbert Lang, Peter Lang, Bern, Frankfurt, 1974, pág. 205.

⁴ U. SIEGRIST, *Die schweizerische Verfassungsordnung als Grundlage des interkantonalen kooperativen Föderalismus*, I y II, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich, 1976/1978, pág. 217. Además, sobre la colaboración suiza destacan dos trabajos algo más antiguos que, no obstante, son ya dos clásicos: U. HÄFELIN, *Der kooperative Föderalismus*, Schweizerischer Juristenverein, Heft 1, Basel, 1969,

ahí la extremada preferencia en el sistema helvético por las formas de colaboración horizontales. Cada vez que el *Bund* ha proyectado una reforma constitucional para dotarse de nuevas competencias so pretexto de garantizar la uniformidad en un determinado sector, los Cantones, con mayor o menor fortuna, han intentado a través de la colaboración evitar una intervención federal. Una buena muestra del éxito de esta vía en los últimos años ha sido la reacción de los Cantones contra el proyecto federal, anunciado a principios de los noventa, para regular de forma uniforme en todo el territorio la homologación de diplomas de final de estudio, pues han suscrito un convenio intercantonal con ese mismo objetivo que ha hecho innecesaria la intervención federal.

Por su parte, en *Austria* el desarrollo de la colaboración ha sido una demanda de los propios *Länder* como reacción al brutal recorte de sus competencias —no comparable al seguido en Alemania o Suiza— desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta tiempos recientes. Ello fue posible, sin duda, a causa de la facilidad con la que en este sistema se ha podido modificar la distribución de competencias durante largo tiempo. Basta recordar que hasta 1984 era suficiente el apoyo de los dos tercios del *Nationalrat* (la Cámara baja) para aprobar una reforma constitucional, mayoría no difícil de conseguir dado el sistema de coaliciones interpartidistas que caracteriza al régimen austríaco. No en vano, el momento álgido de ese proceso centralizador se produce bajo el gobierno de la Primera Gran Coalición entre socialdemócratas y conservadores (1945-1966) que impulsó la aprobación de múltiples leyes constitucionales con medidas centralistas, sobre todo de dirección de la economía, que al principio sirvieron para afrontar las consecuencias de la posguerra, pero luego siguieron adoptándose hasta tiempos no lejanos.

De esta manera, en Austria, al igual que en los sistemas anteriores, la colaboración es también una respuesta de los *Länder* frente a la centralización. Sin embargo, dadas sus menores competencias y su más débil posición, en comparación con los Estados miembros en Alemania o Suiza, la colaboración no se presenta aquí tanto como defensa frente al *Bund*, cuanto como un *medio para incrementar la participación de los Länder en decisiones federales*⁵. Por ello, desde mediados de los años sesenta los *Länder* austríacos han luchado a través de la colaboración por mejorar su posición. A tal efecto, han elaborado en el seno de su Conferencia de Presi-

págs. 549 a 741; y C. DOMINICÉ, *Fédéralisme coopératif*, Schweizerischer Juristenverein, Heft 2, Basel, 1969, págs. 749 a 893.

⁵ De ahí la valoración tan positiva que la colaboración merece de forma unánime en la doctrina austríaca. Al respecto, *vid.* especialmente H. SCHÄFFER, «Bestandsaufnahme und weiterer Weg der kooperativen Föderalismusreform (1963-1991)», en P. PERNTHALER (Ed.), *Neue Wege der Föderalismusreform*, Wilhelm Braumüller, Viena, 1992, págs. 13 a 57; y P. PERNTHALER, *Raumordnung und Verfassung*, III, Österreichische Gesellschaft für Raumforschung und Raumplanung, Wilhelm Braumüller, Viena, 1990, págs. 208 y ss. Sobre la colaboración en Austria también puede consultarse J. VERNET, *El sistema federal austríaco*, Marcial Pons, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Madrid, 1997, págs. 109 y ss., en especial, págs. 111-112.

dentes de los *Länder* una relación de demandas para el *Bund* —los llamados «programas de reivindicaciones» (*Forderungsprogramme*)—, que han servido de base a posteriores revisiones constitucionales que han reforzado su posición en el sistema austríaco.

Precisamente, el primero de estos programas está en el origen de la reforma de 1974, cuya novedad más significativa fue la inserción, a petición de los *Länder*, de la posibilidad de suscribir convenios tanto verticales como horizontales (art. 15a CA). En realidad, se trataba de una novedad relativa porque los convenios entre *Länder* ya fueron previstos en el texto constitucional desde 1920, pero lo cierto es que hasta los años setenta apenas se habían suscrito media docena. En este punto el sistema austríaco ofrece una clara prueba de cómo por más que una Constitución diseñara técnicas cooperativas, éstas eran claramente infrautilizadas al no existir un clima de colaboración previo.

La auténtica novedad de 1974 fue, pues, la inserción de los convenios verticales. A través de su introducción se pretendía dotar a ambas instancias de un instrumento que permitiera afrontar nuevas tareas como protección del medio ambiente u ordenación territorial (comúnmente conocidas en este sistema como «materias complejas») que no fueron previstas por la Constitución austríaca, donde cada una de las instancias sólo era competente de forma parcial y, consiguientemente, donde ninguna de las instancias podía actuar de forma unilateral para resolverlas de forma eficaz. Pero, además, a través de los convenios verticales no sólo se pretendía soslayar ese problema competencial, sino también profundizar en la descentralización política austríaca, ya que la inserción de estos convenios en cuanto instrumento de codecisión y, por tanto, de participación de los *Länder* rompía la dinámica de actuación unilateral del *Bund*. Por ello, la colaboración es una pieza clave en el desarrollo del sistema austríaco en las últimas dos décadas. En ese sentido, tras 1974 no sólo se han institucionalizado sus técnicas, también múltiples reformas constitucionales han predeterminado los ámbitos donde necesariamente ambas instancias deberán colaborar; y, además, el último proyecto de revisión constitucional para una reforma global de la estructura federal, presentado en enero de 1996 ante el Parlamento, potencia los instrumentos cooperativos como una de las vías para fortalecer el federalismo austríaco⁶.

Finalmente, *Bélgica* es el sistema donde la colaboración presenta unos perfiles más peculiares debido a las también muy especiales circunstancias de su proceso de federalización. El federalismo se ha establecido aquí como consecuencia de un proceso de disociación y de fuerte confronta-

⁶ Entre las reformas constitucionales que han predeterminado ámbitos donde obligatoriamente se debe colaborar cabe destacar a la Ley constitucional de 2 de marzo de 1983, donde se dispone que el *Bund* y los *Länder* deben suscribir un convenio sobre aprobación de valores mínimos de inmisiones. Respecto al actual proyecto de reforma, cabe apuntar que pretende impulsar la colaboración a través de convenios directamente normativos, es decir, que puedan regir como ley o reglamento y de las partes sin necesidad de una transformación especial a través de una norma de cada instancia, tal como sucede actualmente.

ción en el que subyace el conflicto entre flamencos y valones. En ese contexto la colaboración es un *medio para contrarrestar las fuertes tendencias centrifugas* que concurren en el sistema belga y que, por el momento, no aparecen en los otros modelos⁷. Se trata de la función básica de la colaboración en Bélgica, si bien en su desarrollo y significado es perceptible una clara evolución.

En un primer momento (desde 1970 hasta 1988), presidido por la constitución de las nuevas instancias federadas y la atribución de competencias en un régimen de estricta separación, la colaboración se concibió casi exclusivamente como un mecanismo preventivo o reparador de cualquier conflicto que pudiera poner en peligro la unidad belga. De ahí que se multiplicaran formas de colaboración como procedimientos participados o se creara el muy importante Comité de concertación como plataforma de encuentro del Estado, las Comunidades y las Regiones.

Junto a esta función, en una segunda fase (desde 1988) la colaboración ha tenido que servir, además, para garantizar un funcionamiento armónico del conjunto. Y es que tras aquel primer momento de asunción y reafirmación de competencias propias han aflorado los problemas que acarrea una separación de competencias tan estricta como la prevista inicialmente en Bélgica, sin apenas regímenes de concurrencia imperfecta que garantizasen una actuación unitaria en determinados ámbitos y sin mecanismos para acometer problemas suprarregionales que, en caso de no resolverse, conducirían a una parálisis del sistema. A fin de soslayar esos problemas se han insertado provisiones de colaboración facultativa, y también obligatoria, a través de convenios verticales y horizontales, técnica introducida por primera vez en el Derecho belga a través de la revisión en 1988 de la Ley especial de reformas institucionales de 1980 (art. 92 bis). Con posterioridad, la última modificación de esta Ley en 1993 también ha seguido esa misma línea potenciando la colaboración y ampliando los ámbitos donde preceptivamente las diversas instancias sólo pueden actuar de común acuerdo. Se ha optado, así, por un claro impulso de la colaboración porque ésta puede significar consolidación y éxito del federalismo como forma de organización en Bélgica.

