

NOTAS PARA UNA CONSTRUCCIÓN DOGMÁTICA DE LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS

LUCIANO PAREJO ALFONSO
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Carlos III de Madrid

I. LA NECESIDAD DE UNA DOGMÁTICA DE LAS RELACIONES ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS Y, EN PARTICULAR, LAS ADMINISTRACIONES.—II. EL SIGNIFICADO CONSTITUCIONAL DE LOS TRES INSTITUTOS BÁSICOS DE LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS: 1. *La dificultad de la interpretación constitucional; la colaboración, la cooperación y la coordinación como institutos del Derecho de la organización con la doble condición de principios y deberes.* 2. *La colaboración, la cooperación y la coordinación como principios.* 3. *La colaboración, la cooperación y la coordinación en cuanto deberes.* 4. *Los consecuentes presupuestos del sistema de relaciones interadministrativas*—III. LAS PIEZAS DEL SISTEMA: 1. *Las relaciones de convivencia: el reino de la mera colaboración y el código de fondo de las relaciones interadministrativas.* 2. *Las relaciones de articulación para la actuación en asuntos de interés común: la cooperación:* 2.1. Diferenciación de la cooperación, en especial respecto de la coordinación.—IV. EL LÍMITE DE LA COOPERACIÓN COMO FRONTERA DESDE LA QUE SE EXTIENDE EL CAMPO PROPIO DE LA COORDINACIÓN.—V. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES SOBRE EL ESTADO ACTUAL DE LAS TÉCNICAS DE COOPERACIÓN.

RESUMEN

La ausencia tanto de un régimen general como de una verdadera construcción dogmática de las relaciones interadministrativas constituye un déficit que lastra el funcionamiento del Estado autonómico. Desde la obligada interpretación constitucional, las categorías propias de dichas relaciones se ofrecen como institutos del Derecho de organización y, en tal condición y simultáneamente: principios y elementos del *status* de los poderes públicos y, por proyección, del régimen jurídico del ejercicio por éstos de sus potestades-competencias (operando así como derechos). Las técnicas en que se traducen tienen como fundamento la limitación del alcance de las potestades-competencias por el círculo de intereses cuya gestión esté encomendada al correspondiente sujeto-organización y como efecto la modulación (diversa) de la autonomía de los sujetos-organizaciones. En el trabajo se ensaya una determinación tanto de cada una de las técnicas —colaboración, cooperación y coordinación— como del sistema de relaciones interadministrativas como mecanismo de ajuste del ejercicio de competencias diversas en los supuestos pertinentes e, incluso, del reparto mismo de las competencias.

Palabras clave: relaciones interadministrativas; lealtad institucional; colaboración; cooperación; coordinación.

ABSTRACT

In Spain, there is an absence of a general system of inter-administrative relations, as well as a true theoretical elaboration of such relations. This deficiency ballasts the appropriate functioning of the Autonomous Regions-model of government. In the light of the necessary interpretation of the Constitution, the existing categories in the domain of inter-administrative relations shine as key-concepts of the Law on Organisation. As such, they work as principles and elements of the *status* of the public authorities and governmental units and they rule the way how those public bodies exercise their powers and competencies, something which, at the same time, transform the said principles into real

governmental duties. Those theoretical categories in the domain of inter-administrative relations result in actual techniques for the structuring of the governmental organisation. They are justified by the wish to constraining the reach of the powers and competencies of a given governmental unit on the basis of the circle of interests managed by it, something which ends up in modulating the autonomy of the said governmental units. In this contribution we try to carry out a coherent determination of those techniques (collaboration, cooperation and coordination) and of the system of inter-administrative relations, from the perspective that they conform a mechanism for adjusting the exercise of different and several administrative competencies and, what is more, of the very allocation of such competences.

Key words: inter-administrative relations; institutional loyalty; collaboration; cooperation; coordination.

I. LA NECESIDAD DE UNA DOGMÁTICA DE LAS RELACIONES ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS Y, EN PARTICULAR, LAS ADMINISTRACIONES

A pesar de la atención de que han sido objeto ya en la doctrina¹, las relaciones interadministrativas, que no son sino manifestación —inherente al Estado de las Autonomías— de la gestión del interés general desde la múltiple responsabilidad sobre diversos círculos de intereses igualmente públicos, y, con ellas, de la concurrencia, el solapamiento y la incidencia recíproca de las potestades administrativas, siguen a la espera de una satisfactoria construcción dogmática general.

Pocas, aunque significativas, son las referencias en la CE a las condiciones de funcionamiento del Estado dotado de peculiar construcción territorial que articula: la organización en tres instancias territoriales básicas

¹ Con carácter general, véanse las contribuciones al número monográfico de *DA* sobre el principio de cooperación, coordinado por A. MENÉNDEZ REXACH: *DA* núm. 240, octubre-diciembre 1994; en el que son destacables las propias del coordinador, «La cooperación, ¿un concepto jurídico?», págs. 11 y ss.; la de L. MORELL OCAÑA, «Una teoría de la cooperación», págs. 51 y ss., y, desde la perspectiva constitucional, de E. ALBERTÍ ROVIRA, «Los convenios entre Comunidades Autónomas», págs. 107 y ss.; así como también J. TAJADURA TEJADA, «El principio de cooperación en el Estado autonómico: concepto, presupuesto y fines», en *El Estado autonómico: cooperación y conflicto*, *Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 8, 2002, págs. 73 y ss. Con relación al mundo local, deben destacarse los trabajos de A. JIMÉNEZ-BLANCO, «Las relaciones interadministrativas de supervisión y control», y J. CLIMENT BARBERÁ, «La cooperación estatal y autonómica en los servicios municipales», ambos en S. MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho Municipal*, Thomson/Civitas, T. I, 2.ª ed., págs. 427 y ss. y 379 y ss., respectivamente; J. L. RIVERO YSERN, «La cooperación interadministrativa local», *Administración de Andalucía (Revista Andaluza de Administración Pública)*, núm. 46, abril-mayo-junio 2002, págs. 57 y ss., y también número extraordinario 2/2003, vol. I, págs. 61 y ss.; María Teresa CARBALLEIRA, «La cooperación interadministrativa en la LBRL», *REALA*, núm. 257, enero-marzo 1993, págs. 45 y ss.; así como también el propio autor: L. PAREJO ALFONSO, «Relaciones interadministrativas y régimen local», *REALA*, núms. 40-41, enero-marzo 1984, págs. 195 y ss.; y también, más recientemente, comentarios a los artículos 10, 55, 56, 57, 58 y 59 de la Ley básica de Régimen Local, en la obra colectiva, dirigida por M. REBOLLO PUIG, *Comentario a la Ley reguladora de las bases de Régimen Local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.

(art. 137 CE²) sobre los principios de unidad, autonomía y solidaridad (art. 2 CE), correspondiendo a la instancia central o general garantizar la solidaridad efectiva (art. 138 CE) al servicio de un orden político-social en que se dé una igualdad de derechos y deberes de los ciudadanos no perturbable por medida de autoridad alguna (art. 139 CE).

Como pone de relieve la denominación misma del Título VIII CE, el funcionamiento de ese Estado es cuestión perteneciente a la organización; cuestión desde siempre, y aún hoy, descuidada entre nosotros³ tanto en el plano constitucional como, especialmente, en el administrativo, y precisamente por lo que hace al funcionamiento o las relaciones entre los poderes públicos. Del estado de la cuestión da cuenta la afirmación de L. MORELL OCAÑA⁴: el uso anfibológico o indistinto de los términos acredita que hasta ahora el Derecho público no ha necesitado un esfuerzo de depuración conceptual.

Falta, pues, una verdadera teoría general de las relaciones interadministrativas y, con ellas y en palabras de L. MORELL OCAÑA⁵, del haz de problemas en los que la interdependencia entre los poderes y los entes públicos puede y debe resolverse mediante el acceso de los unos a la esfera jurídica de los otros, realizando en el entorno de la misma una prestación o prestaciones en beneficio de su titular.

Los términos en que se ha desarrollado el Estado autonómico no han favorecido precisamente el cultivo de la materia y su construcción dogmática:

— En el primer momento priman las relaciones bilaterales (la lógica dual; la separación) por razón del peso específico de las dos Comunidades Autónomas con gobierno nacionalista. La imbricación en términos de cooperación, no digamos ya de coordinación, es así vista con recelo por sospechosa de portar un recorte de competencias y, por tanto, de la autonomía. De esta suerte, ni siquiera en las Comunidades Autónomas constituidas al amparo del artículo 143 CE llegan a aplicarse con efectividad las previsiones del pacto autonómico de 1981. Pues aunque la doctrina científica⁶ y el

² La instancia central o general está presupuesta y, por tanto, implícita en el precepto. Y la provincial y la municipal se resumen en la que la propia denominación del capítulo II del Título VIII de la CE califica como «Administración local».

³ Con notables excepciones, entre las que destaca A. GALLEGU ANABITARTE, *Derecho General de la Organización*, Madrid, 1971, y, también —junto con A. DE MARCOS FERNÁNDEZ—, «Derecho General de la Organización», en *Derecho Administrativo. I. Materiales*, Madrid, 1993.

La situación entre nosotros no es, de otro lado, peculiar, dándose también en los países de nuestro inmediato entorno. Como para la situación en Alemania ha destacado D. CZYBULKA, *Die Legitimation der öffentlichen Verwaltung unter Berücksichtigung ihrer Organisation sowie der Entstehungsgeschichte zum Grundgesetz*, C. F. Müller, Heidelberg, 1989, el abandono por la dogmática de la organización justifica en este campo la afirmación de N. ACHTERBERG de la existencia de un balance deficitario en la teoría del Estado.

⁴ L. MORELL OCAÑA, *op. cit.* en nota 1.

⁵ L. MORELL OCAÑA, *op. cit.* en nota 1.

⁶ Por todos, los trabajos contenidos en el libro colectivo E. GARCÍA DE ENTERRÍA (coord.), *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española*, IEE, Madrid, 1980.

propio Tribunal Constitucional (SsTC 18/1982, de 4 de mayo; 64/1982, de 4 de noviembre) resaltan la importancia de la colaboración, la cooperación y la coordinación, los instrumentos articulados efectivamente por el legislador general distan de ser adecuados y satisfactorios. Es significativo que, en su versión primera, los Estatutos de Autonomía no dediquen especial atención al momento de contribución al funcionamiento solidario del Estado como un todo.

A pesar de ello, el Tribunal Constitucional sienta una doctrina conforme a la cual: i) el principio del deber general de colaboración no está precisado de justificación en preceptos concretos del orden constitucional por implícito (también en términos de cooperación) en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado (SsTC 18/1982, de 4 de mayo; 80/1985, de 4 de julio; y 96/1986, de 10 de julio); ii) de suerte que es en todo caso aconsejable una colaboración adecuada que ayude a la búsqueda de soluciones equitativas, incluso al margen de la distribución territorial de competencias; iii) el principio se vincula a la solidaridad del artículo 2 CE en clave de lealtad institucional (STC 64/1990, de 5 de abril); y iv) su eficacia es tanto negativa: impone el respeto a los intereses generales del conjunto y a los particulares de otras instancias, como positiva: incorpora la obligación de una actitud constructiva para con el conjunto y con las demás autonomías y, en particular, el deber de mutuo y recíproco auxilio, concretado en la exigencia de suministro de la información precisa para el ejercicio de las competencias (SsTC 76/1983, de 5 de agosto; 80/1985, de 4 de julio). Es una doctrina ésta, empero, que no ha llegado a tener la potencia suficiente como para decantar en la praxis la cultura de colaboración leal precisa para el correcto funcionamiento del Estado.

