

LAS RELACIONES DE COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS POLÍTICAMENTE. UNA APROXIMACIÓN A SU DELIMITACIÓN CONCEPTUAL. CASO ESPAÑOL

Jorge LOZANO MIRALLES

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Las razones de la necesidad de la cooperación*. III. *La delimitación conceptual de la cooperación. Su deslinde con conceptos afines: cooperación y colaboración versus coordinación*. IV. *Las técnicas o instrumentos cooperativos (remisión)*. V. *Conclusiones*. VI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como finalidad realizar una serie de reflexiones sobre la necesidad de categorizar, de conceptuar, sobre el principio de cooperación, pues su plural entendimiento y sus más variadas definiciones lo convierten en un mecanismo manipulable y, por tanto, inservible como elemento relacional entre entidades políticamente descentralizadas. La falta de juridificación del principio de cooperación hace de la cooperación una ‘finalidad sin un cauce’ a través del cual articularse, lo que provoca que las prácticas políticas y administrativas jueguen a favor del más fuerte y, en consecuencia, en contra del propio principio de cooperación, pues éste se basa en la igualdad de los intervinientes, y no sobre bases de poder o de fuerza (si se quiere, igualdad *versus* jerarquía). La ‘superioridad’ hace ‘inservible’ el principio de cooperación al transformarlo en una relación de coordinación (en el mejor de los casos) o de subordinación (en el peor). Esa ‘inservibilidad’ del principio lo hace inoperante y genera o puede generar prácticas perniciosas para el conjunto del ordenamiento, pues lejos de integrar y aunar esfuerzos produce tensiones y contradicciones.

No pretendo, como es obvio, sentar o establecer una categoría, sino algo más modestamente: proponer ciertas bases para iniciar un debate que conduzca a su conceptualización. Creo que una correcta delimitación conceptual produciría un efecto beneficioso sobre la clase política, sobre los ejecutivos y sobre los legisladores, pues el debate sobre la cooperación se articularía dentro de unos límites conocidos, lo que debería de producir un debate franco, abierto y sin suspicacias y, por tanto, centrado en el objeto de la cooperación y no en el debate sobre la igualdad de las partes intervinientes o la invasión competencial. De hecho, es la delimitación de las competencias el principal enemigo de un Estado políticamente descentralizado, y de la que es buena prueba el caso español, en donde el debate doctrinal sobre cualquier tema en el ámbito del derecho público suele terminar reducido a un problema de agravios competenciales o de reivindicación de competencias, lo que genera una cultura de enfrentamiento antes que de integración. Como luego diré, integración dentro de la diferencia y no integración como homogeneización o centralización.¹

El camino empieza por la búsqueda de las razones que justifican la necesidad de cooperar para, posteriormente, llevar a cabo su delimitación conceptual; sin embargo, no entraremos en el análisis de los concretos instrumentos cooperativos para no exceder de los límites impuestos a la extensión de los trabajos.

¹ Como señala Rafael Jiménez Asensio (2001, p. 183): “El derecho constitucional debe, por tanto, hacer un enorme esfuerzo para introducir elementos de racionalización en un (indefinido) modelo que ofrece excesivas vías de escape. Pero el derecho constitucional nada podrá hacer si prima la irresponsabilidad de las fuerzas políticas o los argumentos demagógicos. De ahí a reconocer la insuficiencia del *dato jurídico* para captar en su exacta dimensión ese objeto no hay más que un paso. Aún así, repito, se debe hacer un esfuerzo serio para definir cuál es el modelo de Estado hacia el que se camina desde la perspectiva territorial, partiendo sin duda de las limitaciones que el texto constitucional ofrece, así como siendo conscientes de que en *la flexibilidad del sistema y en el reconocimiento de la diversidad, del pluralismo y, en fin, de los hechos diferenciales, no tiene por qué estar larvada ninguna destrucción del Estado, sino más bien su continuidad y fortalecimiento*. Hay apuestas complejas en la vida constitucional de un Estado y, posiblemente, ésta sea la más importante y difícil con la que se enfrenta el constitucionalismo español del presente siglo XXI” (las cursivas son del autor).

Aunque no pretendo ni mucho menos una simil aspiración, creo que la juridificación (y asimilación por la doctrina y gobernantes) del concepto de cooperación puede ser el origen o, al menos, un buen instrumento que coadyuve a lograr la racionalización del sistema territorial.

II. LAS RAZONES DE LA NECESIDAD DE LA COOPERACIÓN

La cooperación es una técnica o una forma de relación entre entidades políticamente descentralizadas en el ámbito de un Estado compuesto. Cuando hablamos de descentralización política lo hacemos en el sentido de un Estado compuesto por entidades que tienen autonomía para llevar a cabo ciertas políticas, así como para su gestión, sin que exista relación de jerarquía o superioridad alguna en el ámbito concreto de actuación de esas competencias.

Como ha señalado Zarraluqui Ortigosa (1997, p. 138) “sólo desde la cooperación puede articularse un sistema eficaz y eficiente a la vez, que sea capaz de tener en cuenta las peculiaridades de cada cual”. En otras palabras, la cooperación sirve para paliar los efectos que la desigualdad (entendida como la diferencia propia de cada entidad territorial) produce en un Estado no centralizado, en cuanto elemento integrador de las partes y elemento eficiente económica y administrativamente.