En resumen, el examen del proceso histórico-político en el que se desenvuelve la colaboración demuestra que existen unas *causas* comunes en su desarrollo, pues en todos estos sistemas la colaboración aparece ligada a nuevas funciones y nuevos problemas de alcance supraterritorial que los poderes públicos deben afrontar en las sociedades modernas. La colaboración se presenta, pues, en todos ellos como la respuesta de los federalismos actuales a la superación del ámbito regional como marco de resolución de problemas y, por tanto, a la necesidad de encarar de forma eficaz esas nue-

⁷ Dos aproximaciones generales sobre la colaboración en Bélgica pueden consultarse en R. ERGEC, «La réforme de l'État et la coopération», *Revue Coudenberg*, núm. 3, 1989, págs. 1 a 9; y P. TAPIE, «La coopération et les conflits d'intérêts», en *Revue de Droit de l'Université Libre de Bruxelles*, 1990/2, págs. 69 a 89.

vas tareas por encima de la separación de competencias entre las diversas instancias. En cambio, ese mismo contexto histórico-político muestra que la *instrumentación* y el *significado de las técnicas de colaboración* sólo puede predicarse dentro de tradiciones federales concretas. Así, un mismo instrumento cooperativo no sólo puede desempeñar diferentes papeles en cada sistema, sino también completamente opuestos. En ese sentido, basta recordar que la colaboración —sobre todo vertical— en un sistema como el alemán se ha utilizado como medio para asegurar una influencia federal sobre la política de los Estados miembros, y en otro, como el sistema austríaco, se ha concebido como un claro instrumento de participación de los *Länder* en decisiones del *Bund*.

3. LÍNEAS DE EVOLUCIÓN POSTERIOR DE LA COLABORACIÓN

Una vez visto cuándo y por qué aparece y se generaliza la colaboración en cada sistema, cabe preguntarse a continuación qué ha sucedido después de ese desarrollo inicial.

Tras ese momento se aprecia una triple tendencia. Se trata de líneas de evolución que presentan una intensidad diferente en cada país, que cronológicamente pueden ser sucesivas en unos sistemas o bien simultáneas en otros; y que se sintetizarían como sigue: una institucionalización e implantación de los mecanismos cooperativos, una revisión crítica de la colaboración, y un nuevo impulso de sus técnicas en los últimos años, sobre todo, con motivo de la integración europea.

En primer lugar, en todos los sistemas se percibe una *progresiva institucionalización jurídica e implantación de las técnicas de colaboración*. Ese proceso no puede desligarse ni de concretas circunstancias constitucionales, ni del proceso histórico en el que aparece y se desenvuelve la colaboración. Así, en los sistemas donde su tradición es más amplia, Alemania y Suiza, el orden lógico ha sido que sus diversas técnicas se hayan desarrollado de forma espontánea y sólo posteriormente hayan sido recogidas por el Derecho. Por contra, en otros modelos, como el austríaco o el belga, el ordenamiento ha diseñado técnicas *ex ante*, es decir, sin una previa red de relaciones cooperativas. En estos casos su institucionalización no ha supuesto traducir jurídicamente una práctica anterior, sino que ha sido el resultado de una voluntad política que quiso potenciar la colaboración en un clima propicio para su desarrollo y, por ello, impulsó la articulación jurídica de técnicas que permitieran canalizarla.

En todos estos sistemas la instrumentación jurídica de la colaboración persigue o bien delimitar los ámbitos donde se impone o se posibilita el recurso a la misma, o bien disciplinar algunos extremos del régimen de sus técnicas. En cualquier caso, a través de ese proceso se pretende sujetar al Derecho las relaciones cooperativas entre las diferentes instancias y, así,

evitar su desarrollo fuera de las prescripciones constitucionales. Un paradigma de este proceso de instrumentación jurídica lo ofrece el sistema alemán con la inserción en la Ley Fundamental de Bonn de las ya comentadas tareas comunes en 1969. Y, asimismo, este proceso se observa en todos los sistemas, nítidamente en el caso de los convenios verticales y horizontales, cuyo régimen se regula en Alemania y Suiza en las Constituciones de las instancias federadas y en varias normas infraconstitucionales de las partes suscriptoras, en Bélgica en la Ley especial de reformas institucionales tras su revisión en 1988, y en Austria en la propia Constitución federal desde su reforma de 1974.

En segundo término, tras la instrumentación jurídica e implantación de técnicas de colaboración se ha producido, normalmente, una cierta euforia cooperativa que al final ha desembocado en *una revisión crítica de la colaboración*.

Esa tendencia, que se percibe de forma clara en Alemania, se traduce en una reivindicación de volver a una separación más clara de competencias. Frente a la colaboración y al llamado federalismo cooperativo que se caracteriza por la interdependencia entre todas las instancias, desde los años setenta se observa una permanente demanda de los *Länder* alemanes por reducir la colaboración vertical, sobre todo, en el régimen de mayor intensidad que representan las tareas comunes⁸. De nuevo en los últimos años la propia Conferencia de Ministros-Presidentes solicitó expresamente, en su resolución de julio de 1990, que una futura reforma de la Ley Fundamental de Bonn redujera el catálogo de las tareas comunes⁹. Lo cierto es que se trata de una vieja pretensión de los *Länder* amparada en casi treinta años de esta experiencia cooperativa, pues desde su inserción en 1969 el éxito de las tareas comunes ha sido desigual: han mostrado su eficacia en relación a la construcción de universidades pero, sin embargo, se han revelado poco operantes para mejorar el equilibrio de la estructura regional. No obstante, por el momento, ninguna de las revisiones más recientes del texto alemán ha recogido esa demandada reducción de tareas comunes, posiblemente, porque tampoco hay un modelo alternativo más eficaz.

Por otra parte, cabe destacar que la aparición de las críticas a la colaboración coincide, sobre todo en Alemania, con la intensificación de una tendencia competitiva o concurrencial entre las diferentes instancias que se ha juxtapuesto a la acusada tendencia cooperativa anterior¹⁰. Así se ob-

⁸ En ese sentido, durante los años setenta y ochenta, los Ministros-Presidentes de los *Länder* del Sur pidieron expresamente la supresión del catálogo de tareas comunes, y en esa misma línea algunos *Länder* solicitaron una vuelta parcial a una separación de competencias. También en ese tiempo se formularon diferentes propuestas doctrinales en favor de una reducción y, en otros casos, en favor de una ampliación de las tareas comunes. Sobre esas diversas posiciones, *vid.* E. ALBERTI, *op. cit.*, págs. 554-557.

⁹ En la doctrina más actual también en favor de esa reducción, entre otros, K. D. HENKE/G. F. SCHUPPERT, *Rechtliche und finanzwissenschaftliche Probleme der Neuordnung der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern im vereinten Deutschland*, Nomos, Baden-Baden, 1993, págs. 73 a 85.

¹⁰ Esa tendencia competitiva fue tempranamente subrayada por H.-P. SCHNEIDER, «Kooperation, Konkurrenz oder Konfrontation?», en A. KLÖNE u.a., *Lebendige Verfassung- das Grundgesetz in Perspektive*, Luchterhand, Neuwied und Darmstadt, 1981, págs. 91 y ss.

serva en las relaciones horizontales pues muchos *Länder* alemanes, a la vista de las notables diferencias entre ellos (por ejemplo, en materia económica o tasas de desempleo), prefieren aceptar ofertas federales de ayuda financiera en lugar de participar en programas con otros *Länder*. Pero también esa tendencia concurrencial se ha percibido en las relaciones verticales, de forma acusada a principios de los ochenta, cuando los *Länder* alemanes acordaron rechazar diversos programas federales, entre ellos algunos tan importantes como el de ahorro energético. De esta manera, en Alemania desde hace una década junto al federalismo cooperativo también ha aparecido un federalismo competitivo. Este sistema es, pues, el primer país donde se advierte esa línea concurrencial pero no el único. Recientemente esa misma tendencia se percibe en Austria ya que, tras su adhesión a la Unión Europea en 1992, se aprecia una abierta competencia entre los *Länder*, sobre todo, por obtener ayudas de la Unión para las políticas regionales. Se trata de un fenómeno nuevo en el sistema austríaco, donde desde los años sesenta y de forma creciente los *Länder* se habían organizado de forma cooperativa¹¹.

Esa revisión crítica de la colaboración no ha impedido, en tercer lugar, un *nuevo impulso de sus técnicas en los últimos tiempos dentro de todos los sistemas federales europeos*. Sin duda, el fenómeno más importante que ha estimulado este incremento de la colaboración ha sido un proceso supranacional como es la integración europea. Un triple orden de causas ha motivado ese auge cooperativo:

— Primero, las instancias territoriales deben formular posiciones conjuntas en materia europea para hacer valer sus intereses ante la Federación y participar con ella en la formación de decisiones sobre asuntos europeos. A tal efecto, tanto en Alemania como en Austria o en Bélgica se han suscrito convenios y se han creado órganos comunes para participar en la fase ascendente¹². Pero tampoco Suiza ha escapado de ese proceso porque, pese al resultado negativo del referéndum de 1992, este pequeño país centroeuropeo ha mostrado en los últimos años un gran interés en mantener relaciones con las instituciones europeas y, por tanto, también aquí se ha recurrido a las técnicas de colaboración para articular

¹¹ P. PERNTHALER/G. SCHERNTHANNER, «Principales rasgos de la evolución de los Estados compuestos en el Derecho comparado europeo durante 1995: Austria», en E. AJA (Dir.), *Informe Comunidades Autónomas 1995*, I, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1996, pág. 749.