— La Ley 12/1983, de 14 de octubre, del proceso autonómico, primera regulación legal ordinaria en clave cooperativa, fracasa, en efecto, en este contexto inicial: en el Estado autonómico en el que marcan la pauta —bilateralidad— las Comunidades Autónomas con gobierno nacionalista. De ahí la escasa significación de las fórmulas de colaboración llamadas a servir la coordinación (como resultado).

— La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, pretende ya, desde la perspectiva que le es propia, una regulación sistemática de las relaciones de colaboración, pero, además de ser incapaz de inducir por sí sola una dinámica cooperativa al conjunto de la estructura estatal, tarda en comprenderse (si es que lo llega a ser del todo) y, desde luego, en aplicarse y sufre la suerte general del régimen local.

— Es lógico, así, que los Acuerdos autonómicos de 1992 se ocupen de la cuestión y contengan propuestas para desarrollar justamente el principio de cooperación. Y lo hacen apostando significativamente por las Conferencias Sectoriales como medio habitual y normal —en términos de relación institucional— para articular las relaciones entre los diversos complejos de gobierno y administración territoriales y distinguiendo entre Conferencias consultivas y de participación en la toma de decisiones. Pero la efectividad de las relaciones así articuladas tropieza con las dificultades que comporta

la enorme diversidad de los techos competenciales. De donde la incorporación también del objetivo de homogeneización de éstos. Si esta homogeneización se consigue en lo sustancial, la persistencia de escasa, por no decir nula, atención a la cuestión de la colaboración en las reformas de los Estatutos de Autonomía revela la ausencia de todo significativo avance en este terreno.

— Finalmente, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (modificada, de modo significativo, en 1999 y hoy vigente), llamada constitucionalmente a desarrollar en este punto —y por lo que hace al poder público administrativo— la Constitución, se ocupa ciertamente de la materia, inspirándose en la Ley 7/1985, de 2 de abril, pero, además de hacerlo de modo insuficiente, margina el núcleo duro de los problemas relacionados con la coordinación, en especial la vinculante, y renuncia en todo caso a la definición de un verdadero sistema general de relaciones interadministrativas (de la que queda fuera, por supuesto, la ya obligada perspectiva de la integración supranacional).

— En su estadio actual, el proceso, más que de reforma de sus Estatutos, de «reconstitución» de las Comunidades Autónomas, iniciado con el nuevo Estatuto catalán, está lejos de propiciar no ya la mejora, sino siquiera la consolidación de los insuficientes progresos en la dinámica cooperativa del Estado.

Excede con mucho de las posibilidades de estas reflexiones el análisis de la dimensión estrictamente constitucional —las relaciones de los órganos constitucionales entre sí— de la cuestión que constituye su objeto. Deben centrarse, pues, en las, ciertamente de relevancia constitucional, que median entre las piezas del poder público administrativo, del complejo que —tomando a préstamo la expresión con la que se rubrica el Título IV CE— cabe calificar como «Gobierno-Administración»; complejo orgánico y funcional éste que se extiende a lo largo de los tres niveles de la organización territorial del Estado: el integrado en la instancia general, objeto de regulación directa en dicho título constitucional; el que lo está en la instancia autonómica, resultante de los artículos 152.1 y 154 CE⁷; y el «gobierno y administración» de municipios y provincias, al que se refieren los artículos 140 y 141.2 CE, respectivamente. A él, en su dimensión administrativa, se refiere el artículo 149.1.18 CE, del que la STC 76/1983, de 5 de agosto, tiene dicho que comprende —a título de reflexión del Estado sobre sí mismo— la regulación de las relaciones entre las Administraciones que integran el poder público administrativo y, por tanto, las bases, de y para la coordinación de las mismas. De donde se sigue que *tales bases del sistema del referido poder público administrativo no son otra cosa que continuación, en sede legislativa ordinaria, de la organización constitucional del Estado*, la cual, a pesar

⁷ El modelo que prefigura este precepto (Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas; el artículo 154 CE habla de la Administración propia de la Comunidad Autónoma), aunque referido a las Comunidades Autónomas constituidas al amparo del artículo 151 CE, ha sido generalizado.

de su carácter escueto y gracias a su condición de Derecho imperativo, *excluye la conceptualización de la organización administrativa como un «indiferente constitucional» y, por tanto, una ilimitada libertad de configuración del legislador ordinario en este terreno.* La articulación de la organización administrativa depende de la interpretación del relevante orden constitucional, que la encuadra, le señala directivas y le impone límites.

Toda regulación del poder público administrativo y, en particular, del sistema de relaciones entre sus piezas es, pues, desarrollo precisamente del orden constitucional organizativo y él mismo es, consecuentemente, Derecho de la organización. El artículo 103.1 CE es, sin duda, el precepto clave y de referencia para el conjunto de las Administraciones públicas que integran aquel poder. Y hace descansar la organización de éste sobre la trilogía descentralización-coordinación-eficacia.

Mientras el principio de descentralización, en cuanto conectado con el principio estructural de autonomía, impone la continuación de la lógica de la organización territorial del Estado en el plano administrativo y postula, así, la fragmentación del poder administrativo para su distribución en una pluralidad de instancias diferenciadas o separadas en paralelo y correspondencia con las de la referida organización territorial y sus respectivos ámbitos de responsabilidad en la gestión de los asuntos públicos⁸, el de coordinación es sin duda el trasunto, en el aludido plano, de los principios estructurales de unidad-solidaridad, expresando así la servicialidad última del poder público administrativo, como un todo coordinado, a la unidad sustantiva constitucional. Esta servicialidad se revela justamente en el principio de eficacia, que introduce en el estatuto constitucional de dicho poder —junto a la que resulta del sometimiento al ordenamiento jurídico postulado por el principio de legalidad— la legitimación precisamente por el resultado. Este último es ciertamente compatible con los dos anteriores, pero en su combinación con el segundo, es decir, en el campo que implique la acción de dos o más de las piezas del poder administrativo, exige la superación de la pluralidad, sin anularla, en el resultado, en la realización del interés general objetivo conforme al orden constitucional y, por tanto, la unidad que éste representa. En la medida en que en el Estado, que es autónómico sin renunciar a su condición de Estado democrático y *social* de Derecho, esa legitimación —como se sigue sin más del artículo 9.2 CE— debe predicarse, por supuesto, de las distintas Administraciones de las instancias territoriales autónomas entre sí, pero también del conjunto de ellas hasta donde y cuando proceda. No precisa de mayor justificación que esta exigencia no puede dejar de repercutir sobre las organizaciones mismas y su funcionamiento, pues de unas y otro depende, en definitiva, la posibilidad de la producción misma del resultado coherente demandado por el interés general definido desde el orden constitucional. No es casualidad, por ello, la re-

⁸ Precisamente por su conexión con el de autonomía, el principio sirve a la par a la extensión del juego, en el seno del poder administrativo, de la limitación y el equilibrio reclamados por el principio de división de poderes ínsito en el de Estado de Derecho.

ferencia del artículo 103.1 CE a la doble vertiente de la Administración pública: sujeto y acción. Se entiende perfectamente, por ello, la anfibología que se suele lamentar en el concepto de coordinación. Pues con él ha de significarse y se significa, gracias a su alto grado de abstracción, *el conjunto de requerimientos organizativos, de funcionamiento, de acción y de resultado inscritos en el principal estatuto constitucional de la Administración pública*.

Puede convenirse, así, con A. MENÉNDEZ REXACH⁹ en que la construcción del sistema de relaciones interadministrativas reposa por completo en tres técnicas de elevada abstracción y, por tanto, pobreza de contenido significativo propio: la colaboración, la cooperación y la coordinación. Y, en efecto, estos conceptos se manejan en la doctrina unas veces como sinónimos y otras como diferentes y aun contrapuestos, lo que pone de manifiesto la dificultad de su aprehensión y determinación jurídicas.

Sin embargo, la doctrina dominante considera sinónimos la colaboración y la cooperación, poniendo así el acento en su diferenciación de la coordinación. Estas operaciones se cumplen sobre un presupuesto y con arreglo a tres criterios. El presupuesto no es otro que la negación a la colaboración —con la doctrina constitucional (STC 118/1996, de 27 de julio)— de la condición de título competencial invocable para interferir en el ejercicio de otras competencias. En él se apoya la diferenciación por E. ALBERTÍ ROVIRA¹⁰ entre relaciones interadministrativas competenciales y no competenciales, las segundas de las cuales no derivan del reparto o distribución de competencias, sino del ejercicio autónomo de competencias propias y son, por ello, las que deben inspirarse en el principio de colaboración. Sobre esta base:

— La cooperación se ofrece articulada por las notas de voluntariedad, igualdad posicional e imposibilidad de imposición unilateral de cualquier decisión (lo que la diferencia radicalmente de la coordinación, a la que es inherente cierta capacidad directiva o decisoria y, por tanto, una posición de superioridad o supremacía; en este sentido: STC 214/1989, de 21 de diciembre). Ésta es la razón por la que no puede desplegar virtualidad alguna como límite a las competencias. Aunque ciertamente pueda afectar al ejercicio de éstas, encuentra su techo propio en la titularidad, no disponible, de las competencias.

— La coordinación sí que supone, por el contrario, un límite a las competencias. Pues si bien no comporta sustracción o menoscabo de éstas (ya que las presupone), sí implica la facultad de decidir, que hace imposible el respeto total de las competencias implicadas (STC 27/1987, de 28 de febrero). De ahí que, como tempranamente señaló el Tribunal Constitucional para la autonomía local (STC 12/1982, de 4 de mayo), afecta a ésta en cuanto límite al pleno ejercicio de las competencias por ella cubiertas. La consecuencia no es otra que la restricción de su juego legítimo a los casos tasados

⁹ A. MENÉNDEZ REXACH, *op. cit.* en nota 1.

¹⁰ E. ALBERTÍ ROVIRA, *op. cit.* en nota 1.

expresamente previstos en la Ley (a diferencia de lo que sucede con la cooperación, siempre posible en función del deber general implícito en la forma de organización territorial del Estado y que no es menester justificar en preceptos concretos).

Este sintético resumen revela un estado de la cuestión que, además de insatisfactorio, no ha pacificado la diferencia entre la cooperación y la coordinación en la que descansa —conceptos que la más reciente doctrina constitucional (STC 102/1995, de 26 de julio) tiende aun a confundir más—, y tampoco ha clarificado la posibilidad o no de la existencia de la cooperación forzosa, cuestión que surge de suyo de la siguiente reflexión: si la colaboración es un deber general, ¿cómo puede ser compatible con la voluntariedad de su cumplimiento? Y aunque no pueda negarse el avance en la distinción entre la cooperación y la coordinación, bajo el primer concepto (usado como sinónimo de la colaboración), de un lado, se incluye una variedad proteica de supuestos requirente de mayor sistematización y, de otro y quizás por no responder al criterio de la voluntariedad, se excluyen otros que tampoco encajan en la coordinación, atribuyendo a este concepto un contenido decisorio que parece imprescindible para su sustantividad propia.