La idea de la cooperación surge en el ámbito de la organización, donde los órganos de una misma entidad necesitan relacionarse para aunar esfuerzos y evitar duplicidades y costes innecesarios. Esta idea se expande o se amplía, después, a los Estados descentralizados políticamente.²

Si se admite que la cooperación es una técnica o forma de relación necesaria en cualquier Estado descentralizado, entendemos que todavía lo es más en un Estado descentralizado con caracteres asimétricos (como es el caso español). Examinemos las razones en uno y otro supuesto:

A) La cooperación, en un estado compuesto, es el instrumento que permite un funcionamiento armónico del sistema.

1. Es un cauce que permite la integración, tanto la integración de las partes en el todo como la integración del todo en sus diferentes partes (es una relación bidireccional). En otras palabras, la cooperación permite, hace viable, instrumenta la fusión de dos conceptos aparentemente antagónicos: la ‘unidad’ del Estado y la ‘autonomía’ de los entes territoriales (Comunidades Autónomas —de ahora en adelante CCAA— y entidades locales —de ahora en adelante EELL—) que lo componen.³

² Cfr. sobre el tema Morell Ocaña (1992, pp. 76-80).

³ El artículo 2 de la Constitución española —de ahora en adelante CE— reconoce ambos principios, *unidad y autonomía*. Tempranamente nuestro Tribunal Constitucional —de ahora en adelante TC— declaró que la cooperación permite lograr una adecuada

2. La cooperación también permite y posibilita una mejor eficacia y una mayor eficiencia y economía en la gestión y en la gestión administrativa, es decir, en un Estado descentralizado cooperativo se presta un mejor servicio al ciudadano, pues evita costes, evita posibles contradicciones o incoherencias.⁴

La coexistencia en un mismo espacio territorial de diferentes entes públicos y órganos administrativos que ejercen sus competencias obliga a adoptar medidas para que la descentralización territorial y la “inflación” orgánica de las administraciones públicas no sean pagadas por el ciudadano al precio de “una suerte de esquizofrenia jurídico-administrativa”, es decir, la derivada del ejercicio independiente por cada ente u órgano de sus propias competencias (Lavilla Rubira, 1995, p. 1093).

En todo caso hay que advertir desde este mismo momento sobre el peligro que la idea de la eficacia está acarreado al derecho, puesto que, por una parte, la eficacia se ha convertido en un concepto que ‘arrasa’ a cualquier otro (por ejemplo, en Italia, la eficacia de la labor inspectora en materia de impuestos ha conllevado a subvertir el principio de presunción de inocencia en principio de culpabilidad fiscal: el contribuyente ante la inspección ha de demostrar su inocencia); por otra parte, supone un claro dominio de la economía sobre el derecho, lo que ha conllevado a que las leyes las hagan los economistas en detrimento de los juristas. Ello, como es sabido, ha introducido una fuerte inseguridad jurídica, valor o meta que ha sido una constante reivindicación del Estado de derecho y del constitucionalismo (Lucio Pegoraro, 1998, pp. 705 y ss).

síntesis entre los principios de unidad y autonomía en los que se funda nuestro Estado compuesto (STC 76/1983).

Como ha señalado Gumersindo Trujillo (1997, p. 28) el Estado autonómico supone un tipo avanzado de descentralización política caracterizado por la doble e importante peculiaridad de: a) unas estructuras centrales con deficiente capacidad integradora, lo que muestra una llamativa incongruencia con b) la relevancia de los poderes políticos territoriales. Entre éstos hay que incluir a las EELL, desde el momento en que el artículo 137 CE establece que “El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”, añadiendo el artículo 140 que “la Constitución garantiza la autonomía de los municipios”.

⁴ Los artículos 31.2 y 103.1, CE imponen a los poderes públicos y a la administración actuar y gestionar lo público de acuerdo con los principios de eficacia, eficiencia y economía.

El problema de la eficacia aparece cuando se considera un fin en sí misma que deja al margen los restantes fines y consideraciones.⁵ Por tanto, la eficacia es una razón ‘más’, pero no la única. La eficacia, como argumento a favor de la cooperación, debe ser entendida como una razón ‘más’, pero en ningún caso como la razón principal en la que sustenta la cooperación.

3. La cooperación también da respuesta a los problemas ocasionados por la cada vez mayor interdependencia que existe entre poderes diferenciados. La interdependencia ya no se predica sólo de ámbitos territoriales compuestos, sino en todos los niveles. Los poderes públicos (y la ciudadanía en general) han asumido la interdependencia como un elemento ‘natural’ o ‘consustancial’ en sus relaciones de poder, así como la incidencia que tienen todas las partes en las políticas propias. La interdependencia no se predica sólo en el ámbito interno de un estado descentralizado, sino también en el ámbito internacional, siendo el fenómeno de la integración europea el ejemplo más claro.⁶

Por otra parte, la idea de la ‘globalización’ o ‘mundialización’ —sin entrar ahora a definir las ni en el debate sobre su nomenclatura— plantean nuevos retos que han de ser asumidos por los constitucionalistas en particular y los estudiosos del derecho públicos en general.⁷

Interdependencia que todavía es mayor en un Estado social y al que aludimos a continuación.