¹² En Alemania, el convenio vertical sobre colaboración en asuntos de la Unión Europea, de 29 de octubre de 1993, o el Observador de los *Länder*, que aunque tiene su origen a finales de los años cincuenta, se ha regulado a través de un convenio entre *Länder*, de 27 de noviembre de 1988; en Austria, el convenio vertical sobre los derechos de participación de los *Länder* y los entes locales en asuntos de la integración europea, de 12 de marzo de 1993, y el convenio horizontal sobre formación de la voluntad conjunta de los *Länder* en asuntos de la integración europea, de igual fecha, y a través del cual se ha creado la importantísima Conferencia de los *Länder* para la integración europea; o en Bélgica, el convenio entre el Estado, las Regiones y las Comunidades relativo a la representación del Reino de Bélgica en el seno del Consejo de Ministros de la Unión Europea, de 8 de marzo de 1994.

lar la posición de los Cantones en cuestiones europeas que fueran de su interés¹³.

— Segundo, igualmente, la ejecución uniforme del Derecho europeo ha propiciado el recurso a técnicas de colaboración dentro de cada sistema federal. Para ello se han suscrito convenios y constituido órganos comunes que pretenden garantizar un desarrollo coordinado de normas comunitarias, tal y como ha sucedido en Austria o Bélgica con las directivas sobre materiales de edificación¹⁴.

— Y tercero, la integración europea ha comportado un incremento de la colaboración para hacer más competitivos los diferentes espacios económicos de un Estado federal dentro del mercado interior europeo. Y es que la regionalización de las políticas y la apertura de ese gran mercado ha desencadenado una situación de abierta competencia entre diferentes espacios económicos dentro de los Estados federales. Se trata de una tendencia especialmente visible en Alemania, donde se asiste a un claro desarrollo de la colaboración entre *Länder* colindantes —que justamente constituyen un mismo espacio económico— para construir y mejorar infraestructuras, vías de comunicación, crear universidades y mejorar ofertas culturales, cuestiones todas ellas decisivas para el desarrollo de uno de estos espacios. Esa colaboración está adoptando formas diversas que van desde corporaciones regionales hasta sociedades privadas, órganos comunes o convenios¹⁵.

4. ALGUNOS RASGOS DE LA COLABORACIÓN Y SUS PRINCIPALES TÉCNICAS

La pluralidad de contenidos y formas que puede tener la colaboración, o quiénes y cuántas son las partes que pueden colaborar, son algunos de los elementos que motivan la enorme diversidad de las relaciones cooperativas en los modelos federales europeos.

¹³ Así, la creación en 1993 de la Conferencia de Gobiernos cantonales obedeció, en gran medida, a la necesidad de que los Cantones dispusieran de un órgano que defendiera ante el *Bund* su posición en asuntos europeos; o la constitución en 1994 del Comisionado de los Cantones para cuestiones relacionadas con la integración europea que principalmente les transmite información sobre estos temas.

¹⁴ Es el caso del convenio vertical suscrito en Bélgica entre el Estado y las Regiones relativo a la garantía de la calidad técnica en la construcción, de 17 de junio de 1991, a través del cual se crea el Comité para la garantía técnica en materia de construcción, órgano que vela por una trasposición coordinada de las Directivas CEE 83/189 y 89/665; o en Austria, el convenio horizontal sobre colaboración en materia de edificación, de 8 de octubre de 1992, donde los *Länder* han acordado una interpretación de la Directiva 1988/89/106/CEE.

¹⁵ Por ejemplo, las Corporaciones Regionales del Rhein-Neckar (formada por Baden-Württemberg, Hessen y Renania Palatinado) o la del Donau-Iller (integrada por Baviera y Baden-Württemberg), o convenios horizontales entre *Länder* vecinos para la ampliación de vías de comunicación o la ordenación territorial de zonas limítrofes. Subrayando las posibilidades que ofrece la colaboración entre instancias colindantes con motivo del mercado interior europeo recientes trabajos publicados en Alemania, *vid.*, entre ellos, A. BENZ, «Neue Formen der Zusammenarbeit zwischen den Ländern», *DÖV*, 1993, pág. 86.

a) En efecto, una de las características común a todos ellos es la *variedad de contenidos* que la colaboración puede revestir¹⁶. Habitualmente, ésta tiene un notable componente de *auxilio*, pues por lo común consiste en un intercambio de información o de respaldo técnico, así como un fuerte contenido de *coordinación* que suele articularse a través de plataformas, normalmente intergubernamentales, donde se acuerdan criterios unitarios que después cada instancia ejecutará por separado.

Pero, sin duda, la mayor intensidad que puede adoptar la colaboración se produce cuando su contenido es la *cooperación stricto sensu*. Las instancias no actúan aquí de forma unilateral criterios previamente pactados, sino que se trata de un auténtico proceso de codecisión para acometer determinadas actuaciones que sólo pueden realizarse de común acuerdo. En este marco comparado la colaboración entendida como cooperación sólo se ha incorporado excepcionalmente a las reglas de distribución de competencias, y en ese caso ha supuesto la introducción de un régimen de titularidad conjunta. Por ello, no sólo constituye el contenido más intenso de colaboración, sino también el más novedoso, pues es un nuevo tipo competencial que excepciona el principio general de separación de competencias y de atribución alternativa de las mismas entre la Federación y las instancias federadas. El paradigma de este régimen competencial son las tareas comunes alemanas (arts. 91a y 91b LFB), pero también aparece, aunque sin ese nombre y con otro alcance, en los sistemas belga y austriaco¹⁷. La regla general es, sin embargo, que la cooperación en sentido estricto no se integre en el sistema de reparto de competencias, sino que se produzca fuera de las reglas constitucionales de distribución competencial. Las partes sólo podrán, entonces, acordar un ejercicio conjunto de sus competencias, de modo que la titularidad seguirá siendo separada, y permanecerán intactos los poderes que respectivamente la Constitución les atribuye. A veces, se conforman ámbitos donde, pese a la separación de competencias, su ejercicio sólo puede ser conjunto. En esos casos, a lo sumo, puede hablarse de tareas comunes *de facto*, como sucede en el sistema suizo, donde se mantiene un sistema de separación competencial sin

¹⁶ De acuerdo con la tipología de E. ALBERTÍ, tales contenidos serían el *auxilio* (prestación de la asistencia necesaria para que una instancia ajena pueda ejercer sus funciones de forma adecuada), la *coordinación* (establecimiento entre las diferentes instancias de criterios de actuación unitarios para la obtención de un resultado armónico) y la *cooperación* (actuación mancomunada de las partes sobre determinados ámbitos). Vid. E. ALBERTÍ, *op. cit.*, págs. 367 a 373.

¹⁷ Así, en Bélgica la Ley especial de reformas institucionales prevé ámbitos donde las instancias deben obligatoriamente actuar a través de convenios (art. 92 bis), de modo que ninguna de las instancias puede actuar sin la otra en esos casos (por ejemplo, vías hidráulicas que ultrapasan los límites de una Región, explotación y desarrollo de redes de telecomunicación). Igualmente, en Austria, con un alcance más puntual, algunas Leyes constitucionales prevén regímenes de cooperación en sentido estricto. Es el caso de la ya mencionada Ley constitucional de 2 de marzo de 1983, donde se prescribe la suscripción obligatoria de un convenio vertical sobre valores mínimos de inmisiones, sin el cual el *Bund* no puede aprobar leyes sobre protección medioambiental. De esta forma, a través de ese convenio obligatorio se introduce un régimen competencial conjunto porque el *Bund* no puede ejercer esa competencia sin el previo concurso con los *Länder* austríacos.

excepciones pero, a causa del entrelazamiento de los títulos de cada instancia, resulta imposible ejercerlos si no es conjuntamente¹⁸.

b) Otro de los rasgos de la colaboración en el Derecho comparado es su *cariz acusadamente facultativo*. En efecto, en la mayor parte de los casos, las instancias son libres para determinar cuándo, cómo o sobre qué ámbitos deciden colaborar. Por ello, la colaboración confiere a las partes una gran flexibilidad que, sin duda, ha contribuido a su desarrollo en todos estos sistemas. Las obligaciones de colaboración son excepcionales en el ámbito comparado¹⁹. Y en cualquier caso, una instancia no puede imponer al resto obligaciones de colaboración que, ciertamente, vaciarían la autonomía de éstas. Son, pues, las normas constitucionales las que disciplinan tales obligaciones, máxime cuando a través de algunas de ellas se crean nuevos regímenes competenciales como puede suceder en los supuestos de cooperación y coordinación obligatorias que implican, en el primer caso, la atribución de un título conjunto y, en el segundo, la inserción de un poder estatal para disponer un determinado mecanismo de relación en cuyo marco se deberán ejercer las respectivas competencias.

c) Cualquiera que sea su contenido y carácter, en todos estos sistemas *la colaboración presenta dos dimensiones: una vertical y otra horizontal*. La experiencia comparada demuestra que esta última siempre ha sido previa a la primera. Es más, la colaboración vertical no sólo es ulterior, sino que frecuentemente ha empezado a desarrollarse en todos los países a par-

¹⁸ En Suiza no hay títulos competenciales conjuntos; es más, se trata de una posibilidad que, como se vio, se ha rechazado expresamente. Sin embargo, sí hay múltiples ámbitos donde el ejercicio de las competencias respectivas sólo puede ser conjunto. Uno de los casos más claros es el de carreteras de ámbito estatal (arts. 36 bis y 36 ter CS), donde el *Bund* ostenta la competencia para legislar y planificar la creación y utilización de la red de carreteras nacionales, los Cantones asumen su construcción y mantenimiento bajo la inspección federal, y la financiación se comparte entre ambas instancias.

