

La cooperación, ¿un concepto jurídico?

SUMARIO: I. EL PROBLEMA TERMINOLÓGICO: COLABORACIÓN, COOPERACIÓN, COORDINACIÓN. II. SIGNIFICADO DE LOS TRES TÉRMINOS EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL. A) Cooperación, igualitaria. B) Carácter auxiliar o complementario de la colaboración. C) El doble concepto de coordinación. D) Colaboración, cooperación y coordinación, contrapeso a la autonomía. E) El deber general de colaboración. III. LA COLABORACIÓN Y LA COOPERACIÓN EN LA LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA GENERAL. A) Ley reguladora de las Bases del Régimen Local: 1. Principio de coordinación y deberes de colaboración y coordinación. 2. Contenido del deber de colaboración. 3. Cuadro-resumen de las relaciones interadministrativas en la LBRL. B) Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común: 1. La cooperación como principio de las relaciones interadministrativas y como deber general. 2. Comparación con la LBRL. C) ¿Hay colaboración en la legislación compartida? D) Las técnicas de traslado del ejercicio de competencias. E) Recapitulación. IV. EL DEBER DE COLABORACIÓN Y LA SUPUESTA VOLUNTARIEDAD DE LA COOPERACIÓN. A) Distintos grados de vinculación a la norma en la cooperación. B) Límites a la cooperación. V. CLASES DE COOPERACIÓN. VI. COMENTARIO FINAL.

I. EL PROBLEMA TERMINOLÓGICO: COLABORACIÓN, COOPERACIÓN, COORDINACIÓN

La construcción dogmática del sistema de relaciones interadministrativas en el actual modelo de organización territorial del Estado se apoya en tres términos caracterizados por un elevado grado de abstracción y, por consiguiente, una gran pobreza de contenido: colaboración, cooperación y coordinación. Estos términos a veces se utilizan como sinónimos y otras se diferencian, llegando, incluso, a la contraposición. Sinonimia y polisemia se conjugan así para acentuar la equi-

vocidad de los términos y dificultar su aprehensión como conceptos jurídicos ¹.

En un estudio sobre el significado de la cooperación en el marco constitucional vigente no es posible abordar en profundidad los problemas de interpretación de los tres términos, pero sí son obligadas algunas precisiones que reflejen, al menos, el estado de la cuestión. La doctrina dominante considera sinónimos «colaboración» y «cooperación» ², por lo que ha puesto el acento en la distinción entre ellos y la «coordinación» ³. Se apoya en los siguientes criterios:

¹ Cfr. A. NIETO, «Cooperación y asistencia», en la obra colectiva *La provincia en el sistema constitucional*, dirigida por R. GÓMEZ-FERRER, Civitas, Madrid, 1991, pág. 147. La imprecisión de los tres términos es una constatación común a todos cuantos se han ocupado del tema.

² Cfr. por ejemplo, A. PÉREZ CALVO, «Actuaciones de cooperación y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *REALA*, 235-236 (1987), pág. 474, apoyando la sinonimia en la jurisprudencia constitucional. En el mismo sentido, utilizando la expresión genérica «principio de cooperación interterritorial», J. A. DOMÍNGUEZ LUIS, «Cooperación interterritorial en el ámbito del procedimiento administrativo», *REDA*, 78 (1993), pág. 327. También L. PAREJO ALFONSO, «Las relaciones entre las Administraciones Públicas en el Título I de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común», en la obra colectiva *Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración*, Barcelona, 1993, utiliza como sinónimos «cooperación o colaboración» (pág. 36), a los que liga también la «asistencia» (pág. 37). En uno de los mejores estudios sobre el concepto de cooperación, como es el de M. T. CARBALLERA RIVERA, «La cooperación interadministrativa en la Ley de Bases de Régimen Local», *REALA*, 257 (1993), la autora destaca un triple significado del término «cooperación»: a) como principio básico deducible de la propia estructura territorial del Estado, en cuya acepción se identifica con «colaboración» y «coordinación» (págs. 52-53); b) como técnica de relación voluntaria, basada en la igualdad de las partes, que da lugar a una relación bilateral libremente acordada (pág. 55); c) como función o competencia atribuida a una entidad pública para que la ejerza en beneficio de otras (pág. 58). Con independencia de que se pueda discrepar de matices o afirmaciones concretas, ése es el camino para abordar correctamente el problema conceptual.

³ Como han señalado A. GALLEGO ANABITARTE y A. DE MARCOS FERNÁNDEZ «resulta difícil realizar una tipificación de las diversas técnicas de colaboración entre entidades territoriales» porque el Derecho positivo utiliza de forma indiscriminada los términos colaboración, cooperación, coordinación, auxilio, asistencia, convenios, etc., sin ningún rigor ni conceptualización. «No obstante —añaden— la doctrina distingue básicamente dos tipos, las técnicas de cooperación y las de coordinación, que van a ser adoptados como punto de partida en el análisis» (*Derecho Administrativo I. Materiales*, 6ª impresión corregida, Madrid, 1994, pág. 213, cursiva original). Hay, sin embargo, notables excepciones a este planteamiento, como la de R. ENTRENA CUESTA, quien, al estudiar las «relaciones interadministrativas de carácter horizontal», señala que pueden instrumentarse a través de convenios o contratos jurídico-públicos, cuya naturaleza será diferente «en atención a la competencia de las Administraciones Públicas que en ellos intervienen»: a) «si todas ellas ostentan competencia, tendrán el carácter de convenios o contratos de cooperación y las relaciones a que den lugar se desarrollaran en un plano de igualdad»; b) «si sólo una de las partes es titular de la competencia» y las otras se limitan a colaborar en el ejercicio de aquélla, se tratará de «un convenio o contrato de colaboración», en el cual el titular de la competencia estará «en una situación de superioridad respecto de las otras Administraciones Públicas intervinientes» (*Curso de Derecho Administrativo*, volumen 1/2, 10ª ed. Madrid, 1994, pág. 41, cursivas originales). Esta distinción de ENTRENA es muy interesante, porque, además de estar en consonancia con la etimología del término «colaboración», acoge un supuesto que la concepción dominante excluye del ámbito de la cooperación: el apoyo o asistencia en el ejercicio de funciones ajenas. Sobre esta cuestión se volverá después en el texto.

— La cooperación se caracteriza por ser voluntaria y por estar situadas las entidades cooperantes en pie de igualdad jurídica, lo que impide que ninguna de ellas imponga a la otra su decisión. En cambio, la coordinación entraña una cierta capacidad directiva o decisoria, que sitúa a la entidad competente para coordinar en una posición de superioridad o supremacía respecto de las coordinadas. Esta tesis, respaldada por varias sentencias del Tribunal Constitucional ⁴, se completa afirmando que, en principio, deben utilizarse las técnicas de cooperación y, sólo cuando éstas fallan, ha de entrar en juego la coordinación para garantizar la coherencia de las actuaciones concurrentes y, con ella, la unidad del sistema. A este resultado se puede llegar en ejercicio de una facultad específica de coordinación o, en su ausencia, como consecuencia de la «prevalencia» de una competencia sobre otras, desempeñando así la primera una función coordinadora ⁵.

— La cooperación no supone un límite a las competencias respectivas de las entidades cooperantes, sino que, por el contrario, tiene como límite la titularidad de las competencias, que no es disponible. Ahora bien, puede afectar a su ejercicio, en la medida en que las entidades cooperantes acuerden la implantación de determinadas opciones organizativas, determinados mecanismos de financiación y, en definitiva, un modo de ejercicio que limita en la práctica y puede que también de Derecho (aunque esto depende del grado de vinculación efectiva que se atribuya a los convenios) las facultades de disposición de la entidad titular de la competencia.

— La coordinación, en cambio, marca un límite a las competencias de las entidades coordinadas, porque, aunque el Tribunal Constitucional haya declarado que no supone «una sustracción o menoscabo de las entidades sometidas a la misma, antes bien, presupone, lógicamente, la titularidad de las competencias en favor de la Entidad coordinada» (sentencia 27/1987, de 28 de febrero, FJ 2), parece evidente que si la coordinación implica la facultad de decidir (y de decidir en contra), es imposible respetar escrupulosamente las competencias de las entidades coordinadas. Justamente por eso, la propia sentencia reconoce que la coordinación «constituye un límite al pleno

⁴ Entre otras la STC 214/1989, de 21 de diciembre, en la que, tras señalar que unas y 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», se puntualiza «que las consecuencias y efectos dimanantes de unas y otras no son equiparables», porque «la voluntariedad en el caso de la cooperación frente a la imposición en la coordinación -ya que toda coordinación conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto del coordinado», es «un elemento diferenciador de primer orden» (FJ 20.f).