4. Una última razón (*at last but not least*) en la que se apoya la necesidad de la cooperación es la cada vez mayor complejidad de las demandas sociales. Cada día los ciudadanos exigen más al Estado, a los poderes públicos. La expansión de los derechos sociales y su concreta implementación, con el aumento de los costes financieros, tiene en la cooperación

⁵ Sobre el tema y en relación con la incidencia de la eficacia en la protección de los derechos fundamentales, *cfr.* la introducción de Carlo Amirante al libro de Erhard Denninger, *Diritti dell'uomo e legge fondamentale*, Turín, Giappichelli, 1998.

⁶ Un atisbo de esa interdependencia es deducible del artículo 93 CE (que prevé la posibilidad de cesión de competencias nacionales a organizaciones o instituciones internacionales) y del artículo 10, CE (que establece que los DDFF se interpretarán conforme a la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales ratificados por España).

⁷ *Cfr.* sobre el tema y la problemática que plantea en el derecho constitucional la ‘europeización’ y la ‘globalización’ el artículo del profesor Gerardo Ruiz-Rico Ruiz, “El proceso de ‘europeización’ del derecho constitucional: un nuevo reto metodológico para el siglo XXI”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 117/2002.

un elemento de garantía de los mismos.⁸ La cooperación sería así, también, un instrumento a favor del Estado social. Si necesidad de la cooperación puede predicarse en el ámbito de un Estado centralizado, todavía lo es más en el ámbito de un Estado descentralizado.

B) Si las anteriores razones explican en general por qué hay que cooperar en un Estado compuesto políticamente, en el caso español habría que añadir otras cuatro razones específicas, pero que perfectamente pueden ser extrapolables a otras experiencias o supuestos:

1. En España la cooperación se justifica por el complicado esquema o modelo de reparto competencial entre el Estado y las CCAA (y a su vez entre esas 'dos' entidades y las EELL), donde la mayoría de las competencias son 'compartidas'⁹ y la imprecisión con la que a veces se delimitan jurídicamente los criterios delimitadores de los títulos competenciales, lo que precisa que sean ejercidas mediante la institucionalización de mecanismos que permitan un quehacer administrativo de carácter armónico. La complejidad del reparto competencial ha dado lugar a la existencia de una enorme cantidad de conflictos de competencia entre el Estado y las CCAA, que se han residenciado ante el TC, bien bajo la forma de recursos de inconstitucionalidad, bien bajo la forma de conflictos positivos de competencias. De hecho, el TC ha tenido un rol determinante en la clarificación del reparto competencial, hasta el punto de que se habla de la 'construcción jurisprudencial' del Estado autonómico.

Por otra parte, la conflictividad entre el Estado y las CCAA, por un lado, y las entidades locales, por otro, ha ocasionado la creación de un nuevo procedimiento ante el Tribunal Constitucional: el conflicto en defensa de la autonomía local (de cuyo tema se encarga monográficamente en este Congreso el profesor Joan Oliver Araujo, y a cuya ponencia nos remitimos para una mayor profundización).

2. En segundo lugar, la coextensión de ámbitos espaciales de competencias, es decir, la proyección sobre un mismo espacio o recurso natural

⁸ El artículo 1.1, CE declara que España se constituye en un Estado social y democrático de derecho; a su vez, el título I de la Constitución española establece un amplio catálogo de derechos sociales; y, por su parte, el artículo 9.2 establece la obligación de los poderes públicos de promover la integración política, económica, social y cultural de los ciudadanos.

⁹ En una misma materia (v. gr. legislación laboral) al Estado le corresponde en exclusiva la legislación, y a las CCAA la ejecución y/o gestión de la misma.

de títulos competenciales distintos a favor del Estado, de las CCAA (las denominadas competencias ‘concurrentes’) y las entidades locales.¹⁰

3. En tercer lugar, la cooperación permitiría la superación del actual modelo de descentralización, que se basa en dos elementos claramente desintegradores:

- las relaciones bilaterales entre el Estado y cada una de las diecisiete CCAA (que excluyen un diálogo general);
- y las relaciones político-partidistas entre el partido que apoya al gobierno de la nación y el partido que apoya al gobierno regional (que dejan al margen el diálogo institucional).

Las razones que han conducido a este modelo bilateral y partidista son variadas, desde el contemporáneo surgimiento de los partidos políticos y las CCAA hasta la existencia de CCAA que quieren ser diferentes de las restantes, pasando por el complicado modelo de reparto de competencias, así como los procesos de transferencias de las mismas.

4. La cuarta gran razón que hace necesario e imprescindible el uso de técnicas cooperativas es la integración en la Unión Europea. Conocida es la importancia que para el Estado y las CCAA tiene la participación de las mismas tanto en el proceso ascendente de la toma de decisiones como en el proceso descendente de ejecución de esas decisiones.