¹⁹ Un deber general de *auxilio* entre todas las instancias se prevé en la Ley Fundamental de Bonn (art. 35.1 LFB), en la Constitución austríaca (art. 22 CA) o en la Ley federal suiza sobre procedimiento administrativo (art. 43 VwVG), si bien se trata de cláusulas genéricas de auxilio recíproco que las partes concretarán a través de las técnicas que estimen más oportunas. También en Bélgica la Ley especial de reformas institucionales prevé un deber de auxilio, pero a través de obligaciones de información en casos concretos (art. 6.6). Por su parte, los supuestos de *coordinación* obligatoria no suelen ser generalizados: en unos casos, ésta se presenta como título competencial de la Federación (por ejemplo, en Suiza el art. 22 *quater*.2 CS confiere al *Bund* la competencia de coordinar los esfuerzos de los Cantones en materia de ordenación territorial); y en otros supuestos, se prevé como procedimiento donde intervienen varias instancias, cada una competente en su ámbito, que para actuar deben concertar de forma previa su actuación [así, el procedimiento de concertación horizontal previsto en Austria y conforme al cual es preceptiva la actuación coordinada entre los *Länder* cuando determinados actos de uno de ellos puedan ser eficaces en los otros (art. 15.7 CA); o los numerosos procedimientos de coordinación obligatoria en Bélgica —la llamada *la concertation*— en sectores como política energética o tráfico aéreo (art. 6.2 Ley especial)]. Escasas son también las obligaciones de *cooperación stricto sensu* —lógico pues son excepciones al principio de separación de competencias—; entre ellas se cuentan las tareas comunes obligatorias alemanas o los convenios de suscripción preceptiva, que, como ya se ha visto, se prevén en Austria o Bélgica.

tir de técnicas de colaboración inicialmente horizontales en las que la Federación comenzó a participar de formas diversas.

Sin embargo, cada una de estas dimensiones presenta unos problemas diversos porque diferente es la posición constitucional de las partes que quieren colaborar y diferentes pueden ser también los riesgos de esa colaboración. En la dimensión horizontal colaboran dos instancias cuya posición constitucional es de estricta igualdad y, además, al disponer de idéntico nivel de competencias, se disipan los recelos de una eventual cesión de las mismas entre ellas al margen de los procedimientos constitucionales. Por contra, en la vertiente vertical una de las partes, la Federación, no sólo ostenta un distinto volumen competencial, sino que además acostumbra a ser más fuerte financieramente; y de ahí el peligro de una cesión de competencias *contra constitutionem* a cambio de ayudas federales. Pero tampoco la colaboración en su dimensión horizontal ha estado exenta de recelos. Bien al contrario, en ciertos sistemas son evidentes los temores que ha suscitado, pues algunas de sus técnicas históricamente se han visto como potenciales instrumentos para crear núcleos de poder político alternativos dentro de un Estado federal que, por tanto, podían poner en peligro la integridad del mismo²⁰. Desde hace varias décadas esos recelos forman parte del pasado, pues la colaboración horizontal es un medio de actuación usual de las instancias federadas sometido a escasos controles federales o, en su caso, a ninguno²¹.

Además, en todos los sistemas no es idéntico el desarrollo de cada una de estas dimensiones. En unos modelos, como el alemán y el austríaco, hay un cierto equilibrio entre el recurso a la colaboración vertical y horizontal; en otros, la vertiente vertical es la más usual, como sucede en Bélgica; y, finalmente, hay sistemas, como el helvético, donde la preferencia por la colaboración horizontal contrasta con el carácter excepcional que tiene aquí la dimensión vertical, quizá porque, como se vio, en Suiza tradicionalmente colaboración es sinónimo de defensa frente al *Bund*. No obstante, cabe advertir que no siempre es fácil deslindar la colaboración en su vertiente horizontal y vertical. No es extraño que la Federación se adhiera a convenios en principio horizontales o que participe en la ejecución de los mismos de formas diversas, incluso, en aquellos sistemas como el helvético donde más separadas se presentan, al menos aparentemente, ambas dimensiones. De este modo, en no pocos casos las técnicas hori-

²⁰ Concretamente, es el caso clarísimo de los convenios intercantionales en Suiza, cuya suscripción se rodeó de cautelas por el constituyente del siglo pasado a la vista de la experiencia del *Sonderbund* (art. 7 CS). Y, asimismo, otro ejemplo de la desconfianza que ha suscitado la colaboración horizontal lo ofrece el modelo austríaco, donde una plataforma de coordinación, la llamada Oficina de coordinación de los *Länder*, sólo se reconoció por el *Bund* en 1966, quince años después de su constitución en 1951.

²¹ Así, en Suiza o Austria sólo existe una obligación de comunicar los convenios horizontales a la autoridad federal que no es condición ni de validez ni siquiera de eficacia del convenio. Por su parte, en Alemania y Bélgica ni tan sólo se prevén obligaciones de comunicación semejantes.

zontales devienen verticales, o bien tienen una proyección vertical. De ahí que en todos los sistemas federales europeos esta colaboración sea muchas veces bidimensional.

d) Tanto en su vertiente vertical como horizontal, la colaboración en estos países se caracteriza por la *creciente heterogeneidad de las materias sobre las que versa y de las funciones que cumple*. En efecto, los ámbitos materiales sobre los que se colabora son cada vez mayores, pero se detectan unas determinadas líneas de actuación pública especialmente aptas para la colaboración y donde de forma recurrente en todos los sistemas se acude a técnicas cooperativas. Es el caso de enseñanza e investigación, ordenación territorial, medio ambiente o, en los últimos tiempos, Unión Europea y, más en general, actividades internacionales relevantes para las instancias federadas. Junto a esos ámbitos comunes también hay algunos sectores privativos y emblemáticos de la colaboración en cada modelo como, por ejemplo, la constitución de organizaciones de medios de comunicación públicos en Alemania (caso del Segundo Canal de la Televisión Alemana, creado desde los años sesenta a través de un convenio entre todos los *Länder*) o la Administración de Justicia en Suiza (caso del auxilio judicial en la ejecución de sentencias, que sistemáticamente se acuerda en convenios intercantionales).

Además, desde el punto de vista funcional, la colaboración también sirve a cometidos muy diversos. Normalmente, las instancias colaboran porque existen intereses equiparables que se dirigen a un mismo fin, ya sea a través de la planificación y ejecución de actuaciones suprarregionales, la coordinación de políticas sectoriales, el apoyo administrativo y financiero, o bien la racionalización de recursos que, por lo común, se consigue mediante la utilización de infraestructuras de una de las instancias (escuelas, universidades, hospitales) a la que las demás compensan económicamente. Pero la colaboración también puede desempeñar un papel cuando los intereses de las instancias son contrapuestos, pues en esos casos puede contribuir a prevenir un potencial conflicto entre ellas —político y/o jurisdiccional—, o incluso a resolverlo si éste ya se ha desencadenado. Todas estas funciones se cumplen indistintamente tanto a través de la colaboración vertical como horizontal. De este modo, los cometidos de ambas dimensiones no son sustancialmente distintos, si bien el apoyo financiero aparece casi siempre ligado a la colaboración vertical, mientras que la racionalización de recursos acostumbra a conseguirse a través de la colaboración horizontal, especialmente entre instancias colindantes.

e) Por otra parte, *la colaboración en los sistemas federales europeos combina la colaboración omnilateral con la de carácter bi- y multilateral*. Normalmente, si el problema a resolver alcanza a la totalidad del territorio federal, se opta por la colaboración omnilateral. Ésta se presenta como suma de intereses de todas las instancias con la Federación, si es colaboración

vertical, o frente a ella, si es horizontal. Por contra, a la colaboración bi- o multilateral se acostumbra a recurrir para afrontar el tratamiento singular de problemas entre la Federación con uno o varios Estados miembros, o bien problemas de alcance regional entre instancias colindantes. En Austria y Bélgica la colaboración omnilateral es bastante acusada y también es muy frecuente en Alemania, aunque en menor medida que en los dos casos anteriores. Al contrario, en Suiza la colaboración tiene un alcance marcadamente bi- y multilateral, frente a las relaciones cooperativas entre todos los Cantones que son más bien poco usuales, quizá a causa del elevado número de partes que aquí deben ponerse de acuerdo (veintiséis Cantones). En cualquier caso, la existencia de una fuerte reafirmación de diversidad e identidad propia en algunas instancias de estos sistemas (caso de Baviera en Alemania) no parece traducirse en la negativa a participar en los mecanismos de colaboración omnilaterales y tampoco en una acusada preferencia por un trato bilateral con la Federación.

f) Toda esta colaboración, en cualquiera de sus dos dimensiones, se formaliza a través de una *amplia panoplia de técnicas*. Obviamente, en estas páginas no se quiere ni se puede abordar en detalle ese abanico de instrumentos en cada uno de estos cuatro países, sino sólo destacar aquellos que son comunes o revisten una mayor importancia en un determinado modelo²².