⁵ Así, por ejemplo, la STC 77/1984, de 3 de julio, en la que, tras recomendar que «se busquen soluciones de cooperación dentro del respeto a las respectivas competencias», el Tribunal declara que, si estas fórmulas fracasan, «es evidente que la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente» (FJ 3).

ejercicio de las competencias propias de las Corporaciones Locales y como tal, en cuanto afecta al alcance de la autonomía local constitucionalmente garantizada, sólo puede producirse en los casos y con las condiciones previstas en la Ley». Por consiguiente, la coordinación sólo es admisible en supuestos tasados, expresamente previstos en la Ley, mientras que la cooperación es posible siempre, esté o no prevista, en virtud del deber general de colaboración implícito en la forma de organización territorial del Estado y que «no es menester justificar en preceptos concretos» (STC 12/1982, de 4 de mayo, FJ 4).

Estos criterios acotan, en líneas generales, las diferencias entre cooperación y coordinación. No obstante, hay multitud de problemas pendientes. En primer lugar, el propio concepto de coordinación, nada pacífico ⁶ y que la jurisprudencia constitucional no ha acertado a aclarar con suficiente nitidez, aunque haya aportado elementos que permiten afirmaciones como las que se acaban de formular. Pero la doctrina del Alto Tribunal no está asentada y en sentencias recientes se encuentran afirmaciones que sorprenden por su vaguedad, por no decir que resultan claramente regresivas en el intento de precisar las diferencias entre ambos conceptos ⁷. No corresponde examinar aquí el

⁶ Cfr. una buena síntesis de las posturas en J. SUAY RINCÓN, «La competencia de coordinación», en la obra colectiva *La provincia en el sistema constitucional*, cit. en nota 1, págs. 170 y ss.

⁷ Así, la STC 102/1995, de 26 de julio (Ley de Espacios Naturales), parece asimilar ambos conceptos, al afirmar que la cooperación consiste en «aunar esfuerzos», mientras que la esencia de la coordinación «es la unidad de actuaciones», sin que ninguna signifique «dirección o gestión, ni tampoco por tanto, ejecución, por moverse en una dirección formal, no material y en un plano horizontal, ajeno a cualquier tentación de jerarquía o verticalidad» (FJ 30 *in fine*). Tras estas afirmaciones, cuyo alcance no es fácil precisar, añade que «la eficiencia o la eficacia exigible de la actividad administrativa conducen directamente a la coordinación como principio funcional y, por tanto, organizativo de las Administraciones Públicas (arts. 31.2 y 103 C.E.)». Pero esto último también podría aplicarse a la cooperación, de la que depende igualmente la eficacia administrativa. Este ambiguo resultado es seguramente consecuencia de la no menos ambigua caracterización general de los principios de cooperación y coordinación en que se basa la propia sentencia:

«El principio de cooperación, que debe preceder (sic) al ejercicio respectivo de competencias compartidas por el Estado y las Comunidades Autónomas, permite que aquél arbitre mecanismos o cauces de colaboración mutua a fin de evitar interferencias y, en su caso, dispersión de esfuerzos e iniciativas perjudiciales para la finalidad prioritaria (STC 13/1988). A su vez, la coordinación como competencia estatal inherente, persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones o reduciendo disfunciones... y, por ello, su presupuesto lógico es la existencia de competencias autonómicas que deban ser coordinadas, pero con respeto absoluto a su contenido y evitando que la coordinación estatal se expanda hasta dejarlas vacías de contenido» (FJ 30).

Con independencia de que la última afirmación parece contradictoria (si hay un respeto absoluto a la competencia autonómica, no puede haber coordinación estatal, y si ésta se puede «expandir» será a costa de reducir el margen decisorio de la competencia coordinada), no se aprecia cuál es la diferencia entre coordinación y cooperación: en ambas hay un reparto competencial de la materia y ambas permiten establecer mecanismos de relación para asegurar el funcionamiento correcto del conjunto. Aunque las palabras cambien, el resultado es el mismo. Si se despoja a la coordinación de su componente directivo o decisorio, la diferencia con la cooperación se difumina.

principio de coordinación (objeto de un número monográfico, el 230-231, en esta Revista), pero será inevitable hacer continuas referencias a él, dada la imprecisión con que el Derecho positivo utiliza los términos, denominando «coordinación» a técnicas que, en rigor, son cooperativas, si se acepta la distinción en los términos antes reseñados o en otros que puedan ser más precisos.

Otra cuestión pendiente es la relativa a la posible existencia de una cooperación «forzosa», en pugna con el criterio de la voluntariedad a que antes se ha hecho referencia. Esto no ha sido estudiado con detalle y hay que saludar la contribución del profesor MORELL OCAÑA, en este mismo número, como una notable aportación. Si la colaboración es un deber general, que no es menester justificar en preceptos concretos, ¿cómo se hace compatible con el carácter voluntario de su ejercicio? Parece claro (y el Tribunal Constitucional lo ha recordado en varias ocasiones) que la colaboración no es un título competencial⁸, en el sentido de que una Entidad lo pueda invocar para atribuirse facultades que le permitan interferir en el ejercicio de las competencias de otras⁹. Ahora bien, el Alto Tribunal ha reconocido que en la competencia estatal sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas «ha de entenderse comprendida la regulación de las relaciones entre las distintas Administraciones y, por ende, de las bases a que habrá de ajustarse la coordinación entre éstas» (STC 76/83, de 5 de agosto, FJ 18). Aunque la sentencia se refiera sólo a la coordinación, es evidente que la misma doctrina se debe aplicar a la colaboración, que forma parte

⁸ La más reciente es la STC 118/96, de 27 de julio (sobre la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres), que declara inaplicable en Cataluña un precepto legal (art. 31, párrafo último), por el que se imponía la colaboración de la Administración del Estado en la elaboración de planes de competencia autonómica. El Tribunal señala que una cosa es que las Comunidades Autónomas puedan recabar información y colaboración, en ejercicio de su facultad de elaborar los planes y otra muy distinta que se les imponga por la Ley estatal (FJ 21). Aquí está clara la distinción entre colaboración obligatoria y voluntaria sobre la que se volverá más adelante.

⁹ De ahí que algunos autores distingan entre las relaciones interadministrativas «competenciales», que dependen de la distribución de los poderes, y las «no competenciales», que no derivan del reparto competencial, sino del ejercicio autónomo de las competencias propias. Estas últimas son las que deben inspirarse en el principio de colaboración (E. ALBERTI ROVIRA, «Relaciones entre las Administraciones Públicas», en *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, dirigida por J. LEGUINA y M. SÁNCHEZ MORÓN, Tecnos, Madrid 1993, pág. 43). Esta distinción ha sido criticada por L. PAREJO ALFONSO, porque «el ejercicio competencial se produce siempre al amparo de y en relación con un título competencial, y, por lo tanto, en conexión con el sistema de reparto de competencias. Quiere decirse con esto que la tarea de deslindar lo uno de lo otro se ofrece realmente problemática» («Las relaciones entre las Administraciones Públicas...», *cit.* pag. 27. En mi opinión, la distinción de ALBERTI es, en efecto, más descriptiva que sustantiva, pero, aplicada al problema que aquí nos ocupa, tiene interés para poner de relieve que, en ocasiones, la cooperación es una competencia formalmente atribuida a una Entidad (ejemplo, Diputaciones respecto de los Municipios: art. 36.1.b. LBRL), frente al deber genérico de colaboración y sus manifestaciones, que no son «competencias», sino un modo de ejercicio (cooperativo y no exclusivista) de las competencias propias.

también de la regulación de las relaciones interadministrativas o, más aún, las preside.

