

Presentación

De entre los principios de organización y funcionamiento de la Administración Pública que recoge el artículo 103.1 de la Constitución, a los que esta Revista viene dedicando varios números monográficos, el de coordinación ha asumido en los últimos años una importancia singular. Este principio, en efecto, es característico —aunque no exclusivo— de un modelo poliárquico de Administración, en el que los intereses públicos que gestiona el aparato administrativo son numerosos y heterogéneos y el poder de decisión está repartido horizontal y verticalmente entre muchas entidades y órganos que gozan de una cierta esfera de autonomía, mayor o menor, respecto de los demás. En un esquema como el descrito, el principio de coordinación es el principal instrumento jurídico de cohesión de la organización pública. Dado que éste es el modelo más extendido en la Administración moderna de los países desarrollados, nuestra Constitución se muestra, una vez más, a la altura de los tiempos, al haber incluido el principio de coordinación junto a los de jerarquía, eficacia, desconcentración y descentralización, y el sometimiento pleno de la Administración a la Ley y al Derecho.

Sucede, sin embargo, que en los primeros años de reorganización del Estado (en la acepción más amplia del término, comprensiva de todos los poderes públicos) conforme al nuevo diseño constitucional, el énfasis se puso en aquellos principios conducentes a la distribución del poder político y administrativo. No es de extrañar, pues, la reacción, apasionada en ocasiones, contra el centralismo secular actuó de locomotora de la transformación radical de un sistema que había entrado en quiebra. Así,

en la gestación del nuevo Estado de las Autonomías, el llamado «principio dispositivo», deducible del Título VIII de la Constitución, manifestó su claro predominio sobre cualquier proyecto de reforma global más ordenado y equilibrado. Mientras, las primeras medidas de reforma del régimen local se ceñían a la supresión casi total del antiguo sistema de controles y tutelas y a reforzar la exigua capacidad de gasto de las Administraciones Locales. Incluso en el ámbito de la Administración del Estado, durante los primeros años del régimen constitucional no se captó suficientemente la necesidad de coordinación inherente a la ampliación de las tareas públicas y al abandono del autoritario principio de «unidad del poder» o no se supo poner remedio adecuado a la misma.

Con posterioridad a esta primera etapa, la evolución de nuestro sistema institucional ha experimentado algunos cambios parciales de rumbo. No quiere decirse con ello que el modelo de distribución del poder, basado en la descentralización y en la desconcentración, haya entrado en crisis. Por el contrario, es claro que goza de buena salud. Y, aunque a algunos les puede parecer estancado, ahí está para demostrar lo contrario el proceso actual de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas de «vía lenta» y de consiguiente reforma de los Estatutos de Autonomía, o el debate sobre la corresponsabilidad fiscal y la demanda municipal de nuevas competencias. Pero al mismo tiempo y poco a poco ha tomado cuerpo la necesidad de ajustar el modelo de relaciones entre todas las Administraciones Públicas y sus unidades respectivas, de dotar al sistema en su conjunto de aquellos mecanismos que permitan asegurar su cohesión, de perfeccionar los cauces de comunicación que eviten las disfunciones que inevitablemente produce que unas actúen a espaldas de otras. Aquí entra en juego el principio de coordinación y su renovada fuerza de atracción.

A este paulatino giro del sistema institucional han contribuido muchos factores. El primero, sin duda, de índole política, determinado por la estabilidad gubernativa de los últimos años y por la firme voluntad de consolidar un régimen de distribución del poder compatible con la cohesión del Estado. A ello se ha unido la decisiva labor jurídica del Tribunal Constitucional, que ha asentado las bases del sistema realizando aquellos elementos del mismo con mayor capacidad de articulación general. Pero tampoco hay que olvidarse de otros actores en escena: la doctrina jurídica, los Tribunales ordinarios, la misma experiencia de muchos administradores, convencidos de la necesidad de coordinación en su práctica cotidiana.