Sin duda, el mecanismo más sofisticado de colaboración son los *programas y planes conjuntos* entre la Federación y los Estados miembros. Se trata de fórmulas de financiación mixta al estilo de las tareas comunes que, por el momento, sólo se han institucionalizado en este sistema en los ámbitos ya vistos y donde cuentan con un régimen constitucional detalladamente disciplinado²³. En otros modelos, como el austríaco, también revisten cierta importancia programas conjuntos de cooperación financiera (los llamados *Förderungsprogramme*), frecuentes para la promoción del desarrollo regional y de zonas agrícolas, si bien no tienen el alcance de las tareas comunes alemanas ni un régimen perfectamente disciplinado como el de aquéllas²⁴.

²² Uno de los estudios más completos sobre las diversas técnicas en los sistemas alemán, suizo y austríaco es la obra editada por C. STARCK, *Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat*, Nomos, Baden-Baden, 1988, con informes sobre Alemania a cargo de J. PIETZCKER (págs. 20 a 76), sobre Austria a cargo de P. PERNTHALER (págs. 80 a 121) y sobre Suiza a cargo de T. FLEINER-GERSTER (págs. 127 a 155). Sobre las técnicas de colaboración en Bélgica puede consultarse AA.VV., *Les conflits d'intérêts. Quelle solution pour la Belgique de demain?*, Actes des journées d'études des 30 et 31 janvier 1990, Faculté de Droit, La Chartre, Namur, 1990.

²³ Se trata de un complejo proceso planificador que sólo puede llevarse a cabo sobre las materias enunciadas en el artículo 91a LFB, debe existir un presupuesto habilitante (concurriencia de un interés general o mejora de las condiciones de vida), unos requisitos formales (ley federal de principios que debe consentir el *Bundesrat* y donde se fijan las funciones a ejercer en régimen de cooperación), y la elaboración de un plan marco sobre determinación de objetivos, de acuerdo con directrices de la ley, acompañado de un plan financiero y un plan de actuación temporalizado y regionalizado. Más detalles sobre el funcionamiento de esta técnica en E. ALBERTI, *op. cit.*, págs. 520 y ss.

²⁴ Tales programas guardan ciertas concomitancias con los *conditional grants* en Estados Unidos,

Normalmente, en todos estos países la colaboración, ya sea vertical u horizontal, se articula de forma recurrente a través de plataformas de coordinación, órganos comunes y convenios.

Las *plataformas de coordinación* tienen una larga tradición a nivel parlamentario, donde desempeñan funciones principalmente de intercambio de información entre las Asambleas de las diversas instancias²⁵. Sin embargo, es en el ámbito ejecutivo-administrativo donde esta técnica adquiere una gran importancia, ya sea como Conferencias sectoriales compuestas por los responsables ejecutivos de un ramo o altos funcionarios²⁶, ya sea como plataformas de encuentro con carácter general y al más alto nivel (como la Conferencia de Ministros-Presidentes de los *Länder* en Alemania, la Conferencia de Presidentes de los *Länder* en Austria, la Conferencia de Gobiernos cantonales en Suiza o el Comité de concertación entre el Estado y todas las Regiones y Comunidades en Bélgica).

Junto a estas plataformas de coordinación, otra de las técnicas más habituales y que ha alcanzado mayor difusión, sobre todo en Alemania y Suiza, son los llamados *órganos comunes o mixtos*. Éstos pueden presentar estructuras diversas: desde órganos de composición paritaria pero que mantienen la adscripción a una de las instancias (órganos fiduciarios), hasta organizaciones independientes con personalidad jurídica a las que se confieren funciones consultivas y en algunos casos también decisorias (auténticas organizaciones comunes)²⁷. Ciertamente, la constitución de tales órganos genera una maraña de entes que en muchos casos llegan a formar un tercer nivel administrativo, pues ni son órganos de la Federación ni de las instancias federadas, lo que comporta considerables problemas, sobre

aunque sin su misma intensidad. A través de esta técnica el *Bund* concede subvenciones para determinados objetivos dentro de un programa elaborado por las autoridades federales y en cuya ejecución las entidades receptoras —los *Länder* y entes locales— están obligadas a participar financieramente. El cumplimiento del plan se confía a sociedades privadas de composición paritaria y el contenido del mismo se formaliza, en mayor o menor detalle, a través de una ley federal (las conocidas como *Förderungsgesetze*). Al igual que en las tareas comunes, hay, pues, una cofinanciación de las actuaciones elegidas, pero, a diferencia de aquéllas, aquí no hay una codecisión desde el inicio del proceso planificador. Sobre este instrumento, *vid.* P. PERNTHALER, *Raumordnung und Verfassung, op. cit.*, págs. 216-217.

²⁵ Así, en Alemania, la Conferencia de Presidentes de los *Landtage* y el Grupo de Trabajo Interparlamentario formado por más de quinientos diputados de todos los partidos del *Bundestag*, de los *Landtage*, y también ahora por parlamentarios europeos, que se agrupan en comisiones de estudio sobre temas sectoriales o relacionados con el Derecho parlamentario; en Austria cabe mencionar a la Conferencia de los Parlamentos de los *Länder*; y en Suiza, con carácter regional, a la Conferencia interparlamentaria de la Suiza noroccidental.

²⁶ En Alemania se cuentan más de 14, entre ellas algunas tan importantes como la Conferencia de los Ministros de Cultura; en Suiza también se han contabilizado al menos 14 Conferencias cantonales, entre las que destacan las de Enseñanza y Universidades; en Austria es muy importante la Conferencia en materia de finanzas; y en Bélgica hay más de 15 Conferencias interministeriales, entre las que destaca la de política exterior.

²⁷ Así, por ejemplo, en Alemania, la Oficina de adjudicación de plazas universitarias decide la distribución de tales plazas en las universidades alemanas, o en Suiza, donde se crean corporaciones de derecho público que además de funciones decisorias, a veces, también tienen competencias normativas, como en el caso de la Asociación para el control de medicamentos, que aprueba tarifas y reglamentos en esta materia.

todo, en orden al control parlamentario de sus actividades o la protección jurisdiccional de los particulares frente a sus actos.

La técnica más importante a través de la cual se formaliza la colaboración en todos los sistemas son los *convenios* tanto verticales como horizontales. Su importancia cuantitativa oscila en cada sistema²⁸, pero la ampliación de sus ámbitos materiales y funciones se constata en todos ellos, hasta el punto de que raramente quedan sectores donde las partes no suscriben convenios. Además, son una de las pocas técnicas que, con mayor o menor detalle, regulan las Constituciones y disponen de un régimen jurídico bastante claro que, como se apuntó, se hilvana a lo largo de diversas normas. Posiblemente, uno de los extremos más destacados de ese régimen sea la dualidad de modalidades que en todos los sistemas se prevé para suscribir un convenio —ya sea vertical u horizontal— en función de si debe recabarse una intervención de los respectivos Parlamentos en el proceso de formación de la voluntad negocial, o bien pueden ser exclusivamente suscritos por los Ejecutivos.

También una considerable importancia reviste en algunos sistemas la colaboración a través de *procedimientos participados* en la producción de normas o actos de una de las instancias. El caso más claro es el del llamado procedimiento de consulta (*Vernehmlassungsverfahren*) en Suiza, técnica más importante de colaboración vertical en este país, conforme al cual el *Bund* debe oír a los Cantones antes de aprobar multitud de normas²⁹. Otros procedimientos participados, aunque sin la amplitud del anterior, son también usuales en Austria y Bélgica. En el primer modelo destacan los dictámenes de los *Länder* —no vinculantes— sobre proyectos de leyes o reglamentos federales; así como la posibilidad de incluir representantes de los *Länder* como expertos que asesoran a comisiones del *Nationalrat*³⁰. Por su parte, en Bélgica tales procedimientos tienen una cierta difusión, ya sea a través de la necesidad de un informe previo (*avis préalable*) de Comunidades y Regiones, si el Estado quiere adoptar una norma o un acto; y sobre todo a través del llamado procedimiento de *association*, que normal-

²⁸ Aunque en Alemania y Suiza no hay cómputos de los convenios suscritos, éstos se cifran, respectivamente, en millares y centenares. Por contra, disponiendo de datos más concretos, en Austria hasta 1995 se han contabilizado 76 convenios desde 1974 (46 verticales y 30 horizontales) y 99 en Bélgica desde 1988 (81 verticales y 18 horizontales).

²⁹ Por ejemplo, proyectos de reforma de la Constitución federal, proyectos de leyes federales o reglamentos de especial trascendencia política. Detalles adicionales en el Reglamento federal sobre el procedimiento de consulta, de 17 de junio de 1991.