Así lo han entendido las posteriores Leyes de Bases de Régimen Local (LBRL) y de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), al regular, con carácter general, técnicas de colaboración o cooperación junto a otras propiamente coordinadoras. El problema es si, al introducir mecanismos de colaboración en la legislación positiva, se puede condicionar o interferir el ejercicio de las competencias de otras entidades. En otras palabras, la colaboración es un deber abstracto, pero ¿se puede imponer en concreto o para ello se requiere ya un título competencial específico, llámese o no de coordinación? ¿Hay cooperación forzosa o es ya necesariamente «coordinación»? ¿No sería más correcto diferenciar entre la cooperación (voluntaria) y otras modalidades de colaboración, algunas de las cuales podrían ser imperativas, pero no implicarían coordinación en cuanto no intervendría un superior con facultad decisoria? Ya hemos visto que el Tribunal Constitucional rechaza, correctamente, que la colaboración sea un título competencial, en cuya virtud se pueda interferir el ejercicio de competencias ajenas, pero, si en virtud de otro título (en este caso, la regulación de las relaciones interadministrativas), se puede imponer la colaboración, el resultado no será muy diferente. Otra posibilidad es que se entienda el deber general de colaboración no como un deber jurídicamente exigible, sino como un principio de las relaciones interadministrativas, cuya concreción corresponde a las leyes sectoriales, debiendo analizarse en cada caso si hay base constitucional para la imposición de un deber específico de colaborar, mientras que la cooperación meramente potestativa o voluntaria no plantea, en líneas generales, ningún problema.

Estos y otros interrogantes que podrían formularse ponen de manifiesto que el estado actual de la cuestión en la doctrina dominante no es sólido ni, por tanto, satisfactorio. Se ha avanzado en la distinción entre cooperación y coordinación, pero bajo el primer concepto (que se usa como sinónimo de «colaboración») se incluye una variedad proteica de supuestos, que requiere una mejor sistematización y, quizá (por no responder al criterio de la «voluntariedad») se excluyen otros que tampoco encajan en la coordinación, atribuyendo a este concepto el contenido decisorio que parece imprescindible para dotarle de sustantividad propia.

En conexión con lo que se acaba de decir, no se ha prestado atención suficiente a la posible consideración de los traslados de competencias (transferencia, delegación, encomienda) como manifestaciones de la colaboración. La STC 76/83, antes citada, diferencia la coordinación de «las transferencias o delegaciones de funciones

administrativas» (en el caso, en favor de las Diputaciones Provinciales: FJ 18). Sin embargo, es patente que ésta puede ser una vía muy importante para la colaboración interadministrativa y que, aunque la decisión de transferir o delegar sea formalmente unilateral, lo normal será que se apoye en un convenio o acuerdo previo entre las entidades implicadas. El trabajo del Prof. RAMALLO, que se incluye en este número permite constatar la virtualidad de la afirmación anterior en materia tributaria, pero no éste, desde luego, el único ámbito en que los traslados de competencias pueden responder al principio de colaboración.

En definitiva, está pendiente de formulación un esquema completo de las técnicas cooperativas y, más allá de él, enmarcándolo, un cuadro general de las relaciones interadministrativas articuladas en torno a los términos «omnibus» de la colaboración, cooperación y coordinación, a los que, quizá, habría que añadir la tutela o el control para completar la visión del conjunto institucional¹⁰. Claro que, dado el escaso interés que entre nosotros despierta el Derecho de la Organización, podremos seguir manejando unos conceptos de contornos tan imprecisos, como venimos haciendo con el de «órgano», «competencia», «función», «servicio» y con la mayor parte de los conceptos capitales de la organización administrativa.

Las páginas que siguen no tienen más que la modesta pretensión de aportar algunos elementos de reflexión sobre el concepto de cooperación, echando más leña a un debate en gran medida desprovisto de consecuencias prácticas y que, por ello, a muchos parecerá estéril.

II. SIGNIFICADO DE LOS TRES TÉRMINOS EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL

A) COOPERACIÓN, IGUALITARIA

La Constitución emplea muy pocas veces los términos «cooperación» y «colaboración», lo que honra a sus redactores, que evitaron en lo posible palabras tan vacías de contenido. Más frecuente, aunque tampoco abusivo, es el manejo del término «coordinación». La palabra «cooperación» se utiliza en tres momentos sin ninguna conexión: en el Preámbulo («colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra»), en el art. 16.2 («los poderes públicos ... mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las

¹⁰ El intento más riguroso y completo es el de A. GALLEGU ANABITARTE y A. DE MARCOS FERNÁNDEZ, *Derecho Administrativo I. Materiales*, cit., pág. 211 y ss.

demás confesiones») y en el art. 145.2 («acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas»). Estas son, salvo error, las únicas menciones expresas de la cooperación y sólo la última se inserta en el ámbito de las relaciones entre Instituciones públicas en el Derecho interno. Sin embargo, en las tres hay un denominador común, la igualdad (jurídica) de los cooperantes, que contrasta con el matiz de subordinación o de complemento característico del término «colaboración»: se colabora en una actividad ajena o a la que se está vinculado, pero sin ser protagonista. Ese dualismo se aprecia fácilmente en el párrafo del Preámbulo antes transcrito: la Nación española proclama su voluntad de «colaborar» (ayudar, contribuir) al establecimiento de unas relaciones de cooperación (en pie de igualdad) entre todos los pueblos de la Tierra.

B) CARÁCTER AUXILIAR O COMPLEMENTARIO DE LA COLABORACIÓN

Este matiz del concepto de colaboración, como actividad complementaria, auxiliar o coadyuvante, se detecta también en los preceptos del texto constitucional que utilizan el término: art. 118 (obligación de «prestar la colaboración requerida» por los Jueces y Tribunales), art. 131.2 («colaboración de los sindicatos y otras organizaciones empresariales, profesionales y económicas» en la elaboración de los proyectos de planificación), art. 156.2 («las Comunidades Autónomas podrán actuar como delegados o colaboradores del Estado para la recaudación, la gestión y los recursos tributarios...») y 157.3 («Mediante Ley Orgánica podrá regularse ... las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado»). En los tres primeros supuestos está muy clara la idea de colaboración como participación auxiliar o complementaria en una función ajena (o no propia). En el último, la formulación es más ambigua, porque la colaboración puede ser recíproca (del Estado en las finanzas autonómicas y a la inversa), si bien, como el artículo se refiere a los recursos de las Comunidades Autónomas, parece que se tratará sobre todo de la colaboración del Estado con las Comunidades Autónomas, manteniéndose el mismo sentido del término (el Estado colabora en la gestión de unos recursos ajenos).

La terminología constitucional parece respaldar la distinción, formulada por el prof. ENTRENA CUESTA, entre las relaciones (convenios o contratos) de «cooperación», en las que los intervinientes tienen competencias y se desarrollan en un plano de igualdad, y las de «colaboración», en las que sólo una de las partes es titular de la competencia, por lo que estará en una posición de superioridad respecto de las

otras Administraciones intervinientes ¹¹. ENTRENA refiere esta distinción a los convenios o contratos jurídico públicos, pero podría aplicarse al conjunto de las relaciones interadministrativas.

C) EL DOBLE CONCEPTO DE COORDINACIÓN

El término «coordinación» se emplea en ocasiones en el sentido directivo o decisorio que le atribuye la doctrina y la jurisprudencia constitucional y otras en un sentido genérico como principio de la Administración Pública (arts. 103.1 y 156.1) y de sus órganos (art. 103.2). El primer sentido se observa en el art. 98.2 («el Presidente coordina las funciones de los demás miembros» del Gobierno), en el art. 148.1.22 (coordinación de las policías locales por las Comunidades Autónomas), 149.1.13^a (coordinación general de la planificación general de la actividad económica), 149.1.15^a (coordinación general de la investigación científica y técnica), 149.1.16^a (coordinación general de la sanidad) y 154.1 (el Delegado del Gobierno «coordinará» la Administración periférica del Estado con la propia de la Comunidad Autónoma). Este doble sentido de la coordinación en la Constitución (como principio de organización y como competencia de una Entidad u órgano sobre otras u otros) ha sido acertadamente destacado por la doctrina. Como principio, la coordinación atiende fundamentalmente a un resultado (la coherencia en la actuación de los distintos poderes públicos) que puede lograrse por distintas vías (la legislación, la planificación, la imposición de deberes legales y, naturalmente, a través de la colaboración y la cooperación), aunque no exista una facultad coordinadora expresamente prevista.. Como tal facultad puede estar prevista con carácter genérico o específico. La coordinación general permite a la entidad superior incidir sobre las competencias de las inferiores también por diversas vías, ya que, como ha declarado el Tribunal Constitucional, la facultad de coordinación general permite

«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» (STC 32/1983, de 28 de abril, FJ 2).

En cambio, las facultades específicas de coordinación se contienen en las leyes sectoriales y casi nunca se presentan con esa denominación,

¹¹ *Curso...*, cit. pág. 41.

aunque tengan inequívocamente ese significado, bien consistan en la emisión de informes vinculantes (obstativos) (ejemplo: arts. 112 y 117 de la Ley de Costas, artículo 10.2 de la Ley de Carreteras), en la decisión en caso de discrepancia (art. 244.2 de la Ley del Suelo) o en cualquier otro acto jurídico que tienda a salvaguardar las competencias de la entidad superior y los intereses que la misma representa ¹².

