

PRESENTACIÓN

ISABEL M. GIMÉNEZ SÁNCHEZ

Universidad Autónoma de Madrid
isabel.gimenez@uam.es

TOMÁS DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI

Universidad Autónoma de Madrid
tomas.quadra@uam.es

Cómo citar/Citation

Giménez Sánchez, Isabel M. y Quadra-Salcedo Janini, Tomás de la (2025).
Cooperación y coordinación en el Estado autonómico (presentación).
Revista de Estudios Políticos, 210, 13-17.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.210.01>

Es ya un lugar común recordar que nuestra norma constitucional adolece de mecanismos formalizados de cooperación y coordinación. Sin embargo, tal carencia, sin duda cierta, no ha sido obstáculo para que en los últimos tiempos hayamos asistido a un importante desarrollo legal e informal de tales mecanismos, que han acercado, en alguna medida, el funcionamiento práctico de nuestro Estado compuesto al de cualquier otro Estado descentralizado maduro.

La cooperación y la coordinación intergubernamentales, lejos de ser meros instrumentos técnicos de gestión administrativa, constituyen auténticos principios estructurales que definen la calidad democrática y funcional de los Estados compuestos. En el caso español, cuarenta y cinco años después de la aprobación del primer estatuto de autonomía, el modelo autonómico ha evolucionado hacia una configuración que, en muchos aspectos, se aproxima a los estándares del federalismo cooperativo. Sin embargo, esta evolución ha sido desigual, fragmentada y, en ocasiones, contradictoria.

Este número especial de la *Revista de Estudios Políticos* se propone abordar, desde distintas perspectivas, los fundamentos, las prácticas y las dificultades de la cooperación y de la coordinación en el Estado autonómico en un momento complejo en el que lo que ha dado en llamarse «gobernanza multinivel» se revela más necesaria que nunca.

Este monográfico reúne una serie de trabajos que desde la teoría constitucional, el análisis institucional, la práctica administrativa y la experiencia

comparada ofrecen una visión plural y crítica sobre el estado actual de la cooperación y de la coordinación en España. El recorrido comienza con una reflexión conceptual e histórica de Javier Tajadura y Josu de Miguel, que sitúa los principios de coordinación y cooperación en el marco del federalismo cooperativo, reivindicando la solidaridad como fundamento normativo y proponiendo avanzar hacia un modelo de «autonomismo cooperativo».

Por su parte, José Antonio Montilla profundiza en los problemas funcionales del sistema de colaboración, entre los que destaca la imprevisión constitucional, la fragmentación legislativa y la politización como factores que lastran su eficacia. Su propuesta de reforma del sistema sugiere, de un lado, la constitucionalización de los órganos de cooperación y, de otro, la creación de un Senado territorial como cámara intergubernamental.

Desde una perspectiva europea, María Jesús García Morales analiza cómo la Unión Europea ha actuado como motor de transformación de la cooperación autonómica, especialmente en los últimos tiempos a través del PRTR y la condicionalidad jurídica asociada a los fondos europeos. Su estudio muestra asimismo cómo la presión europea ha obligado a España a reformar sus instrumentos de colaboración, aunque sigan manteniéndose ciertos riesgos de recentralización.

Pedro Ibáñez lleva a cabo un examen del papel del Tribunal Constitucional en la resolución de conflictos competenciales, del que destaca la evolución jurisprudencial en torno a la cooperación y la coordinación, señalando los límites de su intervención en la consolidación de una cultura colaborativa.

Gonzalo Carranza ofrece una evaluación crítica de los instrumentos intergubernamentales, como las conferencias sectoriales, la Conferencia de Presidentes y las comisiones bilaterales, subrayando la falta de cooperación horizontal y la excesiva dependencia de la voluntad política.

La dimensión financiera de la cooperación es abordada por César Martínez, quien analiza los problemas actuales de la coordinación fiscal, especialmente en materia de tributos cedidos y reglas presupuestarias, cuestionando la constitucionalidad de ciertas medidas estatales y proponiendo una coordinación respetuosa con la autonomía financiera. También con un contenido financiero, Eduardo Sanz y Andrés Leal estudian el impacto del Instrumento Next Generation de la Unión Europea en las relaciones intergubernamentales, mostrando cómo la gestión de los fondos ha combinado coordinación estatal y cooperación informal con una gran dosis de discrecionalidad estatal en la asignación de fondos y un déficit de participación autonómica en la fase de diseño, lo que dificulta su institucionalización futura.

Sin duda, los Estados descentralizados se han visto sometidos a frecuentes situaciones de estrés en los últimos tiempos, en los que han debido enfrentarse

a una sucesión de crisis de distinto origen. En este sentido, Tomás de la Quadra-Salcedo analiza la gestión de emergencias de protección civil a través de casos recientes como la dana, el gran apagón y los incendios forestales, mostrando cómo la decisión de centralizar o descentralizar la dirección de emergencias depende más de criterios políticos que jurídicos, y proponiendo una reflexión sobre el principio de subsidiariedad y eficiencia. La pandemia de COVID-19 se presenta como un catalizador de la cooperación en el artículo de Maribel González, que analiza cómo la crisis sanitaria intensificó las relaciones intergubernamentales y evidenció la necesidad de reformar el marco jurídico de los estados de alarma para adaptarlo al modelo autonómico.