³⁰ El primero de estos procedimientos se ha ido generalizando en la práctica y se ha utilizado frecuentemente en proyectos de leyes federales que versan sobre sanidad o tienen importantes repercusiones financieras. Por su parte, la invitación de expertos de los *Länder* como especialistas que asesoran a las Comisiones del *Nationalrat* se ampara en el artículo 40 del Reglamento de esta Cámara. Se trata de un procedimiento no tan habitual como el anterior, pero al que siempre se ha recurrido en la elaboración de leyes de suma importancia como, por ejemplo, en los últimos tiempos en la Ley electoral del *Nationalrat* de 1992. Una exposición detallada sobre los casos en los se utilizan ambas técnicas puede verse en el apartado «Gesetzgebung des Bundes und der Länder» de los Informes anuales del *Instituto de Federalismo de Innsbruck* (INSTITUT FÜR FÖDERALIMUSFORSCHUNG IN INNSBRUCK, *Berichte über die Lage des Föderalismus in Österreich*, Wilhelm Braumüller, Viena).

mente supone la copreparación de una norma o un acto, pero no la codecisión sobre el mismo³¹. A la vista del recurso a esta técnica en el ámbito comparado, cabría destacar que, salvo en el sistema belga, donde los procedimientos participados persiguen de forma principal la cohesión del nuevo modelo y evitar el temido conflicto en ese sistema, no es casual la articulación de tales procedimientos en Austria o Suiza, ni la amplitud que específicamente alcanza en el sistema helvético. No en vano, este instrumento es una forma de participación de las instancias territoriales en la voluntad federal (concretamente, en la legislación del *Bund*) que suple la debilidad de las segundas Cámaras en ambos sistemas como instituciones de representación territorial y, por tanto, donde los Estados miembros poco pueden influir en los proyectos federales.

Junto a estas técnicas, no deben olvidarse las numerosas ocasiones en las que la colaboración se articula a través de *instrumentos del derecho privado*: bien a través de fundaciones (así, en Suiza, la Fundación para la colaboración confederal); bien mediante sociedades de responsabilidad limitada o anónimas donde los principales accionistas son la Federación o los Estados miembros. Tal es el caso en Austria de sociedades privadas para la financiación de autopistas federales, o en Alemania de multitud de sociedades dedicadas a la investigación (como el Instituto Max-Planck) o que gestionan medios de transporte (por ejemplo, Aeropuerto de Frankfurt, S.A.).

Todo este amplio abanico de instrumentos cooperativos no debe, sin embargo, esconder la abundante colaboración que existe pero no se formaliza. En la mayoría de los casos se trata de la vía de la «colaboración telefónica», que se produce con muchísima frecuencia y cuyo contenido es un mero intercambio de información, pues, por lo común, consiste en que una instancia pregunta a otra cómo trata un determinado asunto. De esta manera, puede afirmarse que en todos estos sistemas la colaboración más habitual es una colaboración informal, pero que la colaboración más importante es una colaboración formalizada a través de cualquiera de las técnicas que se han visto.

5. UTILIDAD Y VENTAJAS DE LA COLABORACIÓN

La experiencia comparada muestra que la colaboración ha contribuido a fortalecer la posición de los Estados miembros dentro de cada sistema básicamente por dos motivos. Por una parte, la colaboración es un medio de defensa de las instancias territoriales frente a la centralización; pero, por otra, es también un mecanismo para su participación e integración en las decisiones generales.

³¹ El ámbito material de esos procedimientos participados se disciplina en la Ley especial de reformas institucionales (arts. 87.4 y 6.4, respectivamente).

En primer término, en todos estos modelos *la colaboración se desvela como una eficaz alternativa a la centralización*: en su dimensión vertical porque una determinada actuación sólo podrá adoptarse con el acuerdo entre ambas instancias, en lugar de decidirse unilateralmente por la Federación; y en su dimensión horizontal porque en ese caso los Estados miembros son capaces de resolver un problema sin la presencia federal.

De esta manera, la colaboración se convierte en una solución que permite a las instancias federadas —solas o con el concurso de la Federación— conseguir una uniformidad sin centralización para hacer frente de forma eficaz a nuevas tareas y problemas que, por encima de la fragmentación de competencias, deben ser resueltos de forma unitaria. Una buena muestra de cómo la colaboración es capaz de sustituir a una decisión federal la ofrece el federalismo suizo en el caso, ya comentado, de la homologación de títulos o el sistema alemán, donde la composición y funciones del órgano que se encarga de distribuir las plazas universitarias no ha sido preciso que se detalle en la Ley federal marco sobre Universidades, porque ya se regula en un convenio suscrito exclusivamente por todos los *Länder*³².

Ese interés que ofrece la colaboración a las instancias territoriales como instrumento que evita o, por lo menos, atenúa la intervención federal ha sido el más subrayado en aquellos sistemas formados a partir de un proceso de federación, y donde más sólida es la posición de estas instancias. Es el caso de los modelos alemán y suizo, donde ese carácter defensivo es sumamente acusado en la dimensión horizontal de la colaboración, ya que ésta se convierte en un instrumento para defender sus competencias y demostrar su capacidad para resolver problemas comunes sin el *Bund*. De ahí que ésta se valore en ambos sistemas como un auténtico termómetro para calibrar en cada momento la fortaleza o debilidad de sus Estados miembros respecto al poder central.

Pero, en segundo lugar, la colaboración no sólo es un instrumento reaccional frente a la Federación, sino un *auténtico mecanismo de integración y participación de las instancias federadas en decisiones generales*. Así se percibe de forma clara en tres situaciones:

— Por una parte, esa potencialidad es especialmente visible en aquellos sistemas formados a partir de un proceso de descentralización política, pues la colaboración es un instrumento idóneo no tanto para defenderse frente al *Bund*, cuanto para insertar a las entidades territoriales en procesos de decisión que antes sólo correspondían a la Federación. Un claro ejemplo de ello es el sistema austríaco, donde precisamente la colaboración ha sido sinónimo de participación de los *Länder* con el *Bund* y auténtico motor de las reformas que, en los últimos veinte años, han convertido a Austria en un sistema con un grado muchísimo mayor de descen-

³² Se trata del convenio para la adjudicación de plazas universitarias, suscrito inicialmente el 20 de noviembre de 1972 y revisado en diversas ocasiones, la última el 12 de marzo de 1992.

tralización política. O también, aunque en menor medida, es el caso de Bélgica, donde mediante la colaboración se pretende integrar a las diferentes instancias en procesos comunes de decisión, con el fin de consolidar al federalismo en Bélgica como forma de organización y, en último término, como forma de salvaguardar la propia unidad belga, aunque con un éxito todavía por ver.

— La colaboración también puede ser un mecanismo de participación de las instancias territoriales en decisiones generales en aquellos sistemas donde los Estados miembros carecen de una segunda Cámara que represente sus intereses. La experiencia comparada demuestra que, si no se consiguen Cámaras de auténtica representación territorial, se articulan procedimientos participados, como los antes vistos; y, además, las instancias federadas hacen valer sus intereses a través de órganos de colaboración fuera del ámbito parlamentario, que en la práctica llegan a ser más importantes que la propia segunda Cámara. Bien ilustrativo es el caso de la Conferencia de Presidentes de los *Länder* en Austria que, después de más de cuarenta años de funcionamiento, ha adquirido un peso en la vida política austríaca más importante que el del propio *Bundesrat*, institución devaluada que los Estados miembros nunca han sentido como su Cámara de representación³³. Baste mencionar que en esa Conferencia se elaboran los mencionados programas de peticiones de los *Länder*, que son el papel de trabajo previo a todas las reformas de la Constitución federal desde los años setenta, y también en su seno se negocian periódicamente los proyectos de leyes sobre compensación financiera entre *Bund* y *Länder* antes de presentarse ante el *Nationalrat*. Asimismo, en Suiza el *Ständerat* (Consejo de Estados) tampoco es una Cámara que represente intereses territoriales. De ahí que la Conferencia de Gobiernos cantonales se haya convertido en poco tiempo —se constituyó en 1993— en el principal interlocutor de los Cantones con el *Bund*, y donde aquéllos acuerdan su reacción frente a proyectos federales que recortan sus competencias o defienden sus intereses en asuntos europeos.

— Asimismo, la virtualidad de la colaboración como sinónimo de participación de las instancias territoriales en decisiones generales es bien perceptible en los últimos años en todos los países con motivo de la integración europea. Buena prueba de ello son los numerosos mecanismos de colaboración que se han articulado dentro de cada sistema para insertar a las diferentes instancias en los procesos de formación de las decisiones nacionales en asuntos europeos³⁴. Es el caso de los convenios suscritos en

³³ Al respecto, H. SCHÄFFER, «El Consejo Federal Austríaco. Derecho Constitucional, práctica política, planes de reforma», en AA.VV., *La reforma del Senado*, CEC, Madrid, 1994, en especial pág. 402.

³⁴ Un examen de los diferentes modelos de participación de las instancias federadas en la formación de las decisiones europeas y donde se trasluce la importancia de los órganos de colaboración en ese proceso, en E. ROIG MOLÉS, «La participación de los entes regionales: una perspectiva comparada», en E. AJA (Dir.), *Informe Comunidades Autónomas 1994*, I, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1995, págs. 577 a 589, en especial págs. 583-585; y en R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Cedam, Padova, 1995, págs. 365 y ss.