En definitiva, hay dos conceptos de coordinación: a) como principio de organización que persigue la coherencia en la actuación del conjunto de las instituciones públicas y que se hace efectiva mediante el ejercicio de las competencias propias (normativas y ejecutivas), se denominen o no de coordinación (en la inmensa mayoría de los casos no se denominan así), siempre que ese ejercicio esté basado en la cooperación con otras entidades (en cuanto ejercen también sus propias competencias y, por tanto, en pie de igualdad jurídica) y en la colaboración con ellas (prestándoles la ayuda y asistencia que precisen); b) como título competencial genérico para toda una materia (por ejemplo, sanidad: art. 149.1 16^a) ¹³ o específico, para supuestos determinados ¹⁴. Ambos conceptos están estrechamente vinculados, porque la coordinación como resultado no se logra mediante cualquier modalidad de ejercicio de las competencias propias, sino mediante su ejercicio cooperativo y colaborador. Cuando éste falle o no haya sido posible, habrá que recurrir a las competencias genéricas o específicas de coordinación, siempre que estén expresamente previstas. Esto significa que el principio de coordinación lleva implícita la colaboración y la cooperación, porque éstas son medios al servicio de ese fin, pero no se agota en ellas.

D) COLABORACIÓN, COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN, CONTRAPESO A LA AUTONOMÍA

Llama la atención que el texto constitucional no utilice ni una sola vez los tres términos en cuestión en el ámbito de las relaciones entre el

¹² Cfr. un cuadro de esas técnicas en A. MENÉNDEZ REXACH, «La coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico», en el número 230-231 de esta Revista, pág. 235 y ss.

¹³ Esta competencia genérica de coordinación es la que permite a la Entidad que lo ostenta establecer un sistema de relaciones interadministrativas que aseguren la coherencia del conjunto. En este marco, se puede imponer la colaboración obligatoria de las Entidades inferiores en el ejercicio de las propias de la Entidad coordinadora o, a la inversa, la intervención de ésta (por ejemplo, informe, vinculante o no) en el ejercicio de las competencias de las Entidades coordinadas.

¹⁴ Estas facultades específicas de coordinación no se suelen denominar así, pero aparecen en las leyes sectoriales, cuando se atribuye a la Entidad superior la facultad de decidir en ejercicio de sus propias competencias (ejemplo, ejecución de obras en contra del planeamiento urbanístico al amparo del art. 244.2 del vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo) o de intervenir en las ajenas por vía de informe o consulta preceptiva (y en algunos casos, vinculante).

Gobierno y las Cortes Generales, pese a que en un sistema parlamentario es evidente que dichas relaciones están presididas por la colaboración. Formalmente, el Gobierno está subordinado al Congreso, en cuanto depende de su confianza. De ahí que se imponga a sus miembros (y a las demás autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas) el deber de proporcionar a las Cámaras la ayuda e información que precisen (art. 109). Hay también en este ámbito un deber de colaboración, aunque no se denomine así.

Si hubiera que extraer un criterio general, podría decirse que la Constitución refiere preferentemente los tres términos que nos ocupan al ámbito de la distribución territorial del poder y no a su división horizontal y lo hace precisamente para colocar un contrapeso a la autonomía de las Entidades territoriales, en garantía de la unidad del sistema. La colaboración tiene un sentido de contribución o asistencia a tareas que primariamente corresponden a otro o en las que el colaborador no es protagonista, la cooperación supone que las partes están en pie de igualdad jurídica y, por último, la coordinación es, a la vez, un principio de organización con el que se quiere garantizar un resultado (la coherencia y eficacia de un conjunto institucional) y una competencia genérica o específica conducente a ese resultado.

E) EL DEBER GENERAL DE COLABORACIÓN

Más allá de la literalidad del texto constitucional, que, como se ha visto, hace un uso parco y disperso de estos términos, ha sido la doctrina del Tribunal Constitucional la que ha formulado la existencia de un deber general de colaboración entre Entidades públicas «que no es menester justificar en preceptos concretos», porque «se encuentra implícito en la propia forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución» (STC 12/1982, de 4 de mayo, FJ 14). Este deber de colaboración no escrito se identifica por la doctrina con el principio de la *Bundestreue* o «lealtad federal» acuñado en la República Federal Alemana, que debe presidir la actuación de dichas entidades y que constituye una especie de «ética institucional objetivizada», de la que nacen una serie de obligaciones y deberes «que se expresan no sólo en términos políticos, aun cuando ésta sea la sustancia principal de la que se compone dicho principio, sino también jurídico-constitucionales»¹⁵.

La doctrina alemana, en efecto, considera que la *Bundestreue* es un principio constitucional no escrito (*ungeschriebener Verfassungsgrundsatz*), que deriva del principio del Estado federal, a cuya jurídi-

¹⁵ E. ALBERTÍ, «Relaciones entre Administraciones Públicas», *cit.* pág. 43.

ficación y consiguiente despolitización ha contribuido considerablemente la doctrina del Tribunal Constitucional de Karlsruhe, desarrollando una serie de deberes jurídicos que derivan de ese principio de lealtad ¹⁶. La *Bundestreue* no constituye por sí misma una nueva relación jurídica sino que fundamenta, modifica o limita derechos y deberes dentro de una relación jurídica existente. Tiene una dimensión negativa (deberes de omisión) y otra positiva (deberes de auxilio y asistencia), doble faceta que también caracteriza al deber general de colaboración, tal como ha sido configurado por la doctrina y el Derecho positivo español, a imagen y semejanza de la *Bundestreue*. La doctrina alemana ha dedicado atención creciente al estudio de esos deberes y, en general, a las relaciones de cooperación entre la Federación y los *Länder* y entre éstos, pero no parece haberse preocupado por la distinción entre los términos coordinación, cooperación y colaboración, que utiliza indistintamente, si bien puede detectarse un matiz diferencial en la voluntariedad de la cooperación, frente a otras formas de colaboración ¹⁷.

La influencia del «federalismo cooperativo» alemán en la situación actual española resulta evidente, tanto en la doctrina como en el Derecho positivo. En lo que aquí interesa, la configuración del deber general de colaboración con esos perfiles tan amplios, desborda el sentido coadyuvante o complementario que, etimológicamente, tiene esa palabra, para erigirse en la piedra angular del sistema institucional, es decir, una especie de supraconcepto, al que son reconducibles, porque los engloba, otros principios rectores de las relaciones interadministrativas ¹⁸.

¹⁶ Cfr. K. STERN, *Das Staatsrecht des Bundesrepublik Deutschland*, Band I, 2ª ed. München 1984, pág. 701-3. Las principales consecuencias que, a juicio del autor, derivan de la *Bundestreue* son, en síntesis: a) ninguna de las partes puede excusarse del incumplimiento de este deber so pretexto del incumplimiento de la otra (prohibición de la alegación *tu quoque*); b) principio de la conducta amistosa (*bundesfreundlichen Verhalten*), que no solo es fundamento de deberes de omisión, sino también de deberes positivos de actividad en forma de ayuda y colaboración (*Hilfs- und Mitwirkungspflichten*); c) límite al ejercicio de las competencias, que es el significado más importante del principio; d) marca el modo de proceder y el estilo del comportamiento entre Federación y *Länder* y entre éstos.

¹⁷ Cfr. STERN, *ob. cit.* pág. 755, donde se contraponen la cooperación, como expresión de la decisión autónoma de las partes, a otras formas de *koordinierenden Föderalismus*, si bien la contraposición se debilita porque las competencias de esos supuestos órganos de coordinación son meramente consultivas y de recomendación, no decisorias. Por su parte, H. MAURER se refiere genéricamente a la cooperación (*Zusammewirken*) entre *Bund* y *Länder*, que engloba formas de *Koordination* y *Zusammenarbeit* (colaboración), distinguiendo: a) la intervención del *Bund* en la administración de los *Länder*, en la ejecución por éstos de la legislación federal y en las llamadas tareas comunes (*Gemeinschaftsaufgaben*), mediante planes y financiación; b) autoridades comunes; c) instancias de coordinación, que recomiendan pero no deciden, incluyendo aquí numerosas Conferencias sectoriales; d) Entidades públicas comunes (*Gemeinsame Verwaltungsträger*), como la ZDF (2ª cadena de televisión, surgida de un convenio entre *Länder* (*Allgemeines Verwaltungsrecht*, 6ª ed. München 1988, pág. 465-468).