Es tarea pendiente en todo caso la formulación de un esquema completo de las técnicas cooperativas y, enmarcándolo, de un cuadro general de las relaciones interadministrativas articuladas en torno a los términos «ómnibus» de la colaboración, la cooperación y la coordinación. No existe, pues, referencia alguna, no ya normativa, sino siquiera dogmática, en punto al régimen de validez de las relaciones interadministrativas. Y ello repercute de forma notable en el control judicial.

II. EL SIGNIFICADO CONSTITUCIONAL DE LOS TRES INSTITUTOS BÁSICOS DE LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS

1. *La dificultad de la interpretación constitucional; la colaboración, la cooperación y la coordinación como institutos del Derecho de la organización con la doble condición de principios y deberes*

La CE emplea en pocas ocasiones los conceptos de colaboración y cooperación y en algunas más, aunque tampoco abundantes, el de coordinación, haciéndolo indistintamente en sus partes dogmática y organizativa (con notable mayor frecuencia, no obstante, en la segunda)¹¹.

¹¹ Los preceptos de la CE en los que se utiliza alguno de ellos son los siguientes:

- Artículo 16.2 CE: «Los poderes públicos ... mantendrán las consiguientes *relaciones de cooperación* con la Iglesia Católica y las demás confesiones».
- Artículo 98.2: «El Presidente *coordina* las funciones de los demás miembros...».
- Artículo 103.1: «La Administración pública sirve con objetividad ... Y actúa de acuerdo con los principios de ... *coordinación*...».

Es ésta una base ciertamente insuficiente para hacer convincente la inferencia doctrinal (ENTRENA CUESTA¹², MENÉNDEZ REXACH¹³) de que, en el texto constitucional, la colaboración siempre hace referencia a la participación auxiliar o complementaria en una función ajena o no propia, mientras que la cooperación se refiere a la relación, en pie de igualdad, entre titulares de competencias propias.

Del texto constitucional se desprende más bien que los mencionados conceptos: i) se emplean sin pretensión de rigor técnico ni, por tanto, de significación específica alguna más allá de la simple alusión a la exigencia del funcionamiento armónico y no disfuncional del poder público (las piezas del Estado-organización deben colaborar, cooperar, coordinarse para que el Estado ordenamiento-acción eficaz realizada ofrezca una imagen-resultado de coordinación); y ii) remiten a una amplia gama de comportamientos: desde el auxilio y la complementariedad (desde competencias distintas y separadas) hasta la puesta en común de dos o más competencias sustantivas compartidas o concurrentes, sea o no desde una posición de igualdad.

El problema que para la interpretación constitucional plantean estos tres conceptos básicos radica en que todos ellos (véase el Diccionario de la Real Academia de la Lengua) *significan simultáneamente*: la *acción* misma de colaborar, cooperar y coordinar, de un lado, y el *efecto* de esa acción (estado resultante), de otro lado.

-
- Artículo 129.2 CE: «Los poderes públicos ... fomentarán, mediante una legislación adecuada, las *sociedades cooperativas*...».
 - Artículo 131.2 CE: «El Gobierno elaborará los proyectos de planificación de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por la Comunidades Autónomas y el asesoramiento y *colaboración* de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas».
 - Artículo 145 CE: «... convenios entre CC.AA. En los demás supuestos los *acuerdos de cooperación* entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales».
 - Artículo 148.1.22 CE: «... La *coordinación* y demás *facultades* en relación con las policías locales en los términos que establezca una Ley orgánica».
 - Artículo 149.1.13 CE: «Bases y *coordinación* de la planificación general de la actividad económica».
 - Artículo 149.1.15 CE: «Fomento y *coordinación* general de la investigación científica y técnica».
 - Artículo 149.1.16 CE: «... Bases y *coordinación* general de la sanidad...».
 - Artículo 154 CE: «Un Delegado nombrado por el Gobierno dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y la *coordinará* ... con la Administración propia de la Comunidad».
 - Artículo 156.1 CE: «Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera ... con arreglo a los *principios de coordinación* con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles».
 - Y artículo 156.2 CE: «Las Comunidades Autónomas podrán actuar como delegados o *colaboradores* del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios de aquél, de acuerdo con las Leyes y los Estatutos».

¹² R. ENTRENA CUESTA, *Curso de Derecho administrativo*, vol. I/2, Tecnos, 1996, págs. 41 y ss.

¹³ A. MENÉNDEZ REXACH, *op. cit.* en nota 1.

Lo que diferencia, pues, la coordinación (como acción) es que supone un *plus* (el consistente en concertar medios, esfuerzos, etc., para la acción en común) respecto tanto de la cooperación, que alude sólo al obrar juntamente con otro u otros para un mismo fin, como de la colaboración, cuyo significado no va más allá del de trabajar con otra u otras personas en la realización de una obra, es decir, de contribuir o ayudar con otros al logro de un fin. Ese *plus* diferenciador, pues *alguien tiene que concertar, ordenar, hacer de la coordinación una colaboración-cooperación ordenada, concertada en la acción por relación al resultado*¹⁴. Sin él, la colaboración-cooperación une sólo en el fin (no en los medios).

Esta primera aproximación permite ya afirmar que no sólo la coordinación (como se sigue de la doctrina del Tribunal Constitucional y, con ella, de la científica), sino también la colaboración y la cooperación, es decir, las tres categorías consideradas, son, desde la Constitución y en cuanto *institutos del Derecho de la organización, simultáneamente: principios* (referidos a las condiciones de la acción y al estado resultante de la misma) y *elementos del status de los poderes públicos* (las organizaciones administrativas en tanto que sujetos) y, por proyección, también del *régimen jurídico de las potestades-competencias de éstos* (ofreciéndose en tal sentido como *deberes*). Lo que no niega la diferenciación de la coordinación.

Lo que determina esa diferenciación y hace, por ello, la peculiaridad de la coordinación es el *plus* antes aludido, que le hace incluir —superándolos— los momentos propios de la colaboración y la cooperación (la coordinación se puede alcanzar colaborando, cooperando o coordinando), revela su importancia para la unidad constitucional y explica su directa y más numerosa previsión constitucional, incluso en términos de competencia (arts. 98.2, 148.1.22 y 149.1.13, 15 y 16 CE).

2. *La colaboración, la cooperación y la coordinación como principios*

En la Constitución, la colaboración, la cooperación y la coordinación, así entendidas, se ofrecen, pues y en primer lugar, como principios, en cuya calidad:

— *Lo son del sistema de poderes públicos administrativos* (inscritos en las correspondientes instancias territoriales autónomas), por lo que definen organizativamente —por relación al funcionamiento y el resultado de la acción— la dimensión unitaria de la Administración pública en el Estado autonómico.

¹⁴ Esta interpretación a partir del significado general del concepto en la lengua coincide en el fondo con la jurídica del Tribunal Constitucional, conforme a cuya Sentencia 32/1983, de 28 de abril, la coordinación consiste en la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema.

— *Operan desde la estructura interna que les es inherente y que determina el de coordinación en tanto que el más general, abstracto y comprensivo, toda vez que incluye los requerimientos de los otros dos.* Por ello, cuando se dice que el de colaboración-cooperación está implícito en el orden constitucional debe entenderse, más precisa y correctamente, que lo está a través de la proclamación explícita del de coordinación en el artículo 103.1 CE para toda la Administración pública. Téngase en cuenta que, en el precepto, la coordinación se predica de la Administración-organización (y, por tanto, de cada uno de los sujetos de ella) y de la Administración-actividad (de la de los diversos sujetos por separado y la del conjunto de ellos en cuanto colaboradores-cooperantes que son, bien coordinadores, bien coordinados).

— Y, por ello, *incorporan ex constitutione los correspondientes fines comunes* (reconducibles a la coordinación como resultado) *al status de cada uno de los sujetos-organizaciones* (vinculación jurídica general de éstos a tales fines) *y a su respectiva actividad* (vinculación de ésta a dichos fines y, por tanto, de todas las potestades-competencias de que la misma constituye actuación). De esta suerte, los fines comunes, siendo *transversales a ellos*, forman de suyo bloque con los peculiares (según su específica legislación programadora) de las correspondientes concretas potestades-competencias (cara a la trascendencia, en la gestión, de los respectivos intereses para realizar el interés general objetivo). Y ello en virtud de la exigencia constitucional de su *interiorización* por el régimen de dichas concretas potestades-competencias.

— En su virtud, *resultan ser también, subjetivamente, deberes generales de los sujetos-organizaciones y parte del contenido funcional de sus potestades*, sobre las que se proyectan a los efectos de la expresada trascendencia.

— Consiguientemente, *modulan ex constitutione la autonomía* (gestión bajo la propia responsabilidad) *de los sujetos-organizaciones en lo estrictamente necesario* (y, por tanto, en diverso grado: de menor a mayor; mediante o a través de diversas técnicas) *para la repetida trascendencia y en función de la textura e imbricación de los intereses públicos* (los círculos de intereses públicos gestionados con autonomía *ex* artículo 137 CE). Hasta llegar —en el supuesto máximo (la coordinación forzosa)— a imponer un límite al ejercicio de la propia competencia.

— *Encuentran fundamento constitucional en el alcance de la competencia atribuida en régimen de autonomía sólo hasta donde llega el círculo territorial de intereses públicos de la encomienda constitucional de cuya gestión se trate.* Y ello con independencia de los términos de la atribución legal y a la vista de las circunstancias del caso (por naturaleza o por razones de urgencia) de las competencias.

Desde esta perspectiva, el sistema de relaciones interadministrativas se ofrece como mecanismo de corrección o ajuste, para supuestos determinados, del ejercicio de competencias diversas; incluso, del sistema mismo de reparto de competencias. Lo que confirma su carácter organizativo, pues lo mismo sucede, al interior de las organizaciones, con la desconcentración, la delegación (de firma o verdadera), la encomienda de gestión, la avocación, etc.

Y, en el supuesto límite de la coordinación forzosa, el fundamento expuesto se complementa con la estructura misma de los círculos de intereses públicos correspondientes a la organización territorial del Estado, pues, conforme a ella, los más amplios y generales gozan de supremacía sobre los más estrechos o reducidos y particulares.

La diferenciación de la coordinación, sin embargo, no hace de la colaboración y la cooperación entidades idénticas o de contenido coincidente, siempre en el plano constitucional en el que ahora se razona. E. ALBERTÍ ROVIRA¹⁵, tomando pie en la conexión establecida por el Tribunal Constitucional entre solidaridad y colaboración-lealtad, señala, en efecto, que la solidaridad representa un límite negativo al ejercicio de las competencias, mientras que la colaboración tiene un contenido positivo. La colaboración afecta directamente, pues, a la independencia de las partes en el ejercicio de sus funciones, de modo que exige de ellas una determinada actuación positiva, dando lugar al establecimiento de una concreta relación entre ambas.

En realidad, *la colaboración lato sensu* (derivada de la lealtad institucional) *es más bien un principio constitucional (implícito), que comporta una modulación de la independencia y separación de las instancias territoriales del Estado en el ejercicio de sus potestades-competencias*, precisamente porque modula su *status* de autonomía. Es, en definitiva, *el género del que resultan las especies de la colaboración stricto sensu, la cooperación y la coordinación*.