Alemania, Austria o Bélgica relativos a la participación de las diversas instancias en la fase ascendente, o la constitución de órganos comunes con funciones relacionadas con la Unión Europea como el Observador de los *Länder* en Alemania o el Comisionado de los Cantones para asuntos relativos a la integración europea en Suiza. De esta manera, el proceso de integración ha comportado un auge de la colaboración dentro de cada sistema federal, pero no ha supuesto la articulación de nuevos instrumentos cooperativos, sino el recurso a técnicas clásicas que están desempeñando funciones totalmente novedosas como la coordinación en la trasposición de directivas de la Comunidad a través de convenios, el diseño de la participación de las instancias federadas en decisiones comunitarias también mediante convenios, o la información a las instancias federadas sobre asuntos europeos mediante órganos comunes.

Una atención específica merece el importante papel que han cobrado las plataformas de coordinación en el marco del proceso de integración, bien asumiendo nuevas funciones, o bien creándose a tal efecto *ex novo*.

Dentro del primer supuesto cabe enunciar a la Conferencia de Presidentes de los *Länder* en Alemania y Austria. Tales órganos intergubernamentales han sido desde su constitución, en 1947 y 1956 respectivamente, plataformas desde las que los Estados miembros han intentado defenderse frente a la centralización. Sin embargo, con motivo del proceso de integración europea han asumido, *motu proprio*, un activo papel para conseguir una participación suficiente de las instancias federadas en las decisiones comunitarias. De este modo, en uno y otro caso, tales Conferencias han dejado de ser el foro desde el que principalmente los *Länder* luchaban por no perder competencias para devenir, además, un centro desde el que se trabaja por incrementar su influencia en decisiones generales. Al respecto, basta recordar algunas actuaciones de la Conferencia de Ministros-Presidentes de los *Länder* en Alemania tan relevantes como el canje de notas entre el Canciller federal y el Presidente de la Conferencia, de 1979, sobre el procedimiento de participación de los *Länder* en los proyectos de la Comunidad Europea; la negociación en su seno de los sucesivos convenios también para la participación de los *Länder* en asuntos comunitarios; y, principalmente, sus resoluciones en materia europea que, pese a carecer de valor jurídico, tienen una considerable relevancia política³⁵. En un sentido análogo ha evolucionado la Conferencia de Presidentes de los *Länder* en Austria, que asumió un gran protagonismo en las negociaciones previas a la adhesión, en el subsiguiente proceso de reforma de la Constitución, así como en la negociación y firma de los convenios suscritos para desarrollar las previsiones constitucionales sobre la participación de los *Länder* en asuntos de la Unión. Más allá se ha ido en el sistema belga, donde el

³⁵ Algunas de ellas tan importantes como la acordada en julio de 1990 donde se propuso la no transferencia de derechos soberanos a organizaciones supranacionales sin el consentimiento del *Bundesrat*, extremo que ha recogido el nuevo artículo 23 LFB tras su reforma de diciembre de 1992.

Comité de concertación, creado en 1980 originariamente como máximo órgano del Estado, las Regiones y las Comunidades para resolver conflictos no competenciales, se ha convertido desde 1993 en la última instancia donde, a falta de acuerdo en otro órgano intergubernamental (la Conferencia interministerial de política exterior), se adoptará la posición nacional belga en asuntos europeos.

Pero, además, como se apuntaba, el proceso de integración no sólo ha supuesto la asunción de nuevas funciones en plataformas de coordinación ya existentes, sino que, en segundo lugar, también ha propiciado la constitución *ex novo* de otros órganos cooperativos. Es el caso de la Conferencia de Gobiernos cantonales en Suiza, cuya creación en 1993 aparece estrechamente ligada a la necesidad de presentar posiciones comunes frente al *Bund* en cuestiones europeas, y que además en el actual debate sobre el modelo de participación de los Cantones se perfila como la instancia donde también se fijará la posición regional en tales temas. Justamente, esa función es la que desde 1993 ya desempeña en Austria la Conferencia de los *Länder* para la integración europea, sin duda el órgano cooperativo intergubernamental de nueva creación más importante del ámbito comparado, que además defiende los intereses de los *Länder* en los asuntos relacionados con la Unión, y asesora sobre las cuestiones más relevantes del proceso de integración³⁶.

De lo hasta ahora expuesto no sólo debe colegirse la enorme utilidad que proporcionan las técnicas cooperativas para articular la participación de las instancias federadas en materia europea. Más allá de ello, no debe pasar desapercibido que los órganos de colaboración intergubernamentales —ya sean horizontales (en Austria y posiblemente también en Suiza) o verticales (en Bélgica)— se han convertido en las instancias donde se acuerda la posición regional, y a veces nacional, sobre decisiones europeas. Sólo el sistema alemán se escapa de dicha tendencia, pues esa función se atribuye aquí al *Bundesrat*, posiblemente, porque tiene una composición y un peso institucional que, sin embargo, no presentan las Cámaras Federales en los otros modelos³⁷. En tales casos, el proceso de integración ha sacado a relucir, una vez más, la debilidad de esas Asambleas, claramente en Austria y Suiza; y abunda en la idea, ya antes expresada, de que si en un sistema no existe una auténtica Cámara de representación territorial, la participación de las instancias federadas en la voluntad general, y concretamente en decisiones comunitarias, se articula a través de órganos de colaboración fuera del ámbito parlamentario.

³⁶ Propiamente, se trata de una versión ligeramente modificada de su Conferencia de Presidentes, pues está compuesta por los Presidentes del Ejecutivo y del Parlamento de cada *Land*, aunque sólo los primeros tienen derecho a voto; la Presidencia del *Bundesrat* también puede acudir a sus sesiones pero sin ninguna competencia decisoria.

³⁷ Una perspectiva comparada de esas segundas Cámaras que muestra sus diferencias frente al modelo alemán en E. ALBERTI (Dir.), *Ante el futuro del Senado*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1996, sobre todo págs. 91 a 192.

6. RIESGOS Y PROBLEMAS DE LA COLABORACIÓN

Sin embargo, el recurso a la colaboración no sólo ofrece ventajas, tampoco deben omitirse los aspectos negativos que, indudablemente, comporta. La colaboración no es, pues, una panacea. Soluciona problemas pero también los crea.

La experiencia comparada muestra que uno de los principales riesgos es un desarrollo cooperativo no sólo al margen, sino en contra de las previsiones constitucionales. Y es que la necesidad de interdependencia y colaboración ha incidido en todos estos sistemas en uno de los pilares de cualquier Estado compuesto como es la distribución de competencias entre sus diversas instancias de poder político: ya sea incrementando la interrelación competencial pero manteniendo la separación de títulos (básicamente a través de la inserción de regímenes de concurrencia imperfecta); ya sea, en su grado máximo, provocando la inclusión de competencias conjuntas. Ello no plantea problemas siempre que la reforma constitucional preceda a la colaboración. Ahora bien, en algunos casos la práctica cooperativa ha sido previa y al margen de la distribución vertical vigente, lo que ha implicado *de facto* una modificación del orden competencial o, en expresión de GRIMM, una «transformación clandestina» del mismo³⁸. Sin duda, el caso más emblemático es el de Alemania, donde precisamente la reforma de 1969 se aprobó para dotar de fundamento constitucional a prácticas cooperativas hasta ese momento contrarias a la Ley Fundamental de Bonn. De ahí la tendencia en todos los sistemas, como se apuntaba antes, a institucionalizar jurídicamente el régimen de la colaboración para sujetar, así, sus relaciones al Derecho y evitar, por tanto, su utilización fraudulenta.

Sin embargo, toda vez que la colaboración tiene un régimen cada vez más institucionalizado, sus problemas hoy no giran tanto en torno a la licitud constitucional de determinadas formas cooperativas, cuanto en cómo corregir las deficiencias y consecuencias negativas de la colaboración que empañan sus aspectos más positivos.

Uno de esos problemas es, en primer lugar, *la falta de predisposición de las diferentes instancias para actuar en un ámbito donde la colaboración podría ser eficaz*. Ello suele suceder si surgen orientaciones políticas incompatibles en la materia sobre la que se proyectaba colaborar. Justamente por ello, en Alemania desde el cambio de Gobierno federal en otoño de 1982, los representantes federales y los Ministros de Cultura de los *Länder* han sido incapaces de llegar a acuerdos en la Comisión sobre Planificación de la Educación para aprobar un plan general educativo, pues son muy profundas las diferencias políticas que en esta materia mantienen la coalición conservadora, que todavía dirige el *Bund*, y los socialdemócratas que han

³⁸ D. GRIMM, «Les relations financières dans le système fédéral allemand», en AA.VV., *Les problèmes financiers dans l'État régionalisé*, Bruylant, Bruxelles, 1981, pág. 3.

gobernado en buena parte de los *Länder*. Pero, en otros casos, también puede contribuir a esa falta de predisposición el hecho de que, por regla general, la colaboración esté demasiado sectorializada. Generalmente, ésta acostumbra a desenvolverse en unidades administrativas de ramos sectoriales, de modo que las negociaciones se fragmentan en procesos de discusión singulares donde no siempre se pueden calibrar las posibilidades de colaborar. Si una de las partes no ve suficientes ventajas, lógicamente fracasará el proceso de negociación. Un caso ilustrativo de los problemas que puede comportar esa excesiva sectorialización lo ofrece el sistema alemán, donde, durante los años ochenta, se produjo un bloqueo en las relaciones entre dos *Länder* del Norte, debido a la falta de acuerdo sobre dónde debería ubicarse un vertedero. Las negociaciones al respecto se enquistaron en los respectivos Departamentos de Medio Ambiente hasta que se decidió ampliar la colaboración a nuevos ámbitos y, por tanto, integrar en la discusión nuevas materias sobre las que compensar ventajas y desventajas recíprocas. Así fue posible suscribir, finalmente, un convenio donde una de las partes aceptó la controvertida ubicación del vertedero en su territorio, pero a cambio de que se ampliaran sus accesos a vías de comunicación que mejorarían sus posibilidades de desarrollo económico.