¹⁸ Esta amplitud, así como la utilización indistinta de los términos colaboración y cooperación, se detecta en la mayor parte de los estudios doctrinales y es la que ha pasado al lengua-

Este significado tan amplio de la colaboración se confirma en las leyes administrativas generales que regulan las relaciones institucionales, como veremos inmediatamente.

III. LA COLABORACIÓN Y LA COOPERACIÓN EN LA LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA GENERAL

A) LEY REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL

Esta Ley es la primera que aborda con carácter general la regulación de las relaciones interadministrativas y en ella se ha basado la doctrina y el Tribunal Constitucional para trazar la distinción entre cooperación y coordinación en los términos antes reseñados. Sin embargo, la Ley está lejos de manejar esos términos con precisión. Su Preámbulo, incluso, parece confundirlos o, al menos, les atribuye como denominador común la voluntariedad, lo que borra el criterio distintivo más señalado que entre ellos se ha destacado¹⁹. No obstante, el articulado es notable y permite la construcción de un cuadro de relaciones bastante completo, a partir de los siguientes datos:

1. *Principio de coordinación y deberes de colaboración y coordinación*

Como principios generales de la actuación de las Entidades locales se establecen los de eficacia, descentralización y coordinación (art. 6.1). Este precepto se inspira en el art. 103.1 de la Constitución, pero en él se ha omitido la referencia a la jerarquía y la desconcentración, lo que tiene difícil justificación ya que esos principios son también aplicables a estas Entidades, aunque sea preferentemente en su esfera

administrativa. Así, por ejemplo, en un estudio que puede considerarse la interpretación más fiel de los Acuerdos autonómicos de 1992, por emanar de los responsables administrativos que prepararon su negociación, se afirma que «la cooperación es un modelo de funcionamiento asumido como un comportamiento de todos los poderes en el que se tendrá en cuenta el interés general como resultado de actuaciones conjuntas», que no excluyen ni las propias de cada Entidad ni las bilaterales (A. HERNÁNDEZ LAFUENTE y M^a.A. GONZÁLEZ GARCÍA «Los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992: negociación, contenido y desarrollo», en el número 232-233 de esta Revista, oct. 1992-marzo 1993, pág. 167). Afirmaciones como la transcrita son tan abstractas que no aportan prácticamente nada a la definición del concepto.

¹⁹ En efecto, tras señalar el cambio radical que se ha producido en la organización territorial del Estado, a raíz de la Constitución, al quedar desplazado el principio de jerarquía por el «principio constitucional de autonomía y el administrativo de la descentralización», concluye que « las técnicas de relación entre Administraciones han de tener por objeto más bien la definición del marco y de los procedimientos que faciliten el encuentro y la comunicación, incluso de carácter informal, para la colaboración y la coordinación interadministrativa, *fundamentalmente voluntarios y de base negocial*» (cursiva no original).

interna (un Municipio se puede organizar sobre la base de una amplia desconcentración de funciones en las Juntas de Distrito y, naturalmente, la jerarquía juega un papel importante en las Concejalías, lo mismo que en la organización departamental de las Administraciones de ámbito superior). Está claro que el precepto ha querido poner énfasis en las relaciones «externas» de estas Entidades más que en las internas.

En el citado art. 6º está ausente, lo mismo que en el 103.1 de la Constitución la referencia a la «colaboración», pero este término aparece, junto con el de «coordinación», en el art. 10.1, ya no como un principio, sino como un deber que se impone a todas las Entidades públicas:

«La Administración local y las demás Administraciones Públicas ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos».

Se puede cuestionar la sustantividad de algunos de estos deberes, porque la información mutua y el respeto a los ámbitos competenciales de otros se pueden considerar como manifestación concreta del deber general de colaboración y, por tanto, subsumibles en él. La propia LBRL parece entenderlo así en ambos casos, como se verá inmediatamente.

En cambio, la coordinación sí parece tener sustantividad propia, distinta de la colaboración, porque el propio artículo 10, en el apartado 2, aclara cuándo procede («cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas»). Pero no añade nada sobre la colaboración. Las técnicas en que se concreta este deber se desarrollan más adelante.

2. *Contenido del deber de colaboración*

Los deberes a que se refiere el art. 10.1 se concretan en los arts. 55 y siguientes, aunque con terminología equívoca. En efecto, el art. 55 comienza explicando que los deberes que impone persiguen la coordinación y la eficacia («para la efectividad de la coordinación y la eficacia administrativa...»), pero parece claro que aquí el término coordinación se refiere a un resultado que puede alcanzarse por diversas vías²⁰, en este caso mediante el cumplimiento del deber de colabora-

²⁰ Cfr. NIETO, ob. cit. pág. 149.

ción, sin necesidad de acudir al ejercicio de competencias específicas de coordinación, a las que la Ley hace referencia en otro lugar (art. 59). Ese deber general de colaboración se concreta en otros más específicos, aunque también muy amplios: a) respeto de las competencias ajenas; b) ponderación de la totalidad de los intereses públicos implicados; c) información; d) cooperación y asistencia activas.

El precepto confirma, por un lado, la tesis antes apuntada de que el deber de información no tiene sustantividad propia, sino que es manifestación del genérico de colaboración, por otro, que la cooperación es también una vertiente de dicho deber genérico y, en tercer lugar, que todas esas modalidades de colaboración se orientan a la coordinación como objetivo o resultado. Esto último implica que no hay un deber específico de coordinación, sin que este resultado debe buscarse mediante las técnicas de colaboración que el precepto enuncia. Sin entrar por ahora en las diferencias que puedan existir entre los términos «cooperación» y «asistencia», lo relevante es destacar esa configuración de la cooperación como una modalidad del deber general de colaboración y, por tanto, la mayor abstracción o amplitud de esta última como concepto jurídico-organizativo. En un intento de sistematizar esos cuatro deberes en que se despliega el general de colaboración, según la Ley que venimos analizando, se podría decir que este concepto tiene una vertiente negativa (*non ledere*), que consiste en el respeto a las competencias ajenas y la ponderación de los intereses que representan otras Entidades y otra positiva (*coadyuvare*), que consiste en la información, por una lado y la cooperación y asistencia, por otro²¹. Esta clasificación es puramente descriptiva y en modo alguno rígida, puesto que todos esos deberes se entrecruzan sin que sea posible (ni deseable) delimitar su contenido con absoluta nitidez. Por ejemplo, para ponderar adecuadamente todos los intereses públicos en presencia es imprescindible disponer de la información suficiente y lo mismo puede decirse de la cooperación, que presupone un conocimiento de las tareas sobre las que ha de recaer. El criterio clasificatorio expuesto sólo pretende poner de relieve que en ocasiones la colaboración se presta desde la abstención o pasividad (no lesionar), mientras que otras requiere un comportamiento activo (informar, asistir).

Pero la Ley va más allá en su regulación de esta difícil materia (y éste es un mérito que hay que reconocer al legislador), ya que no se limita a enunciar esos deberes, sino que desarrolla su contenido o, al menos, lo ejemplifica, puesto que, a mi juicio, en este círculo de mayor

²¹ Cfr. ALBERTÍ ROVIRA, «Relaciones entre las Administraciones Públicas», *cit.* pág. 53-54 y PAREJO ALFONSO, «Las relaciones entre las Administraciones Públicas en el Título I de la Ley 30/92...», *cit.* pág. 31. Ambos autores se refieren al art. 4.1 de la citada Ley, sustancialmente idéntico al 55 LBRL, como se dirá después en el texto.

concreción, no se puede considerar que la regulación legal tenga una pretensión de exhaustividad. El esquema es el siguiente:

— El deber de información obliga a las Entidades locales a: 1º remitir a las Administraciones estatal y autonómica copia o extracto de los acuerdos que adopten, siendo responsables del cumplimiento de este deber los Presidentes y Secretarios de la Corporaciones (art. 56.1); 2º proporcionar la información (incluyendo la exhibición de los expedientes y la emisión de informes) que soliciten dichas Administraciones superiores (art. 56.2). Por su parte, dichas Administraciones estatal y autonómica deben facilitar a los representantes legales de las Entidades locales el acceso a los instrumentos de planificación, programación y gestión de obras y servicios que les afecten directamente (art. 58.2, párrafo segundo). Todas las Administraciones están obligadas a comunicar los acuerdos de cooperación que suscriban a las demás que, resultando interesadas, no hayan intervenido en aquéllos (art. 57, párrafo segundo)

— El deber de ponderación tiene una manifestación concreta en el aspecto que se acaba de reseñar, ya que la Ley impone esa participación en los procesos de planificación con el fin de «armonizar los intereses públicos afectados».