Desde una perspectiva sectorial, por último, César Colino examina el funcionamiento del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, destacando sus fortalezas técnicas y adaptativas, pero también sus debilidades estructurales y proponiendo reformas inspiradas en modelos internacionales.

De la lectura de las diferentes contribuciones a este número monográfico cabe extraer que las cuestiones problemáticas a las que se enfrenta nuestro Estado compuesto puedan ser abordadas a través de diferentes mecanismos e instrumentos. Ello no es sino un reflejo de la apertura de nuestro modelo de descentralización del poder, pues admite, en cada momento, diversas lecturas y soluciones a cuestiones concretas.

Así, por ejemplo, es posible que el Estado, a través de su competencia normativa sobre lo básico, establezca una regulación común en todo el territorio nacional. En este caso la norma estatal se impone imperativamente a las comunidades autónomas. Un ejemplo de tal supuesto sería la determinación por el Estado en el Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, y en las normas que lo desarrollan de la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud.

Pero es igualmente posible un acercamiento a la concreta cuestión que se quiera abordar más respetuosa con el autogobierno, pues siendo lo básico variable es posible conseguir que una solución armonizada no sea fijada de modo imperativo por el Estado, sino que las comunidades autónomas, reteniendo la competencia normativa en ausencia de uniformización de la materia por parte del Estado a través de la fijación de las bases, acaben adoptando mediante acuerdos voluntarios y desarrollos legales propios, una solución igualmente armonizada. Un ejemplo de tal proceder sería quizás el calendario de vacunación recomendado aprobado por el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud el 16 de diciembre de 2024.

Cabe, todavía, una tercera aproximación para abordar los retos y las cuestiones a los que se enfrentan las actuales sociedades complejas, pues a través de la capacidad de coordinación del Estado, que tal y como ha señalado el Tribunal Constitucional es distinta a la de fijación de bases, este puede

establecer directrices que son de obligado desarrollo posterior por parte de las comunidades autónomas.

Así, de acuerdo igualmente con la jurisprudencia constitucional, «las facultades de coordinación —a diferencia de las técnicas de colaboración, basadas en la participación voluntaria y, por ende, en una situación más nivelada de los entes cooperantes— conllevan «un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado». Y siendo, consiguientemente, la imposición una de las principales notas distintivas de la coordinación frente a la voluntariedad que caracteriza a las fórmulas cooperativas, es claro que el que ostenta atribuciones de aquella índole está legitimado, en línea de principio, para establecer unilateralmente medidas armonizadoras destinadas a la más eficaz concertación de la actuación de todos los entes involucrados. Por lo tanto, la facultad de coordinación en la medida en que permite someter a los entes coordinados a «un cierto poder de dirección», constituye un mecanismo de intervención que tiene una evidente afectación sobre la autonomía.

Es esta posibilidad de afectación de la autonomía constitucionalmente reconocida la que exige la existencia de límites a la función de coordinación (STC 82/2020, FJ 6), límites que han quedado concretados en una serie de exigencias sustantivas y procedimentales que se impondrían al Estado cuando ejerce sus facultades de coordinación.

Así, en primer lugar, la facultad de coordinación nunca puede suponer la sustitución en el ejercicio competencial del ente coordinado por el ente coordinador. Ello supone que las directrices que dicte el Estado en ejercicio de su potestad de coordinación, aun de obligado cumplimiento para las comunidades autónomas, no son directamente aplicables a los ciudadanos, pues requieren una actuación normativa autonómica en ejercicio de su competencia.

En segundo lugar, la facultad de coordinación del Estado deberá responder a la protección de intereses generales o supraautonómicos y deberá ser conforme con el principio de proporcionalidad, lo que supondrá que el Estado, como ente coordinador, debe asegurar que el grado de capacidad decisoria que conserven los entes coordinados sea tendencialmente correlativo al nivel de interés autonómico presente en el asunto de que se trate.

En tercer lugar, cabe subrayar una serie de exigencias procedimentales que implicarían que los entes coordinados conozcan, con carácter previo, cómo se va a producir aquella, pudiendo así ser oídos en el momento previo de articulación de la coordinación.

Un ejemplo paradigmático de un supuesto mediante el que se abordan cuestiones problemáticas a través de la coordinación lo tendríamos en ciertas resoluciones adoptadas en el año 2020 por la Secretaría de Estado de Sanidad, en las que se daba publicidad a determinados acuerdos del Consejo

Interterritorial del Sistema Nacional de Salud para responder ante situaciones de especial riesgo por transmisión de enfermedades, y que se habrían fundamentado en la competencia estatal de coordinación en materia sanitaria ex art. 149.1.16 CE.

En definitiva, este número especial no pretende ofrecer soluciones definitivas, sino más bien contribuir a una mejor comprensión de los problemas que afectan a la cooperación en el Estado autonómico y abrir nuevas vías de reflexión sobre su institucionalización. En un contexto de creciente complejidad territorial, de exigencias europeas y de desafíos globales, la cooperación intergubernamental no puede seguir siendo una práctica ocasional o voluntarista, sino que debe convertirse en una estructura estable, jurídicamente garantizada y políticamente asumida como parte esencial del modelo constitucional.

Cantoblanco, octubre de 2025