Y, por último, también hay que tener en cuenta, por una lado, que se ha producido una generalización de la ejecución autonómica de la legislación estatal, es decir, cada día la administración estatal decreta a favor de la autonómica y de la local,¹¹ y, por otro, que la cooperación permite a las instancias territoriales intervenir en aquellas materias que de no ser por el principio de cooperación se verían totalmente excluidas por carencia de títulos competenciales (v. gr. relaciones exteriores en una proyección amplia, como por ejemplo opinar sobre la intervención o no en Irak, referéndum o posición española sobre el Sahara, etcétera).

¹⁰ Son aquellas en las que un mismo hecho —v. gr. construcción de un edificio en la costa— da lugar a la entrada de dos títulos competenciales pertenecientes uno al Estado (costas) y otro a las CCAA y a las EELL (urbanismo).

¹¹ Un claro ejemplo de esa ejecución descentralizada en las EELL es la relativa al reciente y complejo fenómeno de la inmigración (legal e ilegal), en la que los municipios tienen que prever albergues o lugares de residencia temporal para los trabajadores, así como mantener el orden público.

Por todas estas razones, *materiales y jurídicas*, pero sobre todo *materiales*, el Tribunal Constitucional, desde una tempranísima jurisprudencia (STC 12/1982), que ha sido, y es, constante, ha reconocido que la cooperación —al contrario de lo que ocurre con la coordinación— no ha de justificarse necesariamente en preceptos concretos, ya que el deber general de cooperación se encuentra implícito en la propia forma de la organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución.

III. LA DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE LA COOPERACIÓN. SU DESLINDE CON CONCEPTOS AFINES: COOPERACIÓN Y COLABORACIÓN *VERSUS* COORDINACIÓN

La cooperación, elemento consustancial a un Estado descentralizado, plantea, sin embargo, diversos problemas que conviene ir clarificando, a fin de que la cooperación sirva como elemento que favorezca las interrelaciones entre las distintas partes; que cada parte asuma o se responsabilice de las consecuencias de sus actos; que exista una mayor eficacia y eficiencia en la gestión; que el conjunto, en definitiva, funcione mejor. Pero como antes advertíamos, se trata de un conjunto de razones que tienen todas una valencia similar, sin que debamos atribuir más peso a unas que a otras (en concreto, el recordatorio se hace con relación a la eficacia).

Se trata, posiblemente, del mejor instrumento de integración y cohesión de las partes en el todo. Integración y cohesión que cobra mayor relieve en un Estado compuesto con caracteres asimétricos y, en particular, en el español, en donde la asimetría ha sido utilizada como elemento reivindicativo frente al Estado a fin de conseguir mayores ventajas de un territorio frente a los restantes. Como recuerda Eliseo Aja (1999, p. 137), se trata de que los caballos (entidades territoriales) que tiran del carro (el Estado, que lo conforman todas las entidades territoriales) vayan todos en una misma dirección, y no cada uno por su parte, pues esto último, además de no hacer avanzar, convierte en inútiles los esfuerzos realizados por cada uno.

En España, en general, se percibe que las CCAA con mayores hechos diferenciales (País Vasco y Cataluña) son las que obtienen un mayor provecho para su territorio, en detrimento de las restantes. En otras palabras: la asimetría se ve como un elemento desintegrador en cuanto causante de agravios comparativos o desigualdades.

El primer elemento que hay que clarificar es el de su definición y distinción con otras figuras afines. Así, en España hay otros dos términos que se utilizan para designar la idea de la cooperación: la coordinación y la colaboración, términos que en general se utilizan indistintamente, aunque tienen significados distintos.

En mi opinión, cooperación y colaboración son términos o conceptos iguales, sin que los esfuerzos por distinguirlos tengan una sólida base y sin que los efectos de una u otra difieran sustancialmente. Cooperación y colaboración aluden a un *principio general* que debe presidir las relaciones entre entes descentralizados, principio que si se pretende una integración de todas las partes en un proyecto común se transforma en *deber*, en una obligación o dictado constitucional.¹²

Sin embargo, esta idea de deber casa mal con la característica fundamental de la cooperación y de la colaboración, es decir, con la *voluntariedad*. La cooperación presupone igualdad de las partes, por lo que sólo es posible cooperar si éstas quieren. Desde el momento en que las partes queden obligadas a cooperar, el elemento voluntarista desaparece y las relaciones entre aquéllas se transformarían: dejarían de ser cooperativas o colaborativas. La idea del deber creemos que no alude tanto a un deber jurídico, como a la idea de la necesidad y, mejor, de la conveniencia: cooperar es conveniente y, por tanto, necesario. Pero esto puede ser considerado como el principio que debe (el deber ser platónico) presidir las relaciones de las entidades políticas descentralizadas, pero nunca puede ser entendida como un deber exigible jurídicamente. La exigencia jurídica sería contraria al principio de autonomía. Aquí las bases del derecho civil pueden ser utilizables (la juridificación del derecho público se produce, como es conocido, como consecuencia de la ‘civilización’ de sus relaciones: el estado se entiende que es una persona y, por tanto, es responsable de sus actos, lo que permite su fiscalización por parte de los tribunales; su consideración como ‘algo más allá’ de la persona impedía, por el contrario, su control jurisdiccional, base del actual Estado de derecho). Pues en el caso que nos ocupa al igual que el propietario de un bien no está obligado a enajenarlo si no quiere, una entidad política territorial

¹² La Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, prescribe en su artículo 3.2 que “Las Administraciones públicas, en sus relaciones, se rigen por el principio de cooperación y de colaboración, y en su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos”, positivizando así la idea del *deber*.

no puede quedar obligada a cooperar si no quiere. Cosa distinta es que si como consecuencia de esa cooperación se lleguen a determinados acuerdos, éstos sean exigibles jurídicamente.

