

FEDERALISMO Y COOPERACION EN LA REPUBLICA FEDERAL ALEMANA (*)

FRANCISCO RUBIO LLORENTE

Pocas veces cabe afirmar sin dudas y escrúpulos que un determinado libro constituye la mejor aportación que en nuestra lengua se ha hecho al estudio de un determinado tema. Una de esas pocas ocasiones la ofrece, rotundamente, el libro de ENOCH ALBERTÍ que es objeto de esta nota y cuya gestación pude seguir por fortuna paso a paso. Aún más, ALBERTÍ nos ofrece en realidad el mejor estudio hasta ahora efectuado sobre dos temas distintos, aunque conexos, el del federalismo alemán (su historia, su estructura, sus tensiones) y el de la cooperación en el marco del Estado federal. Principalmente, en el caso alemán, claro está, pero también en otros Estados federales por así decir «modélicos» (Estados Unidos, Austria, Suiza), a cuyo análisis se consagra el excelente capítulo XII del libro.

Sin duda es este segundo tema, el de la cooperación en el Estado federal, el centro de atención principal del autor y probablemente también del lector español, pues a los españoles se nos ha ofrecido frecuentemente la noción de «federalismo cooperativo» como el talismán infalible para aliviar los dolores de este parto laborioso del Estado autonómico en cuyo trabajoso alumbramiento todavía nos encontramos. El análisis de esta noción, más bien huidiza por la evanescencia de los límites que separan la cooperación de otras formas de interrelación o de acción conjunta (conurrencia, coordinación, etc.), de su proyección en prácticas concretas y de sus riesgos y debilidades, se hace, sin embargo, a partir de una muy completa exposición de la estructura fede-

(*) ENOCH ALBERTÍ ROVIRA, *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, CEC, 1987.

ral alemana y de esta conexión entre uno y otro tema se extrae ya una conclusión, aunque perogrullesca, importante: la de que la cooperación en el marco del Estado federal significa una cosa bien distinta en cada Estado federal y que, por tanto, la noción de «federalismo cooperativo» no es una categoría universal que quepa tomar como punto de referencia único y suficiente para caracterizar y explicar un determinado modo de actuación conjunta de los poderes territoriales.

La cooperación la define ALBERTÍ (p. 370) como «mancomunización de poderes, un régimen de atribución y ejercicio mancomunado de competencias, consistente en lo esencial en la participación de varias instancias estatales en un único mecanismo de decisión». En la medida en que tal acción en común es consecuencia necesaria del mandato constitucional, como es el caso de las «tareas comunes» que enumera el artículo 91.a de la *Grundgesetz*, introducido por la reforma de 1968, es claro que significa, si no un cambio en la titularidad de las competencias, sí al menos una trascendental modalización de su ejercicio. Cuando la Constitución no lo impone sino que, simplemente, la tolera (así en el artículo 91.b GG) es prácticamente indiscernible de la coordinación puesto que, como es claro, sólo puede operar mientras se mantenga el acuerdo de los cooperantes, con lo que su efectividad depende sustancialmente de factores políticos, no jurídicos. En todo caso, y esto es lo que aquí me importa subrayar, el «federalismo cooperativo» o es una creación de la Constitución, como modalización en el ejercicio de las competencias, o un producto de la concordia. Nunca una fórmula jurídica que, sin variar la delimitación competencial constitucionalmente establecida, pueda resolver o prevenir conflictos.

Quizá es esta la razón por la que la idea del federalismo cooperativo que ha encontrado tanto eco entre nosotros, me ha producido siempre, aplicada a España, una cierta desazón. Aunque nuestro sistema no es un sistema federal (y la aproximación en extremo sumaria que ALBERTÍ —p. 4— hace entre lo que él considera simplemente como variantes o modalidades en la organización del Estado compuesto es uno de los pocos reproches que tengo que hacer a su exposición) nuestro problema es también, sin duda, como en Alemania, el que nace de la necesidad de armonizar dos fuerzas contrapuestas. De un lado, la que empuja a preservar el ámbito de acción propio de las Comunidades Autónomas y del otro la que lleva a servir a las exigencias de uniformidad presentes en nuestra sociedad como en toda sociedad avanzada (sobre el particular hace el autor atinadas consideraciones en las páginas 353 y siguientes) y tanto más potentes entre nosotros cuanto que la uniformidad

ha sido hasta hace poco, y llevada a veces casi a la caricatura, la idea directriz de nuestra organización política. A diferencia de lo que en Alemania sucede, sin embargo, este problema no se plantea entre nosotros en el plano del ejercicio de competencias perfectamente delimitadas, sino más bien en el terreno mismo de la delimitación competencial. Aunque el *slogan* de la «lectura federal de nuestra Constitución» a que el profesor SOLÉ TURA se refiere ya en el prólogo de este libro y que tan de actualidad parece estar, no me resulta fácilmente comprensible y suscita, desde luego, ciertas reservas teóricas, sí me parece claro que quienes predicán a la vez esta idea y la del federalismo cooperativo, lo que intentan conseguir es que la delimitación competencial entre nosotros existente sea entendida e interpretada desde la idea de la cooperación. La intención es seguramente buena, pero dudo mucho que el medio resulte eficaz pues no resulta fácil introducir la categoría de las «tareas comunes» en un sistema como el nuestro, tan absurdamente atiborrado de «competencias exclusivas» (que nunca son, desde luego, exclusivas). Para hacer fructificar estos propósitos, o para evidenciar definitivamente su esterilidad nos hacía falta, en todo caso, un estudio claro y completo de lo que el federalismo cooperativo significa y esto es lo que ahora, gracias a ALBERTÍ ROVIRA, está ya a nuestra disposición.