Como tengo dicho en otro lugar¹⁶, las concretas técnicas de cooperación y de coordinación precisan para poder ser eficaces en el resultado (coordinación) un clima y un fluido comunes propicios, que no son otros que los que proporciona la colaboración. Ésta es presupuesto obviamente de aquél (el resultado: la coordinación), por lo que se infiere sin más del mismo como *exigencia existencial del complejo Estado de las Autonomías: la colaboración es, en el plano del funcionamiento, la otra cara de éste, el reverso de la que, en el plano de la estructura, dibuja la autonomía de las organizaciones con el deslinde de las competencias a ejercer bajo la propia responsabilidad*.

Desde este punto de vista, la colaboración *lato sensu* y la coordinación *definen, como principios (implícito el primero, pero presupuesto del segundo explícito), el fin institucional de la totalidad de las técnicas puestas al servicio del esquema de las relaciones interadministrativas*, incluidas las que no son de coordinación, sino de mera cooperación. Pues dicho fin consiste en la coordinación (como estado-resultado) de la acción del poder público gracias a la colaboración entre sus distintas piezas autónomas. Aquí acierta el artículo 10.1 LrBRL, a pesar de las críticas de que ha sido objeto.

Así pues, la colaboración *lato sensu* cumple en el Estado autonómico, *mutatis mutandis*, el mismo papel que en la Unión Europea desempeña la obligación genérica de hacer (adopción de las medidas generales y particu-

¹⁵ E. ALBERTÍ ROVIRA, *op. cit.* en nota 1.

¹⁶ L. PAREJO ALFONSO, *op. cit.* en nota 1.

lares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del TCE o resultantes de los actos de las instituciones comunitarias y facilitación de la misión de la instancia supranacional) y no hacer (abstención de cualesquiera medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines enunciados en el TCE) que, con idéntica anfibología¹⁷, establece el artículo 10 TCE.

Cabe sostener por ello también en Derecho interno que la colaboración es un principio que, en el plano del Estado administrativo, se traduce en un deber general de todas y cada una de las Administraciones de: i) actuar como parte de un complejo articulado de poderes públicos, y ii) abstenerse de toda actuación contradictoria con el sistema. Y ello con mayor razón e intensidad que en Derecho comunitario, dada la integración plena que implica el Estado definido por la CE.

3. *La colaboración, la cooperación y la coordinación en cuanto deberes*

En tanto que deber, la colaboración y, a su través, también la cooperación y la coordinación:

— *Se proyectan sobre todas las potestades-competencias sustantivas o materiales.*

— *Su alcance depende de las exigencias del sistema, por lo que se concreta en principio en obligaciones generales (de colaboración) y, sucesivamente y sobre el fondo que ellas proporcionan, de las más concretas de acción cooperativa y acción coordinada en función del grado de coherencia o integración de la acción administrativa que demande la textura e imbricación de los intereses públicos presentes en cada caso y del juego, por tanto, de unas u otras técnicas articuladoras justamente de la colaboración administrativa: la cooperación y la coordinación. Estas últimas no son, pues, sino concreciones sucesivas de la colaboración en el sistema, moduladoras de la incidencia de los requerimientos que dichas relaciones producen en la(s) autonomía(s) correspondiente(s).*

— *Y su violación puede hacerse valer ante los órganos jurisdiccionales (como ha destacado especialmente J. TAJADURA TEJADA¹⁸).*

¹⁷ La Declaración número 3, sobre el artículo 10 TCE, anexa al Tratado de Niza, 2001, dice: «La Conferencia recuerda que el deber de cooperación leal que se deriva del artículo 10 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y que rige las relaciones entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias, rige también las relaciones entre las propias instituciones comunitarias. Por lo que respecta a las relaciones entre las instituciones, cuando en el marco de dicho deber de cooperación leal sea necesario facilitar la aplicación de las disposiciones del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión podrán celebrar acuerdos interinstitucionales. Estos acuerdos no podrán modificar ni completar las disposiciones del Tratado y sólo podrán celebrarse con el consentimiento de esas tres instituciones».

¹⁸ J. TAJADURA TEJADA, *op. cit.* en nota 1.

4. *Los consecuentes presupuestos del sistema de relaciones interadministrativas*

En todo caso, el entero esquema de relaciones a que la colaboración así entendida da lugar, y que ella sostiene, descansa¹⁹ sobre *tres presupuestos*:

1) Por de pronto, el de *respeto a los ámbitos competenciales respectivos*. La autonomía no se diluye ni desnaturaliza por efecto de la necesaria integración del gobierno y la administración de cada instancia territorial en la dinámica del poder público administrativo como complejo de organizaciones-actividades constitutivo de un específico subsistema del Estado de las Autonomías; antes al contrario, esa integración se cumple precisamente desde el estatuto propio de cada pieza del subsistema, en el seno del cual dichas piezas continúan portándolo y conservándolo en todo momento. Y ello incluso en el supuesto de mayor intensidad de las relaciones interadministrativas —el que justifica el juego de la técnica de coordinación—, como de forma clara dispone, para las entidades locales, el apartado 4 del artículo 10 LrBRL: las funciones de coordinación no afectan en ningún caso a la autonomía (cuyo núcleo es la autoorganización). Cualquier otra solución supondría el contrasentido de la anulación de la lógica constructiva misma del Estado autonómico en el momento decisivo de su funcionamiento como tal.

2) Pero, inmediatamente, *el de la solidaridad* (en su traducción legal ordinaria como *lealtad institucional*), que tiene rango constitucional y está implícito en la construcción de las relaciones interadministrativas sobre deberes de interacción positiva —en definitiva, de colaboración— desde el referido respeto a los ámbitos competenciales respectivos.

3) Y, finalmente, *el de la transparencia informativa*. Las relaciones interadministrativas descansan por entero, en efecto, sobre la fluidez y plenitud del flujo de la información necesaria y pertinente entre las Administraciones públicas concernidas por un mismo asunto. No es por ello casual que la enumeración de deberes que hace el apartado 1 del artículo 10 LrBRL comience precisamente por el referido a *la información mutua*. Ésta —la información— es, así, tanto presupuesto del correcto funcionamiento del esquema de relaciones como soporte y contexto del contenido mismo de estas relaciones, es decir, de la colaboración para la coordinación y, por tanto, del éxito de las técnicas de cooperación y coordinación. En este sentido, igualmente la doctrina del Tribunal Constitucional²⁰.

¹⁹ Como, desde 1985, precisa el artículo 10.1 LrBRL correctamente, a pesar de las injustificadas críticas de que ha sido objeto.

²⁰ A este respecto, la STC 6/1993, de 8 de marzo, afirma que: «La existencia de deberes recíprocos de intercambio de información entre las Administraciones públicas implicadas es una consecuencia del principio general de colaboración que debe presidir las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas —y en general entre cualesquiera Adminis-

III. LAS PIEZAS DEL SISTEMA

1. *Las relaciones de convivencia: el reino de la mera colaboración y el código de fondo de las relaciones interadministrativas*

Sobre todas y cada una de las organizaciones administrativas pesa, en este ámbito basal del sistema, el deber general, capaz de diversificarse en contenido y alcance, que deriva del principio general de colaboración. Al tener éste —y, por tanto, aquél— porte constitucional, el contenido diverso en que se desagregue el deber, así como, por tanto, el de este mismo, no es otro que el proyectado en cada caso por las exigencias del orden constitucional, impidiendo desde luego la interdicción de toda legislación meramente interpretativa (Tribunal Constitucional *dixit*) que la legislación ordinaria de desarrollo pueda aspirar a delimitarlo con carácter general. Por ello ha po-

traciones territoriales— y que no es preciso justificar en preceptos concretos, porque se deriva de la esencia del modelo de organización territorial que la Constitución implanta [STC 76/1983, fundamento jurídico 11, una doctrina iniciada en la STC 18/1992, fundamento jurídico 14, y reiterada, entre otras, en las SSTC 104/1988, fundamento jurídico 5; 103/1989, fundamento jurídico 9.a); 236/1991, fundamento jurídico 6]. La previsión legal y expresa de ese deber de información recíproca, por sí sola, no implica extensión alguna de las competencias estatales [STC 80/1985, fundamento jurídico 2]. Y hay consecuentemente que entender, dado el carácter bilateral y recíproco de ese deber que no juega únicamente en provecho del Estado, que tampoco implica una indebida extensión de las competencias autonómicas. Bien es cierto que en ocasiones la imposición de deberes de información pudiera hacer pensar que pretende, en realidad, una intervención más intensa en la actividad de otras Administraciones públicas o la imposición de la prestación de otro tipo de servicios [STC 123/1984, fundamento jurídico 5]; o, incluso, crear un método “encubierto difuso o indirecto de control” de una Administración por parte de otra, dada la intensidad de esa información [STC 104/1988, fundamento jurídico 5]. Pero ello no es así inevitablemente y sin necesidad de mayores argumentaciones. Como regla general, por tanto, la previsión legal de deberes de información recíproca no supone, en sí misma, el ejercicio de competencias ni tampoco realmente el ejercicio de funciones de coordinación preventiva, algo que es necesaria y lógicamente siempre un momento ulterior al del intercambio y acopio de información, aunque se encuentre íntimamente unido [STC 45/1991, fundamento jurídico 4]».

Y la STC 233/1999, de 13 de diciembre, rechazando la inconstitucionalidad de las correspondientes previsiones de la legislación de las haciendas locales, fundamenta la comunicación de información establecida por el legislador en «... un deber de colaboración dimanante tanto del general deber de auxilio recíproco entre órganos estatales, autonómicos y locales, como del específico deber que establece el art. 8.1 LHL, no impugnado; un deber que, como hemos señalado reiteradas veces, “no es menester justificar en preceptos concretos” y que “se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución” (STC 18/1982, fundamento jurídico 14). Un deber de comunicación en relación con una información cuya captación y archivo es, tal y como hemos venido exigiendo, “necesaria para el ejercicio de las potestades que les atribuye la Ley” y “adecuada para las legítimas finalidades previstas por ella” (STC 254/1993, fundamento jurídico 7.º); cuyo conocimiento por las diversas Administraciones tributarias, en fin, es imprescindible para el adecuado cumplimiento del mandato constitucional recogido en el art. 31.1 CE (SSTC 110/1984 y 76/1990; AATC 642/1986 y 129/1990)».

Véase también la STC 76/1983, de 5 de agosto, en la que se afirma que «... la necesidad de hacer compatibles los principios de unidad y autonomía en que se apoya la organización territorial del Estado constitucionalmente establecida implica la creación de instrumentos que permitan articular la actuación de las diversas Administraciones Públicas».

dido sostener E. ALBERTÍ ROVIRA²¹ la posibilidad de una violación del deber de colaboración que no suponga necesariamente una violación de los términos legales de su regulación.