— La cooperación puede ser «económica», «técnica» o «administrativa» y recaer «tanto en servicios locales como en asuntos de interés común». Se puede instrumentar «mediante los consorcios o convenios administrativos que suscriban»²², si bien éstas no son las únicas vías jurídicas admisibles, ya que «se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las Leyes» (art. 57). La nota de la voluntariedad parece ser el rasgo distintivo de la cooperación, con independencia del cauce jurídico que se elija para su instrumentación, que puede ser cualquiera legalmente previsto. Ahora bien, esta nota parece chocar con la consideración legal de la cooperación como «deber». A primera vista, no resulta fácil explicar que la cooperación sea obligatoria (como manifestación del deber general de colaboración), si se desarrolla con carácter voluntario. Sobre esta cuestión, capital para desentrañar el significado jurídico de la cooperación, se volverá después.

— Una posibilidad instrumental de colaboración es la creación de órganos comunes. De nuevo la terminología legal es aquí equívoca,

²² La redacción es desafortunada, porque «consorcios» y «convenios» no constituyen una disyuntiva. Puede haber consorcios que se creen en virtud de un convenio y tampoco parece correcto decir que los consorcios se «suscriben», salvo que se emplee el término como sinónimo de convenio, pues es sabido que hay consorcios puramente «relacionales», que no implican creación de una entidad personificada y otros «organizativos», que sí la suponen. La obra de referencia sobre el tema es J.L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, *Los consorcios administrativos en el Derecho español*, Madrid 1974.

puesto que mezcla imprecisamente los términos «coordinación» y «colaboración». En efecto, el art. 58.1 dispone que:

«Las Leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas podran crear, *para la coordinación administrativa*, órganos de *colaboración* de las Administraciones correspondientes con las Entidades locales. Estos órganos, que serán únicamente deliberantes o consultivos, podran tener ámbito autonómico o provincial y carácter general o sectorial.

Para asegurar la colaboración entre la Administración del Estado y la Administración local en materia de inversiones y de prestación de servicios, el Gobierno podrá crear en cada Comunidad Autónoma una Comisión Territorial de Administración Local. Reglamentariamente se establecerá la composición, organización y funcionamiento de la Comisión» (cursivas no originales).

No se entiende por qué en el párrafo primero se denomina «coordinación» a lo que en el segundo se llama «colaboración», cuando es evidente que la finalidad es la misma en ambos casos. El empleo del término «coordinación» en este artículo suscita idéntico comentario al que se hizo en relación con el art. 55: la coordinación es un resultado que se persigue por diversas vías, una de las cuales es la colaboración, en este caso mediante órganos creados con esa finalidad²³. Que no son órganos propiamente «coordinadores» se deduce de la letra del precepto, ya que «serán únicamente deliberantes o consultivos», sin facultades decisorias²⁴, en contraste con las facultades de verdadera coordinación que se atribuyen al Gobierno de la Nación y a los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas en el art. 60.1. Estas facultades deben preverse en las leyes sectoriales estatales y autonómicas (cumpliéndose así la exigencia del Tribunal Constitucional de que las competencias de coordinación, en cuanto límite a la autonomía, no se presumen, sino que deben estar expresamente previstas) y se concretan en planes sectoriales «para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente» (art. 60.1, párrafo segundo). De nuevo se comprueba en este precepto que no existe una función coordinadora específica, sino que las competencias de este carácter se regulan, como todas,

²³ Cfr. la crítica a la imprecisa terminología del art. 58 que formula A. NIETO: «En verdad que no acertamos a distinguir unas diferencias tan sutiles ni a saber si se tratará simultáneamente de órganos de 'cooperación'» («Cooperación y asistencia», *cit.* pág. 151).

²⁴ De nuevo aquí la terminología es imprecisa, pues, en rigor, los órganos deliberantes si tienen facultades decisorias (típicamente las Asambleas legislativas), aunque se pueda distinguir entre la deliberación y la decisión propiamente dicha. Cfr. A. MENÉNDEZ REXACH, «Coordinación de la ordenación del territorio...», *cit.* pág. 240 en nota.

en las leyes y se concretan en actos normativos o ejecutivos (resoluciones) según los casos. Otro ejemplo de facultades de coordinación lo encontramos en el art. 62 de la propia Ley, según el cual se debe asegurar la participación o integración de las Entidades locales en los procedimientos relativos a materias en las que sea muy difícil o inconveniente la atribución de facultades decisorias diferenciadas. La decisión final que en estos casos debe corresponder a la Administración del Estado o a la autonómica es una manifestación típica de la coordinación en el sentido estricto del término.

El análisis de estas competencias de coordinación previstas en el art. 60.1 y 62 LBRL queda fuera del ámbito del presente estudio. Baste recordar que la Ley las configura como subsidiarias, «para el caso de que dicho fin (la coherencia de las Administraciones Públicas) no pueda alcanzarse por los procedimientos contemplados en los artículos anteriores o éstos resultaran manifiestamente inadecuados por razón de las características de la tarea pública de que se trate». Como observación puramente terminológica, cabe señalar que donde la Ley dice «coherencia» podría haber escrito perfectamente «coordinación», pues lo que se quiere destacar es este resultado como consecuencia de una determinada actuación de las Entidades concurrentes. Se trata, pues, de la misma la acepción de esta palabra en los artículos 55 y 58.1.

Además del empleo de los términos, «cooperación» y «coordinación» en el sentido genérico que se ha intentado explicar, la LBRL, los utiliza también en un sentido más específico, como *competencia* que se atribuye a una determinada Entidad. Así, por ejemplo, en el art. 36.1 se incluyen entre las competencias propias de la Diputación «la coordinación de los servicios municipales entre sí...» (apartado a) y «la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente a los de menor capacidad de gestión» (apartado b) ²⁵. En cambio, en este sentido más específico de competencia o función que se atribuye a una determinada Entidad no suele aparecer el término «colaboración». La explicación podría ser la siguiente: el deber genérico de colaboración se manifiesta, entre otros aspectos, en la obligación de cooperar con otras Entidades, prestándoles, en ejercicio de las competencias propias, la asistencia que precisen; pues bien, en determinados casos, ese mandato que recae sobre todos los poderes públicos, se erige en la razón de ser institucional de un Organismo concreto, de modo que la cooperación se configura como una competencia propia del mismo. Eso es, justamente, lo que ocurre en el caso

²⁵ El art. 30.6 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril) concreta las formas de dicha cooperación, sin pretensión exhaustiva, porque la enumeración se cierra con una cláusula residual («cualesquiera otras que establezca la Diputación con arreglo a la Ley»).

de las Diputaciones provinciales. En cuanto competencia propia de una determinada Entidad, la cooperación no tiene nada de voluntaria, pues su ejercicio es obligatorio, como el de todas las competencias.

En resumen, en el esquema de la LBRL las relaciones interadministrativas están presididas por un deber general de colaboración, que recae sobre todas las Entidades públicas y que, en ocasiones, se concreta en unas competencias más específicas de cooperación y coordinación. Las competencias de coordinación limitan, por un lado, con las de cooperación y, por el otro, con la coacción a que se refieren los artículos 60 y 61.

3. *Cuadro-resumen de las relaciones interadministrativas en la LBRL*

El análisis realizado y la conclusión que se acaba de extraer permiten afirmar que las relaciones interadministrativas en la LBRL están presididas por tres conceptos básicos: colaboración, coordinación y coacción. La colaboración se configura como un deber legal y se despliega en una dimensión negativa (respeto de las competencias ajenas y ponderación de los intereses en presencia) y otra positiva (información recíproca, cooperación y asistencia). Estos mandatos se concretan en técnicas más específicas (comunicación de actos dictados y acuerdos suscritos con otras Entidades, emisión de informes, exhibición de expedientes, en el ámbito del deber de información; creación de órganos, cooperación económica, técnica y administrativa, etc.) y, en ocasiones, en la atribución de competencias de cooperación en favor de determinadas Entidades.

A la coordinación se hace referencia en el doble sentido que ya conocemos: como resultado de una determinada actuación de las Entidades concurrentes (coherencia) y como competencias decisorias previstas en la legislación estatal o autonómica. En esta segunda acepción, que es la que interesa aquí, la coordinación supone la atribución de un conjunto de facultades a las entidades superiores para evitar desviaciones en la actuación de las inferiores, lo que supone un límite a la autonomía de éstas y, simultáneamente, la obligación de respetar esa autonomía y garantizar, por tanto, la participación o intervención de las inferiores en los procesos decisorios que les afectan.