En segundo lugar, a veces, *puede existir predisposición para llegar a acuerdos pero faltan canales para articularla*. Y es que la colaboración necesita unos presupuestos organizativos. La experiencia comparada demuestra que existe una clara conexión entre la existencia de plataformas de coordinación entre todas las instancias y el hecho de que la colaboración en un sistema sea omnilateral o, por contra, marcadamente multi- o bilateral. Así, en todos los sistemas donde esas plataformas se han creado, son un centro desde el que se impulsa la colaboración omnilateral. Basta mencionar a la Conferencia de Ministros-Presidentes de los *Länder* en Alemania, a la Conferencia de Presidentes en Austria o al Comité de concertación en Bélgica, donde se suelen negociar buena parte de los convenios omnilaterales. Por ello, no es una casualidad que hasta tiempos recientes en Suiza haya sido muy difícil suscribir convenios entre todos los Cantones pues, entre otras causas, hasta la constitución de su Conferencia de Gobiernos hace cuatro años no había en este país una plataforma de los Cantones de carácter omnilateral.

Igualmente, y en tercer término, uno de los problemas que presenta la colaboración es la *larga duración de los procesos de negociación*. La constante búsqueda del consenso implica largas negociaciones que serán tanto más dilatadas en función, principalmente, de dos factores. Uno de ellos es la materia sobre la que se quiere colaborar, pues cuanto más técnica sea y más lejos se encuentre de una posible politización, menos conflictivo será negociar y más rápidamente se conseguirán consensos (es más difícil cerrar acuerdos en materia de educación que, por ejemplo, sobre la composición de los materiales que van a utilizarse para la edificación). Otro elemento decisivo es el número de partes llamadas a colaborar, ya que cuanto

mayor sea, lógicamente también mayor será la dificultad de alcanzar acuerdos (en principio, es más fácil una colaboración omnilateral en Austria, donde hay nueve *Länder*, que en Suiza, donde hay veintiséis Cantones, lo que supone multiplicar el número de partes y, por tanto, el de orientaciones y sensibilidades políticas).

En cuarto lugar, una de las objeciones más importantes y sistemáticamente criticada es la *burocratización de los procesos de adopción de decisiones a través de la colaboración* y la consiguiente *marginación de los Parlamentos de las diversas instancias*. La colaboración se dirige por unidades de altos funcionarios y, en último término, por los órganos ejecutivos. Ya en los años setenta KISKER, uno de los máximos especialistas en Alemania, hablaba de una «desparlamentarización» a través de la colaboración³⁹. Y todavía hoy son perceptibles en todos los sistemas las dificultades de los Parlamentos para participar en los procesos cooperativos, así como para controlar las actividades o los medios financieros que se canalizan a través de técnicas de colaboración. Basta mencionar que las Cámaras sólo conocen los convenios o los planes conjuntos una vez han sido elaborados por los Ejecutivos y, entonces, se limitan sistemáticamente a actuar como instancias de ratificación del convenio presentado, o bien a consignar las partidas presupuestarias necesarias para la ejecución del plan. No hay, pues, una participación sustantiva de los Parlamentos en el contenido del plan o del convenio, posiblemente, porque se encuentran ante un acuerdo de varios ejecutivos que se les presenta como el único texto con el que ha sido posible el consenso, de modo que retocar su contenido significaría una renegociación o, en el peor de los casos, el fracaso del acuerdo inicial⁴⁰.

Asimismo, y en quinto lugar, la colaboración también comporta una *búsqueda permanente de consensos*. Ello incide en la calidad de la solución acordada pues es necesariamente una solución minimalista y, por tanto, no siempre la óptima. Pero, además, esa búsqueda constante de la unanimidad puede conducir, incluso, a un bloqueo en las relaciones intrafederales si surgen posiciones antagónicas que hacen inviable cualquier acuerdo. Un caso bien claro es el de Alemania, donde, como se ha indicado, desde hace más de quince años no se ha conseguido aprobar por esta causa un plan general educativo⁴¹.

A pesar de todos esos problemas, en ningún sistema federal se ha pen-

³⁹ G. KISKER, *op. cit.*, pág. 229.

⁴⁰ Los problemas de participación de los Parlamentos en las técnicas de colaboración se han abordado sobre todo en Alemania y Suiza. Sobre el tema pueden verse, para el sistema alemán, el trabajo de H. EICHER, *Der Machtverlust der Landesparlamente*, Duncker & Humblot, Berlín, 1988, especialmente págs. 93 a 101; y, respecto al sistema suizo, U. SIEGRIST, *op. cit.*, II, págs. 93 y ss.

⁴¹ Un trabajo clásico sobre el sistema de relación cooperativo, especialmente sobre los problemas de la necesidad de consenso, en F. SCHARF/B. REISSERT/F. SCHNABLE, *Politikverflechtung. Theorie und Empire des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, T. S. Scriptor, Kronberg, 1976. Recientemente también sobre el tema, A. BENZ/F. SCHARPF/R. ZINTL, *Horizontale Politikverflechtung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen*, Campus Verlag, Frankfurt, New York, 1992.

sado en renunciar a la colaboración, sino en cómo mejorar la colaboración que se tiene. Tres son las vías que se proponen con más insistencia:

Por una parte, *resolver los clásicos problemas de participación del Parlamento en los procesos de colaboración*. Para ello en todos los sistemas se trabaja, sobre todo, en potenciar la información a las Cámaras sobre la actividad cooperativa, que es presupuesto para conocer y controlar esta importante y opaca zona de la actividad gubernamental⁴².

Por otro lado, también se postula *romper la excesiva sectorialización de determinados procesos de colaboración*. A tal efecto en los últimos años se ha propuesto en Alemania la creación de órganos permanentes de encuentro con carácter regional⁴³. Esa solución podría, por una parte, estimular en algunos casos la predisposición de las partes para colaborar, presupuesto para el éxito de cualquier actuación cooperativa, porque si las negociaciones se dirigen desde estas plataformas, se abre enormemente el ámbito material sobre el que discutir. Cuanto más amplio es el espacio de negociación, mayor es la posibilidad de transigir y, por tanto, de llegar a acuerdos. Si una parte se negara a aceptar la solución que le propone la otra en un ámbito concreto, se podría introducir un nuevo tema en la negociación que facilitase el acuerdo. Pero, por otro lado, la ampliación de los procesos de colaboración también permitiría racionalizar mejor infraestructuras y servicios en espacios territoriales colindantes, pues ya no sólo se solucionaría un problema singular (por ejemplo, utilización de hospitales por habitantes de una instancia limítrofe) sino varios de ellos (utilización de hospitales, escuelas, universidades y otras infraestructuras); y, además, desde una perspectiva más global que si fueran resueltos individualmente por cada Departamento implicado.

Por último, es importante *conseguir una consolidación de los procesos de colaboración*, en primer lugar, porque ello también favorece la predisposición a proseguir y ampliar una colaboración futura entre esas mismas instancias. Y además, como ya no se tendrían que discutir todas las posiciones desde el principio, los procesos cooperativos podrían devenir más ágiles. Pero, en segundo término, la estabilidad y consolidación de los procesos de colaboración puede contribuir a crear una dinámica en las relaciones entre las diversas instancias por encima de coyunturas políticas y de los cambios en el poder lógicos en los sistemas democráticos. Y es importante evitar la politización de tales procesos porque entonces es imposible el acuerdo y fracasan soluciones que podrían resolverse de forma eficaz a través de la colaboración.

Algunas de estas soluciones tampoco están exentas de problemas. En

⁴² Una de las actuaciones más importantes ha sido la reforma en Alemania de la legislación presupuestaria de los *Länder* durante los años ochenta que, básicamente, obliga a los Ejecutivos a que remitan a su respectivo Parlamento información sobre convenios con repercusiones presupuestarias. Por su parte, en Suiza en los últimos años se pretende incrementar la información y control de las Cámaras sobre organizaciones comunes intercantonales permitiendo, en los propios convenios que prevén su creación, que los Parlamentos designen a algunos de los miembros de sus órganos directivos.

⁴³ A. BENZ, «Neue Formen der Zusammenarbeit zwischen den Ländern», *op. cit.*, pág. 92.

cualquier caso, la colaboración, con todas sus ventajas pero también con todos sus riesgos y deficiencias, va a seguir siendo una pieza fundamental en la evolución de estos sistemas, porque muestra una gran capacidad para responder a los más nuevos y diversos problemas que deben afrontar los federalismos actuales.