No obstante, los artículos 55 LrBRL y 4 LRJPAC, que han superado el control de su constitucionalidad, incluyen los siguientes deberes más específicos: i) respetar el ejercicio legítimo de otras competencias; ii) ponderar, en el ejercicio legítimo de las propias competencias, la totalidad de los intereses públicos implicados (en particular, aquellos cuya gestión esté encomendada a otras Administraciones públicas); iii) facilitar toda la información sobre la propia actividad desplegada en ejercicio de las propias competencias; y iv) prestar, en el ámbito propio, la cooperación y la asistencia activas que otras Administraciones públicas puedan recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias propias.

Con ocasión del recurso de inconstitucionalidad formulado contra la LrBRL, la STC 214/1989, de 21 de diciembre, ha establecido, sin embargo, que los dos primeros deberes antes enumerados «... no vienen a integrar ni completar precisión constitucional alguna, sino a reiterar unas exigencias consustanciales al propio ejercicio por el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades locales de las competencias que, con arreglo al bloque de la constitucionalidad, les corresponden». Lo que, en otras palabras, significa que estos deberes no son otra cosa que «traducción» de la lógica propia de las relaciones interadministrativas, por serles inherentes de suyo (sin necesidad de tal traducción²²), y, en tal condición, concreción del principio de solidaridad y, por tanto, del de lealtad institucional²³.

Pero si se presta atención al contenido de los deberes de información y cooperación y asistencia, éstos ni son mera repetición de los generales anticipados por el artículo 10 LrBRL, ni su contenido coincide con el luego definido en el artículo 56 LrBRL. La información de que aquí se trata no es la precisa ni como sustrato de la acción ya propiamente cooperativa o coordinada, ni como presupuesto para la comprobación de la no infracción de legislación o la no afección de competencias estatales o autonómicas²⁴, sino

²¹ E. ALBERTÍ ROVIRA, *op. cit.* en nota 1.

²² Por eso, la misma STC señala que estas previsiones legales podrían merecer juicios bien diversos, en tanto que en último término superfluas, al establecer unos mandatos que, aun no previstos, seguirían siendo igualmente efectivos.

²³ A partir de la generalización a todas las Administraciones públicas, por el artículo 4 LRJPAC, de lo dispuesto en el artículo 55 LrBRL, tal concreción no puede ofrecer duda alguna. Pues, según el tenor literal del primero de dichos preceptos legales, las Administraciones actúan y se relacionan *de acuerdo con el principio de lealtad institucional y, en consecuencia*, tienen los deberes de que se trata en el texto.

²⁴ Dada la habilitación que a las Administraciones General del Estado y de las Comunidades Autónomas se contiene en el apartado 2 del artículo 56 LrBRL, el artículo 64 LrBRL, perteneciente ya a la regulación de los conflictos judicializados, es decir, de la impugnación de los actos locales, se remite justamente a dicho artículo 56 LrBRL para servirse del deber de información en la construcción de los términos de dichos conflictos.

La proyección del esquema de relaciones interadministrativas sobre el de las de conflicto, y por tanto la relación entre uno y otro, luce en la jurisprudencia contencioso-administrativa. Son significativas las dos siguientes Sentencias del Tribunal Supremo:

la requerida por otras Administraciones para su actuación separada en ejercicio de sus competencias propias. Y la cooperación y la asistencia tampoco se refieren a la actuación conjunta en el contexto de una precisa relación recíproca, sino cabalmente a la que pueda demandar colateralmente, para su plena efectividad, la acción asimismo separada de otra Administración. En ninguno de los dos casos se requiere, pues, una imbricación concreta de intereses o una concurrencia o complementariedad precisa de competencias demandantes de una específica relación para la actuación cooperativa o en régimen de coordinación y, por tanto, moduladora —en función de la configuración de dicha relación— del ejercicio por cada uno de los sujetos de la relación de sus respectivas competencias.

La clave de la correcta inteligencia del deber general de colaboración, tal como éste resulta sin más del correspondiente principio constitucional implícito, sólo se ofrece desde el reconocimiento de que *no hace referencia al contenido de relaciones interadministrativas concretas algunas de cooperación y coordinación*. Pues se sitúa y opera en un estadio más general y previo al establecimiento de tales relaciones: el que deriva sin más de la *coexistencia de una pluralidad de Administraciones gestoras de intereses públicos que en modo alguno agotan* (cada uno de los círculos territoriales en los que se inscriben conforme al artículo 137 CE) *la constelación de los de este género*; con la consecuencia que de ello se sigue: la convivencia de las dotaciones competenciales de dichas Administraciones. Así resulta de la fórmula empleada por el artículo 4.1, inciso inicial, LRJPAC para la generalización de los calificados como «principios de las relaciones entre las Administraciones públicas»²⁵; fórmula que aparece referida a las relaciones entre las Administraciones públicas, pero también y además a la actuación de éstas sin más a partir de la lealtad institucional. La coexistencia de intereses y la convivencia de competencias reclaman de por sí, en efecto, reglas de articulación que solventen los problemas que pudieran abocar en disfunciones e ineficacias. Dan lugar, así, a deberes con individualidad pro-

— STS 1999/1988, de 14 de marzo: «... no es factible admitir que, mediante una artificiosa solicitud reiterada de datos, se mantenga la incertidumbre y la inseguridad jurídica sobre la eficacia de un acuerdo corporativo; la autoridad estatal e, igualmente, la comunitaria de la autonomía correspondiente, debe ser clara y terminante en la solicitud de los datos ampliatorios, concretando de una sola vez los que son necesarios, para que ellos sean facilitados dentro del plazo legal de veinte días establecidos y del régimen de armonía y cooperación que deriva del artículo 55 de la Ley; ... la Ley no autoriza la segunda solicitud de datos y sí, en cambio, que para hacerla la primera vez de forma adecuada, se solicite y aun exija la exhibición del expediente y aun la emisión de algún informe, debiendo, naturalmente, éste realizarse dentro del mismo plazo de facilitación de los datos; en definitiva, no puede estimarse legal la segunda solicitud de datos y todavía menos estimar interrumpido un plazo legal establecido por la sola decisión de la autoridad gubernativa».

— STS 5591/1991, de 12 de julio: «... la conexión de este precepto [el art. 65 LrBRL] con el artículo 56.2 de la misma Ley permite concluir que sólo cuando el acto de la Entidad Local recaiga en una materia sobre la que la respectiva Comunidad Autónoma tenga competencias, normativas o de ejecución, puede aquélla ejercer el control que representa dicha facultad impugnatoria...».

²⁵ «Las Administraciones públicas *actúan* y se relacionan *de acuerdo con el principio de lealtad institucional* y, en consecuencia, *deberán: ...*», dice literalmente el precepto legal.

pia, porque su cumplimiento, aun inscribiéndose en la economía genérica de la colaboración, no depende de la existencia de relaciones recíprocas con un contenido y una finalidad específicos. *Mutatis mutandis*, cabe decir que entre el elenco de deberes de mera colaboración y los de la cooperación-coordinación existe la misma relación que media entre el elenco de derechos y deberes del ciudadano, sin mayor cualificación, y la Administración pública, de un lado, y el de los del ciudadano interesado en un procedimiento administrativo y la o las Administraciones responsables de éste, de otro lado.

Quiere decirse que se está aquí ante *el código de fondo de las relaciones generales entre Administraciones como partes integrantes del poder público administrativo*, lo que vale decir de las relaciones que inevitablemente se producen como consecuencia de la actuación de cada una de ellas en el ámbito de sus respectivas competencias propias. Y ello por el hecho mismo de la imposibilidad del deslinde neto entre dichos ámbitos, derivada de la que existe para la diferenciación de los círculos de intereses públicos servidos por los correspondientes haces de competencias. La actuación incluso «separada» de cada una de las piezas del poder público administrativo demanda, así y por mor de la unidad constitucional, una «disposición» y una «respuesta» adecuadas del resto de dichas piezas.

Se trata de un *código de fondo* que:

a) Se establece sobre *las reglas fundamentales del régimen propio de la actuación de las potestades materiales o sustantivas correspondientes a diferentes Administraciones*, cuando las unas inciden en las otras o se interconectan o ponen en relación en cualquiera otra forma.

b) Es, así, *basal en la economía del esquema de relaciones interadministrativas* por proporcionar el «fondo» relacional sobre el que operan las técnicas articuladoras de las concretas relaciones recíprocas de cooperación y coordinación.

El inciso inicial del artículo 55 LrBRL no deja duda alguna a este respecto: los deberes que define se establecen por el legislador *para* la efectividad de la coordinación (concepto éste empleado de nuevo aquí en su significado amplio e inespecífico, equivalente a estado resultante de la interacción positiva) y la eficacia administrativas.

Dado que las Administraciones públicas están actuando aún cada una por separado, es lógico que la actualización del deber general requiera, cada vez, una solicitud-requerimiento²⁶ de: i) asistencia-cooperación (a la requirente-solicitante) mediante el suministro de datos, documentos o medios probatorios que se hallen en la disposición de una Administración pública (la requerida-solicitada); ii) asistencia-cooperación activas (de la requerida-solicitada) para el eficaz ejercicio de las competencias propias (por la requirente-solicitante); o iii) auxilio (por la requerida-solicitada) para la

²⁶ Requisito éste que acredita que, en principio, hay actuación separada posible.

ejecución de los propios actos (de la requirente-solicitada) fuera de su ámbito competencial.

La mera solicitud-requerimiento constituye en la obligación de la asistencia-auxilio. La validez del requerimiento tiene como presupuesto obvio la necesidad de la asistencia o el auxilio concretos para el eficaz ejercicio de las propias competencias o la ejecución de los propios actos. Pero la apreciación de la concurrencia de tal presupuesto está, desde luego, en la disposición de la Administración requirente, pues no parece que la requerida pueda poner ella misma en cuestión el requerimiento de que es objeto, aunque éste sea, por supuesto, susceptible de control judicial y aquélla pueda someterlo a éste.

El cumplimiento obligado del requerimiento encuentra así sólo una excepción impropia y dos excepciones verdaderas: i) la carencia en la Administración requerida de facultad para la prestación interesada (no es ésta tanto una excepción como la ausencia del presupuesto necesario de la competencia para la prestación, incluso en términos de prohibición legal); ii) no disposición de medios suficientes; y iii) perjuicio grave a intereses propios o al cumplimiento de propias funciones, caso de accederse a la prestación interesada²⁷. Las dos excepciones verdaderas aparecen construidas con conceptos jurídicos indeterminados que proporcionan a la Administración requerida un margen de apreciación considerable, de suerte que la decisión sobre el requerimiento no aparece estrictamente reglada. La negativa requiere, por ello, motivación expresa y suficiente, que la hace susceptible de control incluso con la técnica de la razonabilidad.

A partir de esta *concreción legal del código de fondo*, el contenido de la colaboración *se entrega*, deslegalizándolo para su ulterior desarrollo y sin perjuicio de la obligatoriedad siempre de la colaboración, *a las Administraciones públicas, que quedan habilitadas, así, para establecer —de manera común y voluntaria— los pertinentes y adecuados instrumentos y procedimientos*. Este mecanismo permite el recurso a la técnica de los convenios, que por eso se llaman de colaboración²⁸ (arts. 6 y 8 LRJPAC), pero también a la orgánica, a la creación de los llamados órganos de colaboración²⁹ (art. 58 LrBRL).