Por último, la coacción se configura con carácter excepcional en cuanto implica la posibilidad legal de ejecutar forzosamente determinadas medidas contra la Entidad inferior o, en casos extremos, acordar su disolución por razones graves de interés general basadas en el incumplimiento de obligaciones legales o constitucionales. Aquí estamos en el polo opuesto a la colaboración o, si se prefiere, en supues-

tos en que la colaboración ha fallado radicalmente y no existen fórmulas de coordinación aplicables.

En este cuadro, la cooperación aparece como una de las modalidades posibles de la colaboración y, por tanto, como un concepto de alcance más estricto, que se concreta en una serie de técnicas instrumentales, en cuyo manejo las partes están situadas en pie de igualdad jurídica, y en ocasiones también en competencias, con el contenido que les asigne el Derecho positivo, que no puede suponer la imposición de la decisión de una entidad sobre la de otras, porque entonces se estaría en presencia de facultades de coordinación ²⁶. Ahora bien, el problema más importante que plantea la regulación comentada es el de la compatibilidad entre el carácter voluntario de la cooperación y su configuración como «deber», en cuanto expresión del genérico de colaboración que preside las relaciones interadministrativas. La cuestión tiene efectos prácticos relevantes desde la perspectiva del posible control judicial de la negativa a cooperar.

B) LEY DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN

1. *La cooperación como principio de las relaciones interadministrativas y como deber general*

Esta Ley (en adelante, LRJPAC) aborda también con carácter general los principios rectores de las relaciones interadministrativas y extrae de ellos algunas consecuencias. Al ser posterior a la LBRL, hubiera debido esperarse de ella una mayor coherencia y un mayor rigor terminológico, aun manteniendo, como era lógico, el mismo esquema. Este no se altera, en sustancia, pero la coherencia y el rigor conceptual brillan por su ausencia ²⁷. La Exposición de Motivos se

²⁶ Otra posible explicación consiste en atribuir al término «cooperación» un doble significado: a) en sentido amplio, es un principio general de las relaciones interadministrativas y se identifica con el principio o deber general de colaboración; b) en sentido más estricto, es una modalidad de colaboración positiva, que se caracteriza por la prestación de apoyo o asistencia en los términos de la LBRL, esté o no configurada como competencia específica de una Entidad. Esta es, como antes se indicó, la correcta construcción del concepto de M.T. CARBALLEIRA, «La cooperación interadministrativa en la LBRL», *cit.* pág. 49 y ss.

²⁷ Cfr. la dura crítica de PAREJO ALFONSO, para quien la Ley 30/92 ha renunciado a la definición de un verdadero sistema de relaciones interadministrativas («Las relaciones...», *cit.* pág. 20) y, en particular, no aborda en absoluto el problema de la coordinación, pues sólo se ocupa de ella en el art. 18, que está ya en otro Título (pág. 25). Tiene razón PAREJO en que la referencia a la coordinación en el art. 18 es irrelevante, por banal, pero en descargo del legislador hay que señalar que no hay una función coordinadora específica, sino que la coordinación es un resultado al que se llega por distintas vías (normativas y ejecutivas, formales e informales), como correctamente establece el art. 55 LBRL y, con peor redacción, el art. 5.1 de la propia LRJPAC. Sobre la inexistencia de función coordinadora cfr. A. MENÉNDEZ REXACH, «Coordinación de la ordenación del territorio...», *cit.* pág. 292.

refiere a los términos que aquí nos interesan en tres lugares distintos (apartados IV, VI y IX). En el primero, se afirma rotundamente que:

«La cooperación es un deber general, la esencia del modelo de organización territorial del Estado autonómico, que se configura como un deber recíproco de apoyo y mutua lealtad que no es preciso que se justifique en preceptos concretos porque no puede imponerse, sino acordarse, conformarse o concertarse, siendo el principio que, como tal, debe presidir el ejercicio de competencias compartidas o de las que se ejercen sobre un mismo espacio físico. Esta necesaria cooperación institucional permitirá, en el marco de la modernización de sus estructuras, la simplificación de todas ellas y, cuando sea posible, también la reducción de la organización territorial de la Administración General del Estado...»

Aparte de la obsesión de algunos legisladores por reproducir en los Preámbulos de las leyes (y muchas veces también en el articulado) expresiones y frases de la jurisprudencia constitucional (en este caso, además, sin la debida fidelidad), el texto transcrito revela por un lado, el empleo como sinónimos de los términos «cooperación» y «colaboración» y, por otro, la manifiesta contradicción que supone la configuración de ese deber general con su carácter voluntario, «porque no puede imponerse sino acordarse, conformarse o concertarse» (verbo-rea semántica, propia de un diccionario de sinónimos, pero no del Preámbulo de una Ley). Aquí la retórica esconde una incapacidad para explicar el significado de ese deber. Desde luego, que no sea preciso justificarlo en preceptos concretos (como declaró el Tribunal Constitucional en la sentencia 12/82) no tiene nada que ver con que no pueda imponerse, sino acordarse, etc. No hay relación de causalidad alguna entre ambas afirmaciones, sino más bien contradicción, en cuanto un deber que no puede imponerse difícilmente podrá considerarse tal. Cuestión distinta es que las obligaciones puedan no nacer directamente de la ley, sino del acuerdo entre las partes (contrato), como establece el art. 1089 del Código civil. Esta contradicción nos vuelve a situar ante el problema de la compatibilidad entre la consideración de la colaboración (o cooperación, según la terminología de la LRJPAC) como un deber y su carácter voluntario, que ya hemos suscitado en el marco de la LBRL y que será necesario tratar más adelante.

En clara demostración de que utiliza ambos términos como sinónimos, el propio Preámbulo denomina «colaboración» a lo que antes ha llamado «cooperación» (apartado VI):

«El Título I aborda las relaciones entre las Administraciones Públicas... a partir de las premisas de la lealtad constitucional y

la colaboración que han de presidir aquéllas, consustancial al modelo de organización territorial del Estado implantado por la Constitución».

En el mismo apartado se refiere a la necesidad de intensificar las relaciones de «cooperación», mediante una serie de técnicas que enuncia «como aspectos generales que podrán ser susceptibles de concreción en los distintos sectores de la actividad administrativa»: asistencia recíproca, intercambio de información, Conferencias sectoriales y convenios de colaboración. Estas técnicas se regulan en el articulado de la Ley y estaban ya previstas en la LBRL, salvo las Conferencias Sectoriales que lo estaban en la Ley del Proceso Autonómico, de 14 de octubre de 1983.

La tercera referencia del Preámbulo se enmarca en la explicación del Título IV («De la actividad de las Administraciones Públicas»), y, en concreto, en la apuesta decidida que se hace para «la instalación en soporte informático de los registros generales», materia en la que —se dice— «cobran especial relevancia los principios de cooperación, colaboración y coordinación, posibilitando el que los ciudadanos puedan presentar las solicitudes, escritos y comunicaciones que dirijan a las Administraciones Públicas en los registros de cualquier órgano administrativo». También aquí se detecta un exceso de retórica, pues, para un propósito tan concreto como el de facilitar la comunicación con las Administraciones, el legislador parece atribuir sustantividad propia a los tres principios mencionados, aunque sin explicar en absoluto en qué consiste cada uno de ellos. Se limita a señalar un instrumento para la consecución de esa finalidad:

«A tal efecto se prevé que, mediante convenio de colaboración entre las Administración Públicas, se implanten sistemas de intercomunicación y coordinación de registros que garanticen la compatibilidad informática y la transmisión telemática de los asientos» (a estos convenios se hace referencia en el art. 38.4, párrafo último).

En el articulado de la Ley, tras reiterar los principios de la Administración Pública mencionados en el art. 103.1 de la Constitución (art. 3.1), se añade que:

«Las Administraciones Públicas, en sus relaciones, se rigen por el principio de cooperación, y en su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos» (art. 3.2).