También es cierto que en el derecho civil actual la autonomía de la voluntad¹³ ha dejado de ser un elemento sagrado; así, por razones de interés social el propietario del bien puede ser expropiado del mismo. La autonomía de la voluntad ha dejado de ser un poder absoluto y se ha limitado. La cooperación podría ser exigible por razones de interés general, pero en el caso que nos estamos ocupando ese interés general hay que determinarlo, lo que plantea el problema de cuál es la instancia o cuáles son las instancias públicas que han de llevar a cabo ese cometido. La solución que la Constitución española ofrece (artículo 155 CE)¹⁴ no parece el adecuado para solucionar ese tipo de problemas en el ámbito de la cooperación, pues ésta, en nuestra opinión, se desenvuelve en unos niveles inferiores, y las consecuencias de su incumplimiento tienen hoy en día una vía de exigencia de responsabilidades: la vía de la responsabilidad política como elemento de sanción. No descartamos que en un futuro (a lo mejor en el actual Proyecto de Ley General de Cooperación, o en otros futuros proyectos) se prevean mecanismos jurídicos que por razones de interés general permitan ‘forzar’ la voluntad de quien no quiere cooperar. Pero se trata de una construcción doctrinal y jurídica que todavía tiene que andar mucho camino.¹⁵

Por tanto, la cooperación (o colaboración, para nosotros son términos iguales, si bien preferimos la utilización del primero por su mayor difusión y comprensión) se caracteriza por ser una postura que partes iguales adoptan de forma voluntaria, bien entendido que la cooperación es el

¹³ En todo caso hay que recordar que las entidades públicas no tienen autonomía de voluntad, pues están vinculadas al interés público.

¹⁴ El artículo 155 CE establece que para el caso de que una comunidad autónoma no cumpliera las obligaciones que la Constitución o las leyes le impongan, o actuar de forma que atente gravemente al interés general de España, el gobierno, previo requerimiento al presidente de la Comunidad Autónoma y con la aprobación de la mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar al cumplimiento forzoso de sus obligaciones o para la protección del interés general.

¹⁵ Una vez más la historia nos ofrece ideas: pensemos en la construcción del instituto de la expropiación forzosa, como instrumento que permite satisfacer el interés general al tiempo que garantiza al expropiado no sólo la defensa de sus derechos, sino la correspondiente indemnización.

principio que debe presidir las relaciones entre esas partes; principio que no tiene consecuencias jurídicas, pero sí políticas.

Ahora bien, la exigencia de responsabilidades políticas requiere la institucionalización de la cooperación, es decir, que el concepto de cooperación esté o sea lo suficientemente claro y comprensible como para que pueda producirse esa exigencia. La cooperación no es una construcción teórica que los poderes públicos han ido implantando, sino todo lo contrario: es una construcción práctica a la que hay que dar forma jurídica a fin de que tanto los actores políticos como, y muy principalmente, los ciudadanos puedan utilizar tanto en sede parlamentaria como en sede electoral como elemento o parámetro de sanción política.

La cooperación puede definirse así como un principio rector de las relaciones intersubjetivas (e interorgánicas) que tiende a procurar una mínima coherencia en la actuación de las múltiples organizaciones territoriales (y administrativas) coexistentes en un mismo territorio (Lavilla Rubira, 1995, p. 1092).

El presupuesto de la cooperación es triple:

- la previa existencia de unas competencias,
- la igualdad de las partes (estos dos presupuestos implican voluntariedad), y
- la necesidad de que no se produzcan contradicciones, incompatibilidades o deficiencias en el ejercicio de dichas competencias (éste implica integración, eficacia).

Sin embargo, el término “coordinación” tiene un significado y unas consecuencias distintas, a pesar de la estrecha vecindad que existe entre un instituto y otro. Así, la coordinación parte también de la existencia de unas previas competencias, así como de la necesidad de que no se produzcan contradicciones, incompatibilidades o deficiencias en el ejercicio de dichas competencias. Pero las partes no están en condiciones de igualdad, y tampoco se produce el elemento de la voluntariedad. En la coordinación, una de las partes asume una posición de superioridad respecto de las otras y, además, puede imponer unilateralmente límites efectivos a la actuación de éstos. Se trataría de una *jerarquía ‘atenuada’*, pero jerarquía al fin y al cabo.