Esta habilitación legal resulta insuficiente (encuentra su límite) cuando la textura e imbricación de los intereses públicos y las competencias que los sirven son tales que, dejando de formar parte del campo propio de la mera colaboración general, se adentran en el característico de la cooperación, es decir, el constituido por las relaciones con la finalidad de toma de decisio-

²⁷ En estas excepciones —especialmente en la última— se refleja perfectamente el supuesto en que descansa la colaboración general examinada: el de separación entre los sujetos y sus actuaciones con toque tangencial entre sus respectivas esferas, generador de tensión entre los intereses gestionados por las correspondientes Administraciones públicas.

²⁸ Aunque el contenido mismo de la colaboración así convenida puede llegar a ser una verdadera cooperación.

²⁹ Aunque también aquí el contenido de la colaboración orgánica pueda ser de cooperación o dar lugar a ésta.

nes conjuntas que permitan la coherencia y eficacia constitucionalmente requeridas en asuntos que conciernen a más de una Administración, implicando el ejercicio de competencias compartidas o concurrentes o la pertinencia de la articulación de una actividad común.

Ésta es la prueba de que la colaboración no se confunde con la cooperación, pues ésta representa un grado superior y más específico en la escala de las relaciones interadministrativas; supone *la continuación de la colaboración por otros medios más intensos en el terreno de la implicación de intereses comunes y la imbricación de las competencias serviciales correspondientes*.

La falta aún de verdadera depuración de su perfil propio, que mantiene la mera colaboración cubierta por una cierta nebulosa, explica no sólo su escasa importancia y enteca práctica, sino también el nulo desarrollo de su régimen jurídico y, por consecuencia, de su control judicial.

2. *Las relaciones de articulación para la actuación en asuntos de interés común: la cooperación*

2.1. *Diferenciación de la cooperación, en especial respecto de la coordinación*

El contraste con la coordinación sólo en apariencia define bien la identidad de la cooperación: si aquélla se caracteriza por su carácter impuesto o forzoso, la nota definitoria de ésta ha de ser la voluntariedad. En este sentido, ya la STS 2428/1989, de 29 de marzo, señala que «... de la sola lectura de los artículos 57 y 58 de la Ley 7/85, queda claro que es el último el aplicable al caso de autos, ya que *el primero se refiere a la cooperación voluntaria*, mediante consorcios, convenios o acuerdos, conceptos todos ellos que requieren la conformidad de todas las Administraciones interesadas, *mientras que el decreto impugnado supone una declaración unilateral de la Administración Autonómica. Su contenido se ajusta además a las restantes previsiones de la norma y concretamente a la creación de un órgano deliberante o consultivo que tiene por objeto la coordinación administrativa en el sector de las Policías Locales*» (la cursiva es del autor).

Esta caracterización, en sus dos especies, de la cooperación descansa en la doctrina del Tribunal Constitucional, conforme a la cual: «... [aunque] los arts. 58 y 59 LRBRL no constituyen precisamente un ejemplo de buen cumplimiento de la exigencia de claridad y precisión [por] ... la referencia común por parte de ambos preceptos ... a la coordinación administrativa, este Tribunal ha distinguido entre coordinación y cooperación, declarando al respecto que *la diferencia existente entre las técnicas de cooperación y las de coordinación —voluntariedad en la primera frente a imposición en la segunda— encuentra una adecuada expresión en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, que junto a los arts. 57 y 58, en los que se expresan esas técnicas cooperativas, en los arts. 10.2, 59 y 62, se concretan facultades de coordinación de las Administraciones Públicas* [STC 214/1989, fundamento jurídi-

co 20.f)]»³⁰ (STC 331/1993, de 12 de noviembre; la cursiva es del autor); de modo que —según el Tribunal Supremo— «... el Tribunal Constitucional se inclina por una concepción material del concepto de coordinación, al igual que ya lo hizo el Tribunal Supremo en la Sentencia de 18 de julio de 1997, pues lo cierto es que las consecuencias y efectos dimanantes de unas y otras, las facultades de coordinación y colaboración, no son equiparables, ya que *toda coordinación conlleva un cierto poder de dirección*, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado, lo que es elemento diferenciador de primer orden que explica y justifica desde la perspectiva estrictamente competencial que estos términos sean distintos, pudiéndose extraer las siguientes notas caracterizadoras de la coordinación: ... *el ejercicio de medidas de coordinación exige la concurrencia de un título competencial concreto al contrario de la colaboración* que forma parte de la esencia del sistema de organización territorial y no necesita fundarse en precepto concreto; ... *la coordinación constituye un límite al ejercicio de las competencias de los entes coordinados, mientras que la colaboración o cooperación no puede ser utilizada para limitar el ejercicio de las competencias de los entes territoriales*; [y] ... *cuando existe la atribución de una competencia de coordinación, es posible establecer medidas necesarias y suficientes para lograr los objetivos que la coordinación persigue, extremo que con relación a la colaboración o la cooperación, no permite la adopción de medidas coercitivas*» (STS 7092/2000, de 11 de julio; la cursiva es del autor)³¹.

³⁰ La STC 214/1989, de 21 de diciembre, dice más extensamente que: «La diferencia existente entre las técnicas de cooperación y las de coordinación encuentra, en efecto, una adecuada expresión en la L. R. B. R. L., dado que, junto a los arts. 57 y 58, en los que se expresan esas técnicas cooperativas, ya sea funcional u orgánicamente, en los arts. 10.2, 59 y 62, se concretan facultades de coordinación de las Administraciones Públicas. Si bien tanto unas como otras técnicas 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 unas y 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 al 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*» (la cursiva es del autor).

³¹ La Sentencia citada en el texto señala además que: «No puede tampoco olvidarse que las funciones atribuidas a los órganos de colaboración son ordinariamente deliberantes o consultivas, lo que evidencia que su interferencia en el ejercicio de las competencias por sus titulares efectivos queda en cualquiera de los casos total y absolutamente preservada, mientras que, en sentido estricto, la coordinación, como ha dicho reiteradamente el Tribunal Constitucional, implica un límite efectivo al ejercicio de las competencias ... y que, por ello mismo, debe venir, en efecto, amparada en la pertinente atribución competencial normativa. La diferencia existente entre las técnicas de cooperación y coordinación encuentra, en efecto, una adecuada expresión en la LBRL, dado que junto a los artículos 57 y 58, en los que se expresan esas técnicas cooperativas, ya sea funcionales u orgánicas, en los artículos 10.2, 59 y 62 se concretan facultades de coordinación de las Administraciones Públicas. Y, si bien tanto unas como otras técnicas se orientan a flexibilizar y prevenir disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias, aunque sin alterar, en ningun-

Examinada con más detenimiento, sin embargo, esta identificación no es consistente. Las razones son concluyentes:

— Primera: en la coordinación (que presupone un poder-competencia de dirección-resolución) cada sujeto se mueve en la esfera jurídica que le es propia, si bien evitando, al moverse dentro de ella, conductas perjudiciales para los otros o adoptando aquellas que complementan las desarrolladas por otros. Se produce ciertamente un efecto en la esfera ajena, pero un efecto sólo indirecto en tanto que resultado inevitable del ejercicio de una competencia propia. La incidencia en la autonomía de otra u otras Administraciones no la produce, pues, tanto la decisión coordinadora misma (que se mueve ya en la competencia del sujeto coordinador), sino la decisión previa sobre la pertinencia de la coordinación forzosa y, por tanto, del ejercicio de la facultad resolutoria que es inherente a ésta.

En la cooperación, en cambio, se da el despliegue por uno o varios sujetos de una actividad que está derechamente dirigida a producir, y de suyo produce, efectos en la esfera jurídica de otro u otros sujetos. Lo característico de ella es, pues, la disposición o atribución de uno o varios sujetos [disponente(s)] a favor de otro u otros [beneficiario(s)], aunque las disposiciones o atribuciones se crucen, sean recíprocas. *La reciprocidad es, pues, nota definitoria de la cooperación.*

— Segunda: la voluntariedad es inidónea para otorgar soporte a la diferenciación, precisamente porque, siendo la coordinación y la cooperación manifestaciones de un mismo y único deber jurídico de colaboración, resulta imposible lógico-jurídicamente que el juego de éste dependa del arbitrio o la voluntad de las partes. Otra cosa equivaldría a la negación del deber general de colaboración. Las especies voluntaria y forzosa tienen así que darse, y

no de los casos la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación, es lo cierto que en las consecuencias y efectos dimanantes de unas y otras no son equiparables, puesto que toda coordinación conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado, lo que es de por sí un elemento diferenciador de primer orden, que explica y justifica que, desde la perspectiva competencial, distintas hayan de ser las posibilidades de poner en práctica unas y otras fórmulas».

A la diferenciación entre la cooperación y la coordinación se refiere igualmente la STS 7092/2000, de 11 de julio: «La articulación del procedimiento de cooperación se manifiesta por la cooperación orgánica o facultad de un ente público territorial para crear órganos de colaboración compuestos por miembros de estas y otras Administraciones públicas, al amparo del artículo 58 de la Ley de Bases de Régimen Local, o la cooperación competencial por la que los poderes públicos quedan obligados a ejercer acciones en provecho y ayuda de otras Administraciones menores y ante la falta de acuerdo y en determinadas actividades, la Ley de Bases de Régimen Local prevé una actuación coordinadora del Estado y de las Comunidades Autónomas que es obligatoria para los entes locales, recogiendo el artículo 10.2 y 3 de la Ley de Bases de Régimen Local que procederá la coordinación de competencias de las entidades locales entre sí y especialmente con las de las restantes Administraciones públicas, cuando las actividades o servicios trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de éstas, siendo así que las funciones de coordinación no afectarán a la autonomía de los entes locales».

de hecho se dan, tanto en la coordinación como en la cooperación. *La diferencia entre éstas sólo puede radicar y radica, pues, en su distinto contenido.*

Cuestión diferente es que la voluntariedad (mejor el consentimiento) sea, en la coordinación, la excepción, mientras que en la cooperación es, sin duda, la regla (arts. 145 CE, 6 LRJPAC y 57 LrBRL). Pues ello trae causa exclusivamente de la construcción del Estado autonómico sobre el trípode autonomía-separación-propia responsabilidad.

Como ha puesto de relieve A. MENÉNDEZ REXACH³², el malentendido puede provenir del convenio como técnica cooperativa funcional por excelencia, pues se asimila al contrato y el contrato se quiere basar en la autonomía [arts. 1.3.c) y 4 LCAP].

El paralelismo con el contrato se agota, sin embargo, en la bi- o multilateralidad y la vinculación recíproca. De la Administración pública no es predicable en modo alguno la autonomía de la voluntad (basada en la libre personalidad) propia de los sujetos privados (personas físicas y, por extensión, también las jurídicas), pues siempre está concernida por el interés público y su «capacidad» no es otra que la que resulte de la suma de potestades que tenga atribuidas. La libertad de pactos en los contratos administrativos no remite, pues, a la autonomía de la voluntad de corte jurídico-privado, pero ni siquiera a verdadera discrecionalidad administrativa. Significa sólo facultad de configuración del contenido de la relación jurídica contractual con el margen que proporciona la sujeción al interés público, al ordenamiento y al principio de buena administración (uno de estos principios en juego es justamente el de cooperación).