En el presente volumen se han querido recoger un conjunto de trabajos que ayuden a comprender y a valorar este proceso y, en la medida de lo posible, contribuyan a la reflexión general sobre un problema que, como el de la coordinación administrativa, nunca tiene fin y siempre se mueve entre la carencia y la hipertrofia. Son en su mayoría trabajos de

especialistas en Derecho público, ya sea administrativo, constitucional o financiero, a los que se añaden algunos elaborados desde la perspectiva de la politología y de la llamada ciencia de la Administración. Con este enfoque pluridisciplinar esperamos que nuestras aportaciones sean de tanta utilidad como de actualidad es el tema objeto de estudio. Al lector corresponde juzgar hasta qué punto lo hemos conseguido. El volumen se completa con una exposición sistemática de la jurisprudencia constitucional sobre el particular, que era indispensable aportar aquí, dada la relevancia teórica y práctica de esa doctrina, y con una nota de bibliografía española, necesariamente breve, pues si bien son frecuentes las referencias a la coordinación administrativa en numerosas obras de Derecho público de todo tipo, no abundan en cambio los trabajos monográficos, ya sean de contenido general o sectorial.

Precisamente la falta de una reflexión acabada sobre el contenido, significado y alcance del principio de coordinación hacía inevitable plantearse ante todo cuál debía ser el ámbito material de los trabajos, a fin de no confundir ese concepto con otros afines de la teoría de la organización administrativa, especialmente con los de jerarquía y colaboración o cooperación. No obstante, el carácter polémico de esta cuestión aconsejaba no partir de una acepción demasiado estricta, a fin de no encorsetar la libertad de opinión de los distintos autores. En consecuencia, se optó por un esquema flexible, que sólo excluyera aquellas potestades de dirección claramente encuadrables en el concepto de jerarquía, objeto de otro número de esta misma Revista, y aquellas fórmulas de cooperación puramente voluntaria (convenios, consorcios, etc.), a las que convendría dedicar un estudio aparte. Como el lector podrá comprobar, esta indefinición del concepto de coordinación ha llevado a casi todos los autores a indagar su contenido, con resultados que, sin perjuicio de matices, a veces importantes, son muy similares. En cualquier caso, ese acotamiento previo de la materia explica —creo que justificadamente— la ausencia en este número de estudios sobre aquellos otros temas conexos, que algunos podrían entender comprendidos en un concepto más amplio de coordinación, así como la inclusión de algún tema fronterizo entre un concepto estricto de coordinación y la mera colaboración voluntaria entre Administraciones.

Los estudios se ordenan en tres apartados. El primero comprende los de carácter más general y teórico, relativos a la conceptualización dogmática y los distintos ámbitos en que se desarrolla la coordinación administrativa. El segundo integra una serie de estudios de autores extranjeros, a los que expresamente se ha querido dejar libertad de tratamiento del tema, para que aportaran aquellas ideas generales o experiencias sectoriales de sus respectivos países que consideraran de mayor interés. El tercer y último bloque se compone de varios estudios de ámbito sectorial. Sin duda podría estudiarse la coordinación en muchos otros sectores de

la actividad administrativa, en los que tiene tanta relevancia como en los aquí tratados. Pero, por razones de espacio, era forzoso elegir.

Puede sorprender, no obstante, que entre esos estudios sectoriales no se cuente ninguno sobre las competencias de coordinación del Estado en materia económica deducibles del artículo 149.1.13.ª de la Constitución. Pero esta ausencia es también consciente y se funda en la consideración, sostenida por una copiosa jurisprudencia constitucional y reflejada en numerosas normas y medidas, de que el título competencial aludido no comprende sólo una potestad de planificación de la economía o de coordinación de la misma, sino que alude a un poder más general de dirección u ordenación económica, tal y como se desprende también de los propios Estatutos de Autonomía. Seguramente ese título competencial es merecedor también de un estudio aparte.

Para terminar, sólo quiero agradecer a los autores de los trabajos comprendidos en este número su generosa colaboración y su esfuerzo, así como al Consejo de Redacción de Documentación Administrativa y al INAP la confianza de que me han hecho objeto al encargarme su coordinación.

Estudios generales