Por esta razón, la ‘coordinación’ se considera una *competencia*, de la que es titular un ente territorial. En España, la competencia coordinación

está reconocida constitucionalmente a favor del Estado en el artículo 149 en materia de planificación de la actividad económica, investigación científica y técnica, y sanidad. Como señala el Tribunal Constitucional (STC 32/1983) “la coordinación debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta en el ejercicio de las competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema”.

La STC 42/1983 señala que la coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones, que de subsistir impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema.

Como puede observarse, la finalidad y los presupuestos (y el sentido literal o terminológico de ambas palabras) de la coordinación y de la cooperación tienen o guardan una gran similitud, si bien se trata de dos institutos radicalmente distintos.

Sin embargo, la propia Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (de ahora en adelante LRJAPyPAC), al hablar de los órganos de cooperación, establece en su artículo 5.1 que éstos pueden tener funciones de ‘coordinación’ o de ‘cooperación’, es decir, que un mismo órgano en ciertas circunstancias actuaría en posición de jerarquía, mientras que en otras actuaría en función de paridad o igualdad.

En palabras del Tribunal Constitucional (STC 214/1989, f.j. 20.f), si bien tanto las técnicas de cooperación como las de coordinación se orientan a flexibilizar y prevenir disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias, aunque sin alterar, en ninguno de los casos, la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación, lo cierto es que las consecuencias y efectos dimanantes de una u otras no son equiparables. La voluntariedad en el caso de la cooperación frente a la imposición en la coordinación —ya que toda coordinación conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto del coordinado— es, por sí mismo, un elemento diferenciador de primer orden, lo que explica y justifica que, desde la perspectiva competencial, distintas hayan de ser las posibilidades de poner en práctica unas y otras fórmulas.

En definitiva, la *voluntariedad* es uno de los elementos de la idea de la cooperación, si bien existe un *deber general* de cooperar que no afecta, en todo caso, a la libertad o soberanía para determinar los cauces específicos a través de los cuales ha de implementarse la cooperación (dimensión negativa).¹⁶ Por otra parte, para que se produzca la cooperación son necesarias dos *técnicas previas*: el intercambio de información y la asistencia o auxilio recíproco, las cuales generan un deber concreto de cooperar a requerimiento de otra parte (dimensión positiva). Son precisamente estas técnicas las que deben estar claramente definidas a fin de que su exigencia no lesione la posición de igualdad de las partes.

El otro elemento esencial en el concepto de la cooperación es que ésta no puede alterar, *no puede servir de pretexto para alterar el reparto de competencias entre el Estado y las CCAA*. Ello significa que la cooperación en ningún caso puede suponer una atribución de competencias a favor del Estado o de las CCAA o de las entidades locales. Sin embargo, el deber general de cooperación puede justificar la alteración normal de competencias cuando, por razones de seguridad y urgencia, no pueda esperarse a la actuación de las autoridades normalmente competentes (STC 95/1984).¹⁷

En todo caso, el *deber* de cooperación se predica tanto del Estado (cooperación *vertical*) como de las CCAA (cooperación *horizontal*) como de las entidades locales (cooperación vertical con el Estado y las CCAA y horizontal respecto de otros entes locales). En este sentido, el Tribunal Constitucional ha establecido que, con carácter excep-

¹⁶ Esa libertad para establecer los cauces de cooperación no significa, sin embargo, que queden fuera de control jurisdiccional —básicamente, por parte del TC—, pues aunque entre las funciones del TC no esté el prever los mecanismos específicos, éste puede determinar si esos mecanismos establecidos son suficientes o no para dar cabida al deber constitucional de cooperación. En otras palabras, aunque el TC no señale cuáles deben ser los mecanismos cooperativos, sí puede controlar si esos mecanismos cumplen la finalidad de la cooperación, pues en caso de que sean insuficientes podrá determinar su inconstitucionalidad en cuanto lesivos del deber constitucional de cooperación. Véase STC 118/1998.

¹⁷ En esta sentencia, el TC entiende que no corresponde al Estado (en concreto a la Dirección General de Inspección del Consumo) en materia de protección al consumidor “ordenar la inmovilización de mercancías y clausura de empresas con carácter preventivo durante la tramitación de los correspondientes expedientes, dando cuenta, en su caso, a las autoridades pertinentes, cuando la competencia corresponde a otra Administración pública”, es decir, que en materia de consumo no concurren razones de seguridad y urgencia.

cional, una competencia autonómica puede ser atribuida al Estado siempre y cuando la finalidad de la medida controvertida afecte a más de una Comunidad Autónoma y cuando dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación (SSTC 243/1994 y 242/1999).

IV. LAS TÉCNICAS O INSTRUMENTOS COOPERATIVOS (REMISIÓN)

Los instrumentos de cooperación son variados, y pueden ser agrupados de muy distintas formas y sin posibilidad de elaborar categorías cerradas. Al respecto, queremos señalar que:

Estos instrumentos suelen ser creaciones prácticas que luego se han incorporado a la norma. Ésa es la razón que determina su diversidad y, en consecuencia, la dificultad de un catálogo sistematizado riguroso. En este sentido, no hay acuerdo entre la doctrina, y así, en los distintos trabajos se encuentran categorías distintas, se encuentran con instrumentos que son considerados dentro de categorías distintas, y así sucesivamente.¹⁸ Ésta es otra de las razones que hace conveniente la elaboración de una Ley General de Cooperación, a fin de dar una cierta seguridad jurídica a esta materia.