En la actuación convencional no hay, pues, nada de nuevo respecto de la unilateral; se dan en ella sencillamente márgenes más amplios de apreciación que en otros ámbitos en los que su densidad regulatoria proporciona a la norma aplicable mayor potencia programadora y de predeterminación. Los problemas de sometimiento a la Ley que suscitan las actuaciones convencional y unilateral son, por ello, básicamente los mismos.

También en el mundo de las relaciones interadministrativas es apreciable la existencia de diversos grados de vinculación por la norma según la densidad regulatoria que presente y el consecuente margen de actuación que proporcione. Así se observa en la legislación concreta que regula o apela a la cooperación. Desde este punto de vista, cabe agrupar o clasificar las técnicas de cooperación³³, con trascendencia incluso para el control judicial, en función de los siguientes criterios:

i) El carácter potestativo de la puesta en marcha y, por tanto, la aplicación de las técnicas (como, p. ej., la de los convenios facultativos), cuyo juego cabe por ello conceptuar, impropriamente, como cooperación «voluntaria». Porque, en realidad, este carácter potestativo no se refiere a la

³² A. MENÉNDEZ REXACH, *op. cit.* en nota 1.

³³ Véase, en este sentido, A. MENÉNDEZ REXACH, *op. cit.* en nota 1.

cooperación misma, expresa sólo el otorgamiento por la norma aplicable de un más o menos amplio margen de apreciación sobre la concurrencia, en el caso, de las circunstancias determinantes de la actualización del deber de colaboración en grado de cooperación. Apreciación ésta, y por supuesto su resultado, que debe considerarse controlable en sede judicial; control ciertamente delicado, que está aún por perfilar.

ii) La predeterminación normativa de la procedencia de la cooperación, con indicación o no de la técnica a utilizar (p. ej., convenio; órgano de cooperación), la fijación o no de su contenido en todo o en parte (p. ej., convenios obligatorios, pero, en su caso, abiertos en todo o en parte) y la precisión de la obligatoriedad o no de su efectiva utilización (p. ej., informes no preceptivos, determinantes o no; previsión de un órgano participado, pero con incorporación potestativa del o de los correspondientes representantes). El control judicial del cumplimiento del deber de cooperación en sí es aquí ciertamente posible, pero más difícil y problemático en lo que respecta a la utilización del margen de apreciación otorgado a las Administraciones.

iii) La predeterminación normativa de la procedencia de la cooperación, con imposición de una precisa técnica o de una modalidad concreta (p. ej., informe preceptivo [en su caso, determinante]; audiencia; participación obligatoria en órganos colegiados; aprobaciones previas; autorizaciones concurrentes previas). El control judicial de esta variedad no sólo es posible, sino ordinario, pues —dada su perfecta regulación legal— el incumplimiento aquí del deber constituye una clara infracción legal.

La cooperación no es, pues, una forma de actuación administrativa, sino una modulación específica del régimen ordinario de dicha actuación en el marco del deber general de colaboración. Toda actuación administrativa objeto de esa modulación que sea «no cooperativa» (independiente; separada, no solidaria con el sistema) es susceptible de control judicial (aunque faltan los cauces legales específicos para ello), cuyo alcance dependerá de la configuración legal de la relación jurídica en el caso concreto. La infracción puede ser de concretos preceptos legales o de reglas consensuales o determinada por el ejercicio de las competencias en sentido contrario o no legitimado por el régimen constitucional y legal de las relaciones interadministrativas. Se abre aquí todo un nuevo mundo para el control judicial, que está aún por explorar.

La LRJPAC y la LrBRL proporcionan, desde luego, cobertura suficiente a la utilización voluntaria³⁴ de técnicas cooperativas. Pero la cuestión es: ¿cuándo pueden las Leyes sectoriales imponer esa utilización con carácter forzoso? A. MENÉNDEZ REXACH³⁵ ha ensayado una respuesta, a la que cabe adherirse y sintetizar así:

³⁴ Esto es, en realidad, lo que debe entenderse que usualmente se quiere destacar en la doctrina al calificar de voluntaria la cooperación.

³⁵ A. MENÉNDEZ REXACH, *op. cit.* en nota 1.

1) Materias de la competencia plena (exclusiva en la terminología constitucional) del Estado:

1.1) Las Leyes generales o estatales pueden establecer mecanismos de intervención, potestativa u obligatoria, de entidades inferiores en el ejercicio de las competencias ejecutivas de la Administración General del Estado (participación en órganos; informes; consultas; convenios; etc.).

1.2) Las Leyes correspondientes pueden introducir también esos mecanismos en la ejecución autonómica de la legislación estatal, cuando se trate de facultades transferidas o delegadas al amparo del artículo 150.2 CE (pues se trata de materias de titularidad estatal).

2) Materias de la competencia básica del Estado (en las que el desarrollo corresponde a las Comunidades Autónomas):

2.1) La legislación básica puede establecer mecanismos de intervención, potestativa u obligatoria, de la Administración General del Estado o de las entidades locales en los procedimientos de ejecución autonómica.

2.2) La legislación autonómica puede establecer mecanismos de intervención, potestativa u obligatoria, de las entidades locales, pero sólo potestativa respecto de la Administración General del Estado (por no haber previsto la legislación básica su participación obligatoria y no estar facultada la Comunidad Autónoma para imponerla).

3) Materias de la competencia plena (exclusiva en la terminología de la Constitución) de las Comunidades Autónomas: la legislación autonómica puede establecer mecanismos de cooperación potestativa y obligatoria (que no afecten a la facultad de decisión) tanto respecto de las entidades locales como de la Administración General del Estado.

A partir de las consideraciones precedentes cabe ya una *clasificación de la cooperación misma*, escogiendo desde los múltiples criterios posibles el de su objeto; conforme al cual se ofrecen los siguientes tipos:

1.º Cooperación para: i) el ejercicio de competencias de una entidad por otra, sin afectar a la titularidad de aquéllas (delegación; encomienda de gestión; gestión sin titularidad secundaria o derivada), o ii) para la dotación de medios para ejercerlas.

El ejercicio de competencias puede, en efecto, basarse en un título secundario (delegación, encomienda de gestión), pero es también posible en ausencia de éste; supuesto en el que, conforme señala L. MORELL OCAÑA³⁶, la realización de la actividad no queda cubierta por titularidad secundaria o derivada otorgada por el sujeto competente. No hay en él creación de nueva titularidad alguna, sino más simplemente la asunción de determinados con-

³⁶ L. MORELL OCAÑA, *op. cit.* en nota 1.

tenidos de una competencia ajena para servir a ésta. Así sucede en el caso de puesta a disposición de medios (materiales, técnicos, económicos, personal) necesarios para el ejercicio de determinadas competencias: una entidad atribuye a otra, o ambas o todas se atribuyen recíprocamente unas a otras, con carácter temporal o definitivo, medios a emplear en el desarrollo de una actividad propia.

2.º Cooperación para la ejecución de competencias propias de ambas o todas las entidades implicadas (programación conjunta de actuaciones, prevención de conflictos, mejora de la eficacia p. ej. mediante los convenios previstos en el artículo 38.4, párrafo 2.º, LRJPAC).

3.º Cooperación en el ejercicio de competencias ajenas (asistencia técnica, económica, administrativa), que integra, en la LrBRL y la LRJPAC, la cooperación en sentido estricto.

4.º Cooperación como competencia propia consistente en facilitar el ejercicio de competencias, también propias, de otras entidades. Este tipo, que constituye una combinación de los dos últimos anteriores, se da paradigmáticamente en las Diputaciones Provinciales [art. 36.1.b) LrBRL].

5.º Cooperación como ejercicio excepcional de competencias ajenas por razones de urgencia (seguridad pública) o por existir «conexión exterior» (exigencia de incorporación o transposición de Derecho comunitario) que obliga al Estado central a actuar en el campo de la competencia autonómica. Este tipo está expresamente admitido por el Tribunal Constitucional (SsTC 33/1982 y 252/1988), aunque el supuesto presenta más bien las características propias de la coordinación.

La determinación concreta de la cooperación misma tiene lugar:

— *Directamente por la Ley*, como ya se ha visto. Caso especial, digno de ser destacado, es el de las Leyes que imponen la dotación y el sostenimiento de servicios estatales o autonómicos por las entidades locales (técnica que viene del siglo XIX). Los ejemplos no faltan: *a)* la cooperación forzosa en las competencias estatales o autonómicas: i) en situaciones de normalidad: utilización de los secretarios de los Ayuntamientos como delegados de las Juntas Electorales de Zona, que deben actuar bajo estricta dependencia de las mismas (art. 11.4 LoREG); operación de las policías locales como policía de seguridad y judicial en colaboración con los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado (art. 53 LoCyFSE); ii) en situaciones de anormalidad: facultades del alcalde en caso de catástrofe (art. 21 LrBRL); y *b)* prestaciones instrumentales: en materia educativa, en materia sanitaria (de modo transitorio y para las Diputaciones Provinciales) y en materia judicial (Juzgados de Paz).

— Por la pertinente *declaración administrativa unilateral de voluntad* (cooperación voluntaria). La declaración vale por sí misma y logra su plena eficacia jurídica, pero su ejecución (el logro del efecto atributivo) precisa la aceptación o aquiescencia del beneficiario. En realidad, la diferencia del supuesto con el de determinación por convenio es difusa, porque la única diferencia entre ambos parece proceder de la sucesión y la simultaneidad en

la manifestación de la voluntad y quizás la paridad en la relación resultante. La verdadera diferencia radica, sin embargo, en que en la atribución unilateral es una sola voluntad la que configura el contenido del negocio y lo sostiene o retira antes de que surta efecto. La actitud del beneficiario es decisiva no para configurar el negocio, aunque sí para su subsistencia: la asunción de una determinada actividad y su desarrollo del modo previsto por quien coopera son los hechos determinantes de la atribución y, por lo tanto, la causa del negocio, por lo que, de no cobrar ésta realidad, aquélla puede ser revocada o modificada. No basta, pues, la aceptación.

— Por el *convenio* suscrito al efecto:

i) Cuando tiene por objeto los términos del ejercicio de las competencias correspondientes, contiene necesariamente la disposición sobre alguna o algunas de las facultades integrantes del título o títulos competenciales de que se trate. Tal disposición se lleva a cabo mediante la creación de una legitimación secundaria o derivada, que se entrega a la Administración que asume la tarea de cooperación. La legitimación queda bajo la dependencia de la creadora de ella, tal como impone el obligado respeto al principio de irrenunciabilidad de la competencia (art. 12.1 LRJPAC). Además, de ordinario, la disposición no alcanza a facultades de decisión y sí sólo de mera gestión.

De entre las hipótesis posibles destaca la de creación, mediante convenio, de un consorcio al que se encomienda la gestión de un servicio o actividad, actuando por sustitución de las entidades consorciadas, las cuales retienen la disposición sobre la actividad consorcial.