No hay una sola norma en la que se recojan estos instrumentos cooperativos, pues se pueden encontrar en distintos cuerpos normativos.¹⁹

¹⁸ Puede comprobarse la diferencia en la sistematización de las distintas categorías y órganos consultando el Informe del Proyecto de Ley General de Cooperación, y las clasificaciones efectuadas por Hernández Lafuente (1999), por Menéndez Rexach (1999) o por Corcuera Atienza (1997). Fernández Manjón (2001) llega a efectuar una docena de clasificaciones sobre los instrumentos y técnicas de cooperación. Este último denomina así a un epígrafe “La versatilidad de la colaboración” (p. 19).

¹⁹ Los más generales o ambiciosos son la Ley 12/1983, del 14 de octubre, del Proceso Autonómico, la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común y la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local.

También se pueden encontrar instrumentos cooperativos en otras leyes, como por ejemplo en la Ley Orgánica 8/1985, reguladora del Derecho a la Educación (establece una conferencia sectorial para el ámbito educativo), o la Ley 2/1985, sobre Protección Civil (que establece la Comisión Nacional de Protección Civil) o la Ley 8/1980, de financiación de las CCAA (que establece el Consejo de Política Fiscal y Financiera) o la Ley Orgánica 13/1982, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (que establece una Comisión bilateral Estado-Comunidad Autónoma de Navarra), o la Ley Orgánica 1/2000, de modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (que crea una Comisión bilateral entre el Estado y la respectiva Comunidad Autónoma

En todo caso en el presente trabajo no pretendo ofrecer un listado de las técnicas cooperativas, remitiéndome para ello a mi trabajo publicado en el número 1 de la revista peruana *Aequum et Bonum*, monográfico sobre la “Reforma constitucional y sus problemas”, dirigido por el profesor Palomino Manchego, así como a los trabajos de Menéndez Rexach (1999), Hernández Lafuente (1999), Eliseo Aja (1999) o Arévalo Gutiérrez (2002), entre otros muchos.

V. CONCLUSIONES

1. La cooperación es conveniente en un Estado compuesto, y, todavía más, en un estado compuesto asimétrico, en cuanto elemento de cohesión, integración, elemento que dota a la actuación de las administraciones públicas de eficacia, eficiencia y economía, y en cuanto permite dar una mejor y más pronta respuesta a la creciente complejidad de las demandas sociales. Además, permite superar el siempre deficiente reparto competencial entre el Estado y las entidades territoriales.

2. Es preciso, para dar una mayor operatividad a la cooperación, proceder al deslinde conceptual de términos que la doctrina, la jurisprudencia y la legislación españolas han utilizado indistintamente, pero cuyos resultados son bien distintos. Nos referimos a la clara delimitación de los conceptos de cooperación y colaboración, por un lado, y de coordinación, por otro. Nosotros mantenemos que no hay diferencias entre los dos primeros, en cuanto sus dos presupuestos básicos son la voluntariedad y la igualdad de las partes, y cuyos efectos nunca pueden ser el de menguar o reducir el ámbito competencial propio.

3. Es conveniente la formalización o juridificación de los instrumentos y las técnicas de cooperación, como elemento conveniente para su normal funcionamiento. En este sentido, el sustrato iusprivatista de la cooperación ha permitido desarrollar los instrumentos y las técnicas de colaboración (es el caso de Alemania y el de España). Sin embargo, siendo lo jurídico imprescindible, la voluntad política es igualmente necesaria para garantizar el funcionamiento de la cooperación interterritorial.

La positivización del principio de lealtad institucional en la LRJAPyPAC (artículo 4) ya deducido por la jurisprudencia del Tribunal Constitucio-

para resolver las discrepancias originadas como consecuencia de la posibilidad de interponer un recurso de inconstitucionalidad), etcétera.

nal desde su más temprana doctrina, debe, ahora, calar e impregnar la cultura de todos nuestros gobernantes (estatales, autonómicos y locales), lo que supone respetar el ejercicio legítimo de las competencias propias; ponderar todos los intereses, no sólo los propios, sino también los del conjunto; facilitar la debida información y asistencia técnica entre las administraciones. Este principio (esqueleto), junto al principio-deber de colaboración entre administraciones (sangre), es el que debe dar armonía al funcionamiento de todas las administraciones (órganos diferenciados, pero con cometidos propios) para permitir el correcto desarrollo de todo el entramado estatal (cuerpo).

4. Deben superarse los ‘peligros’ o cautelas o prevenciones que rodean, en España, a la idea de la cooperación. En concreto, superar la idea de que la cooperación es un elemento de centralización; evitar que se convierta en un instrumento de homogenización; evitar su instrumentalización para usos partidistas o no generales (caso de las subvenciones); establecer cautelas en cuanto a la aprobación, supervisión, ejecución y evaluación de los acuerdos adoptados a fin de no excluir a las Cámaras legislativas de sus funciones de control; establecer canales fluidos de comunicación que permitan llegar de forma rápida a acuerdos con clara delimitación de responsabilidades de frente a los correspondientes electorados.