Como en la encomienda de gestión misma, en esta última hipótesis se ve claramente que para y en el contexto de la relación interadministrativa se ejerce la potestad de organización.

ii) Cuando tiene por objeto sólo los medios para el ejercicio de las correspondientes competencias, su contenido posible comprende un amplio abanico de posibilidades: las subvenciones a otras instancias con vistas a un fin u objetivo; la financiación conjunta, compartida o concurrente a particulares mediante técnicas subvencionales; la prestación de garantías entre entes públicos para cubrir la deuda existente entre ellos; la prestación de garantías a un tercero afianzando la deuda de otro ente; y la obra o el servicio públicos (su dotación, transformación o conservación) mediante: *a)* cesiones o adscripciones de suelo para la implantación de la obra o servicio; *b)* la afectación de bienes demaniales (afectaciones secundarias, conciertos); y *c)* las actuaciones de construcción, transformación y conservación del patrimonio integrante de la obra o el servicio (planes provinciales de cooperación).

IV. EL LÍMITE DE LA COOPERACIÓN COMO FRONTERA DESDE LA QUE SE EXTIENDE EL CAMPO PROPIO DE LA COORDINACIÓN

Como hemos visto, la cooperación es un mecanismo «regulado» (con carácter general en la LRJPAC y la LrBRL y con carácter específico en las

normas sectoriales). La cuestión estriba en los términos y, por tanto, en la densidad y el alcance de esa regulación y la vinculación que comporte (modulándolo o limitándolo) para el ejercicio de las competencias respectivas en el seno de la relación interadministrativa:

— No suscita mayores dificultades (desde la lógica del mecanismo) si la regulación entrega la actualización misma de la cooperación (cooperación facultativa) a la voluntad de las Administraciones públicas o, aun imponiendo dicha actualización y precisando —todavía más— la técnica a emplear, descarga en todo o en parte la configuración de la relación interadministrativa en la referida voluntad de las Administraciones públicas, pues en tales supuestos el papel de éstas se agota en la concreción del deber de colaboración en términos de cooperación, conservando cada una de ellas el margen de decisión que exista en su propia esfera competencial. *La modulación o limitación que ésta experimenta consiste en que el ejercicio legítimo de las competencias propias requiere el cumplimiento, en su caso incluso previo, de las exigencias del mecanismo cooperativo, cuyo resultado puede ser sustantivamente determinante para la decisión final a tomar en el referido ejercicio de las competencias.* La colaboración resta aún, pues, plenamente en el campo propio de la cooperación.

— Pero si la normativa aplicable impone la actualización del deber de colaboración y también el mecanismo a emplear e, incluso, configura éste de forma tal que la decisión final a tomar resulta compartida (p. ej., mediante informe previo vinculante) o se atribuye a una de las Administraciones (normalmente la superior, en virtud de la textura de los intereses públicos), se traspasa el límite de la cooperación para penetrar en el campo de la coordinación. Por ello, la única regulación legal que de ésta existe en realidad³⁷ es la de los artículos 59 y 62 LrBRL.

Debe tenerse en cuenta que el deslinde así trazado no es nítido, en el sentido de que, de un lado, la coordinación como resultado no sólo se puede alcanzar con técnicas de coordinación, sino también con técnicas de cooperación³⁸, y, de otro lado, no siempre las técnicas de coordinación producen una limitación de las competencias en presencia que implique su compartición estricta o el traslado de la decisión final, sino más bien el encuadramiento del ejercicio de las competencias de las instancias coordinadas mediante objetivos, prioridades, programaciones, directrices. Así sucede, en efecto, en el régimen general o marco que para la coordinación de los entes locales mediante la planificación establece el artículo 59 LrBRL.

Por tanto, la coordinación, como principio, no reclama una única solución, por lo que, como competencia, puede estar prevista de modo genérico

³⁷ Y que debe entenderse correcta, habiendo superado el listón del control de constitucionalidad: STC 214/1989, de 21 de diciembre.

³⁸ De ahí que, a pesar de las injustificadas críticas de que han sido objeto, sean correctos los términos de la cooperación orgánica para la coordinación previstos en el artículo 58 LrBRL.

o específico. De modo genérico tiene la eficacia autorizatoria que señala la doctrina constitucional (articulación de medios y actos parciales), que explica la regla tan criticada, pero correcta (desde el principio de autonomía), de la preferencia de la técnica de la cooperación sobre la de la coordinación. En el caso de su previsión en términos específicos, carece de un contenido y alcance únicos, debiendo estarse a lo que determine la Ley sectorial aplicable, que cuenta con diversas opciones y, entre ellas, los informes vinculantes, las aprobaciones últimas, las decisiones finales para la salvaguarda de la pertinente competencia y la planificación-marco.

V. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES SOBRE EL ESTADO ACTUAL DE LAS TÉCNICAS DE COOPERACIÓN

El simple repaso a las técnicas susceptibles de ser puestas al servicio de la cooperación, institución central —como queda visto— en las relaciones interadministrativas, arroja un saldo negativo, signado por la insuficiencia de la elaboración dogmática. En efecto:

— Las técnicas de neto carácter organizativo, o bien carecen de una regulación general (lo que se corresponde con su escaso empleo), cual sucede significativamente con la transferencia de funciones o actividades y la delegación interadministrativas [la única Ley que las regula con carácter general —pues la LRJPAC no hace referencia a ellas—, y no lo hace en calidad de técnicas cooperativas, es la LrBRL: art. 47.3.c)]; o bien son objeto de una regulación sea deficiente (el artículo 15.5 LRJPAC contempla la encomienda de gestión, pero excluye incorrectamente como beneficiarias a las entidades de titularidad pública sometidas al Derecho privado), sea establecida desde perspectiva insuficiente [el artículo 47.3.b) LrBRL aborda la transferencia de funciones o actividades sólo desde la habilitación para efectuarla y, por tanto, las condiciones —quórum— para la adopción de la correspondiente decisión].

El Derecho positivo y la práctica administrativa desconocen por completo la Administración mixta para la cooperación. Esta técnica, ni se introdujo en la iniciativa para un Proyecto de Ley General de Cooperación del último Gobierno del Partido Popular, ni (habiéndose planteado) se ha aceptado incluir su regulación (bajo la forma de Agencias de Cooperación Interterritorial) en la iniciativa que ha acabado conduciendo a la vigente Ley de Agencias Estatales. Y ello a pesar de que hoy debe considerarse solventado el problema constitucional que plantea la organización mixta, sobre la base de su voluntariedad y de la no implicación de renuncia a la titularidad-disposición sobre la propia competencia.

Está pendiente, pues, una regulación legal común amplia y flexible de este tipo de técnicas, que permita su segura y expedita utilización.

— Las técnicas sólo indirectamente —vía convenio— de carácter organizativo presentan el inconveniente de su limitación a organizaciones aso-

ciativas (incluso bajo forma privada: sociedades para la realización de obras y servicios) y consorcios. Las dificultades que el régimen jurídico común de las Administraciones públicas pone para el empleo (mediante encomienda de gestión) de las primeras (sólo previstas, en realidad, en la LrBRL) explican, junto con la flexibilidad propia de la fórmula, el recurso más que preferente al consorcio. Esta figura se utiliza, además, como puente para la constitución de sociedades de titularidad común.

También existe aquí un déficit regulatorio, que sería más que conveniente superar mediante el establecimiento de un régimen general aceptable.

— Las técnicas procedimentales (audiencias, consultas, concertación, informes, etc.) se desconocen pura y simplemente en la regulación del procedimiento común (que ni siquiera singulariza su utilización para la cooperación, sirviéndose, en el caso de los informes, por ejemplo, de la variedad de los determinantes), de modo que se encuentran totalmente entregadas a la libertad de configuración del legislador sectorial. Esta entrega supone un serio problema de coherencia para el sistema total de relaciones interadministrativas, al menos en el plano de los principios y de deslinde de las diversas técnicas.

La situación normativa descrita precisa, pues, una enérgica corrección.

— Las técnicas orgánicas ofrecen un panorama más positivo. Si a los órganos generales cooperativos en la escala local (los previstos en los artículos 58 y 117 LrBRL) puede extenderse un certificado de fracaso, mayor éxito puede ser acreditado a los órganos sectoriales en las relaciones entre la Administración General del Estado y las de las Comunidades Autónomas (las Conferencias Sectoriales de la LRJPAC), aun reconociendo su eficacia limitada. De ahí la reciente previsión de una Conferencia Sectorial u órgano similar con participación de las entidades locales (art. 120 bis LrBRL, introducido por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre), en cuyo seno se contempla —además— una conferencia de grandes ciudades con participación también de las tres instancias territoriales (art. 138 LrBRL, introducido igualmente por la Ley 57/2003).

La situación no es aquí, pues, tan deficiente, pero es desde luego mejorable, sobre todo por lo que hace a la concertación interadministrativa, cuya regulación sólo han ensayado verdaderamente las Leyes autonómicas de ordenación territorial y urbanística con escasa virtualidad práctica.

— Las técnicas funcionales, en especial la consensual (los convenios), son las que pueden presentar un registro de mayor éxito, a pesar de su escasa regulación general. Según datos de E. ALBERTÍ ROVIRA³⁹, los convenios de cooperación vertical (no previstos en la CE) han venido experimentando un aumento constante (hasta superar, en el año referencia 2000, la cifra de quinientos anuales). Los convenios de cooperación horizontal (o entre Comunidades Autónomas, sí previstos en la CE) no han logrado, sin embargo, afianzarse, probablemente por el control de las Cortes Generales a que están sujetos: en el mismo año de referencia 2000 no llegaron a veinte en total.

³⁹ E. ALBERTÍ ROVIRA, *op. cit.* en nota 1.

Positiva debe considerarse, en todo caso y cara a una mejor regulación legal, la diversificación de la figura, en la LRJPAC, en las variedades de protocolos y convenios en sentido estricto. Porque no reduce los primeros a la condición de instrumentos meramente políticos, sino que, más simplemente, traduce y formaliza un menor grado de intensidad en la cooperación, que circunscribe ésta a la configuración de métodos y procedimientos de actuación homologados.

Característica común a las técnicas desarrolladas es su perspectiva, dimensión y alcance interiores, que las reconduce efectivamente a una reflexión del Estado sobre sí mismo. Ocurre que tal planteamiento les priva de la dimensión supranacional inexcusable, incluso en el contexto de tal reflexión, en tanto que el Estado, abierto a la integración europea, es miembro de una estructura de poder público más amplia —la Unión Europea— y, en tal calidad, pieza «ejecutiva» (en la terminología comunitaria) de su ordenamiento propio. Porque implica el descuido de la estrecha imbricación actual tanto con las instituciones comunitarias y su específica organización administrativa cada vez más desarrollada, especialmente mediante Agencias (cooperación vertical), como de las Administraciones de los Estados miembros entre sí (cooperación horizontal).

En este otro terreno impropriamente calificable ya de «externo»: i) poco o nada se ha avanzado en materia de cooperación horizontal; y ii) los avances en la cooperación vertical son aún de todo punto insuficientes, pues pivotan sobre la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (alcance positivo, pero limitado), la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea (integrada por un funcionario estatal para canalización de información) y la participación de las Comunidades Autónomas en los Comités de la Comisión Europea (un representante por turno rotatorio para todas), estando aún en discusión la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de Ministros de la Unión Europea.

Es clara, pues, la necesidad y la urgencia de abordar y desarrollar adecuadamente esta dimensión supranacional, sobre todo tras la implantación entre nosotros de la figura de las Agencias Estatales, pues forma parte también de las relaciones interadministrativas del Estado definido efectivamente por la CE.