5. Aunque la juridificación de la cooperación la consideramos imprescindible, no es menos cierto que ésta nunca debe cerrar la puerta a nuevas vías e instrumentos de cooperación. Por otra parte, esa ‘apertura’ no debe significar dejar al margen del derecho esas nuevas vías o instrumentos.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- , *El Estado autonómico. I, Instituciones, competencias, cooperación y aspectos socioeconómicos*, Madrid, MAP, 1993.
- , *El funcionamiento del Estado autonómico*, Madrid, MAP, 1999.
- , *Informe sobre autonomías*, Madrid, Civitas, 1988.
- AJA FERNÁNDEZ, E., *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza, 1999.

- ALBERTÍ ROVIRA, E., “Cooperación territorial”, en ARAGÓN REYES (coord.), *Temas básicos de derecho constitucional*, Madrid, Civitas, 2001, t. II.
- ARÉVALO GUTIÉRREZ, A., “Las relaciones entre la administración estatal, autonómica y local en el marco constitucional”, en RODRÍGUEZ-ARANA (coord.), *La administración pública española*, Madrid, INAP, 2002.
- CASCAJO CASTRO, L., “La participación de las CCAA en las decisiones comunitarias del Estado: la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas”, en PÉREZ CALVO, A. (coord.), *La participación de las CCAA en las decisiones del Estado*, Madrid, Tecnos, 1997.
- CORCUERA ATIENZA, J., “La participación intergubernamental sectorial en el sistema autonómico español: las conferencias sectoriales”, en PÉREZ CALVO, A. (coord.), *La participación de las CCAA en las decisiones del Estado*, Madrid, Tecnos, 1997.
- FERNÁNDEZ MANJÓN, D., “La colaboración como instrumento de construcción de los estados compuestos asimétricos. Luces y sombras”, *Autonomías*, 27/2001.
- , *La colaboración en el Estado compuesto asimétrico. El caso de España*, Oñati, IVAP, 2001.
- HERNÁNDEZ LAFUENTE, A., “Coordinación, colaboración y cooperación. El desarrollo del principio de cooperación”, en varios autores, *El funcionamiento del Estado autonómico*, Madrid, MAP, 1999.
- , “Técnicas y fórmulas de cooperación en el Estado autonómico”, en varios autores, *El funcionamiento del Estado autonómico*, Madrid, MAP, 1999.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., *El constitucionalismo*, Oñati, IVAP, 2001.
- LAVILLA RUBIRA, J. J., Voz “Colaboración”, *Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid, Civitas, 1995, t. I.
- MENÉNDEZ REXACH, A., “Las relaciones de cooperación, control y conflictividad”, en GARCÍA ROCA (coord.), *Derecho público de Castilla y León*, Madrid, INAP, 1999.
- MONREAL, Antoni (coord.), *El Estado de las autonomías*, Madrid, Tecnos, 1991.
- MORELL OCAÑA, L., “La coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas con la Administración Local”, *Documentación Adminis-*

- trativa*, 230-231/1992 (monográfico dedicado al principio de coordinación).
- PEGORARO, Lucio, “La tutela della certezza giuridica in alcune costituzioni contemporanee”, en GIANFORMAGGIO, L. y JORI, M (eds.), *Scritti per Uberto Scarpelli*, Milán, Giuffrè, 1998.
- PÉREZ CALVO, “La participación general a través de las Comisiones Bilaterales de cooperación y de la Junta de Cooperación entre la Administración del Estado y la Com. Foral de Navarra”, en PÉREZ CALVO, A. (coord.), *La participación de las CCAA en las decisiones del Estado*, Madrid, Tecnos, 1997,
- (coord.), *La participación de las CCAA en las decisiones del Estado*, Madrid, Tecnos, 1997.
- PORRAS NADALES, A., “Estado social y Estado autonómico”, en varios autores, *Estudios de derecho público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*, Madrid, Tecnos, 1997.
- RUIZ-RICO RUIZ y RUIZ RUIZ, “La cooperación del Estado y las CCAA: la problemática constitucional del título I de la Ley 30/1992”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 266/1995.
- RUIZ-RICO RUIZ, G., “El Estado social autonómico: eficacia y alcance de las normas programático-sociales de los estatutos de autonomía”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 65/2002
- , “El proceso de ‘europeización’ del derecho constitucional: un nuevo reto metodológico para el siglo XXI”, *Revista de Estudios Políticos*, 117/2002.
- Varios autores, *Informe Comunidades Autónomas*, Barcelona, Instituto de Derecho Público (este informe se edita anualmente y se han utilizado y consultado sus distintas ediciones desde el año 1995).
- ZARRALUQUI ORTIGOSA, L., “La participación desde la óptica de las CCAA: la perspectiva sectorial”, en PÉREZ CALVO, A. (coord.), *La participación de las CCAA en las decisiones del Estado*, Madrid, Tecnos, 1997.