Se confirma aquí el empleo del término «cooperación» en su acepción genérica, como sinónimo de «colaboración», al tiempo que se

traza un esquema dualista de principios al separar las relaciones interadministrativas (presididas por la cooperación) de la actuación hacia los ciudadanos (eficiencia y servicio). Pero este esquema no tiene continuidad en el articulado de la Ley, porque sólo se desarrollan los principios «relacionales», mientras que en la regulación de la actividad de las Administraciones Públicas (Título IV), lo más destacable, a los efectos que aquí interesan, es el catálogo de derechos que se contiene en el art. 35 y la colaboración de los ciudadanos a que se refiere el art. 39, precepto en el que este término tiene claramente el significado asistencial o coadyuvante, que resulta más conforme a la etimología de la palabra. Otra manifestación concreta del principio general de colaboración (o cooperación, en la terminología de esta Ley) puede verse en la regulación de los informes, ya que se prevé la posibilidad de que se soliciten «los que se juzguen necesarios para resolver», si bien, cuando no sean preceptivos, hay que fundamentar «la conveniencia de reclamarlos» (art. 82.1). Aunque inserto en la regulación del procedimiento administrativo, el precepto tiene un significado análogo al contenido en el art. 56.2 LBRL, según el cual el deber recíproco de información faculta a una Entidad para solicitar de otra la emisión de informes (se supone que no preceptivos).

Pero lo más llamativo es que el dualismo entre «principios de relación» y «criterios de actividad» que parecía consagrar el art. 3.1, queda desmentido por la unificación que se produce en el art. 4. Bajo el rótulo «principios de las relaciones entre las Administraciones Públicas», se incluyen los que deben observarse *en el desarrollo de su actividad y en sus relaciones recíprocas*. Esos principios de relación y actividad son, en sustancia, los mismos que se establecen en la LBRL como manifestaciones del deber general de colaboración: a) respeto de las competencias ajenas; b) ponderación de la totalidad de los intereses públicos implicados; c) información; d) cooperación y asistencia activas.

2. Comparación con la LBRL

Aunque la regulación contenida en el Título I LRJPAC es supletoria de la incluida en la LBRL, en cuanto se refiera a las relaciones entre las Administraciones estatal y autonómica y las Entidades locales (art. 9 LRJPAC), la coherencia entre ambas leyes queda asegurada porque el contenido de los deberes de colaboración o cooperación es sustancialmente idéntico. No obstante, hay que reconocer que la imprecisión terminológica es mayor en la LRJPAC, pues utiliza la palabra cooperación en un doble sentido: como principio rector de las relaciones interadministrativas y como manifestación de esa cooperación (art.

4.1.d), junto a otras modalidades que se regulan en el mismo artículo. Ahora bien, como ya se ha puesto de relieve, ésta puede ser otra opción interpretativa para explicar el concepto de cooperación, que tendría las dos acepciones reseñadas, una más amplia y otra más estricta.

La diferencia más significativa entre las dos leyes reside en la mayor atención que la LRJPAC dedica a la dimensión positiva o activa de la colaboración. En efecto, además de disponer que para la efectividad de los deberes de información y de cooperación y asistencia «las Administraciones Públicas podrán solicitar cuantos datos, documentos o medios probatorios se hallen a disposición del Ente al que se dirija la solicitud» (precepto que reproduce, con otras palabras, lo que ya establecía el art. 56.2 LBRL), permite «solicitar asistencia para la ejecución de sus competencias» (art. 4.2. *in fine*) y obliga a esa colaboración «para aquellas ejecuciones de sus actos que hayan de realizarse fuera de sus respectivos ámbitos de competencias» (art. 4.4). Pero lo más notable es que:

«La asistencia requerida sólo podrá negarse cuando el ente del que se solicita no esté facultado para prestarla o cuando, de hacerlo, causara un perjuicio grave a sus intereses o al cumplimiento de sus propias funciones. La negativa a prestar la asistencia se comunicará motivadamente a la Administración solicitante» (art. 4.3).

Ante la rotundidad del precepto, cabe afirmar que estamos ante un auténtico deber jurídico cuyo cumplimiento no puede depender del arbitrio de la Entidad requerida. Al contrario, la regla es que se debe atender el requerimiento de asistencia y sólo excepcionalmente y por los motivos tasados en la Ley, se podrá producir una denegación. No hay discrecionalidad, sino conceptos normativos indeterminados, que debe invocar la Entidad requerida para fundamentar una decisión denegatoria, que, lógicamente, será fiscalizable por los Tribunales del orden contencioso-administrativo²⁸. De nuevo aquí surge la aparente contradicción entre la configuración de un deber jurídico y la insistencia en el carácter

²⁸ Cfr. en tal sentido, E. ALBERTÍ ROVIRA, «Relaciones entre Administraciones Públicas», *cit.* pág. 56-57. Este autor puntualiza con acierto que «la parte requerida no está obligada a acceder a ciegas a la actuación solicitada, si ésta, por ejemplo, no guarda relación ni proporción con el ejercicio de las competencias para el que se demanda auxilio.... Si hay discrepancia sobre este extremo, deberán ser los Tribunales, en una labor que no resultará sencilla, quienes determinen si se cumple tal presupuesto o condición esencial, y, por tanto, si ha nacido o no la obligación de auxilio en un concreto caso. Pero queda excluida la posibilidad de que la instancia requerida valore la oportunidad de solicitar el auxilio requerido, pues ello corresponde en exclusiva a quien lo solicita» (pág. 56).

voluntario de la cooperación, que no puede imponerse, sino «acordarse, conformarse o concertarse», como retóricamente declara el Preámbulo.

Esta regulación del deber de asistencia es aplicable también, a mi juicio, a las relaciones entre las Administraciones estatal y autonómica y las Entidades locales, en virtud de la cláusula de supletoriedad contenida en el art. 9 LRJPAC, antes citado.

En cambio, la LRJPAC no avanza un solo paso en la vertiente negativa de la colaboración, es decir, en cuanto a la regulación de los deberes de respeto de las competencias ajenas y de ponderación de todos los intereses públicos implicados, que algún autor, apoyándose en la jurisprudencia constitucional, orienta hacia la participación de las Comunidades Autónomas en los procesos de formación de la voluntad del Estado ²⁹.

Dejando de lado el estudio de las Conferencias sectoriales y el de los convenios de colaboración, a los que se dedican estudios específicos en este número de la Revista, interesa destacar que este Título I de la LRJPAC no hace más que alguna mención incidental del término «coordinación» ³⁰, en contraste con la LBRL que, como se recordará, lo utiliza reiteradamente, si bien en su acepción de resultado derivado de la coherencia de las actuaciones concurrentes. En cambio, hay una referencia a la «coordinación de competencias» en el art. 18, que está ya en el Título II (dedicado a los órganos) y que tampoco es muy afortunada, puesto que aparece vinculada a los principios del art. 4.1 (que no son principios de coordinación sino de cooperación, en la terminología de esta Ley) y no supone ejercicio de facultades decisorias. Aquí, de nuevo, la palabra coordinación se utiliza como resultado al que se llega por distintas vías, una de las cuales es el cumplimiento de los deberes de cooperación-colaboración previstos en el art. 4. El propio art. 18, en su apartado 2, concreta el deber de respeto a las competencias ajenas, al declarar que:

«Las normas y actos dictados por los órganos de las Administraciones Públicas en el ejercicio de la propia competencia deberán ser observados por el resto de los órganos administrativos, aunque no dependan jerárquicamente entre sí o pertenezcan a otra Administración».

²⁹ Cfr. PAREJO ALFONSO, «Las relaciones...», *cit.* pág. 32.

³⁰ Así, en el art. 5.1, se justifica la convocatoria de Conferencias Sectoriales «a fin de asegurar en todo momento la necesaria *coherencia* de la actuación de las Administraciones Públicas y, en su caso, la *imprescindible coordinación y colaboración...*» (cursiva no original). En vez de «coherencia» hubiera podido decir «coordinación», ya que es evidente que se apunta a ésta como resultado.

Sistemáticamente hubiera sido mejor incluir este artículo en el Título I, al regular el deber de respeto de las competencias ajenas y referirlo a las Entidades o Administraciones y no a sus órganos, ya que éstos no son titulares de las competencias, simplemente las ejercen.

En definitiva, la LRJPAC mantiene, en sustancia, el mismo esquema de la LBRL, pero adolece de una mayor imprecisión terminológica y de una timidez que le impide avanzar en la regulación de las relaciones interadministrativas más allá de los límites marcados por la LBRL, salvo en el punto concreto del deber de asistencia. La imprecisión se manifiesta sobre todo en el empleo equívoco del término «cooperación», que es, a la vez, principio rector de las citadas relaciones (y, en tal sentido, equivalente al deber general de colaboración) y modalidad de ésta, que se caracteriza por la voluntariedad de su puesta en práctica, lo que aflora de nuevo la contradicción entre un deber jurídico y el carácter no vinculante de su contenido (o de parte de él). La falta de ambición se detecta, aparte de que no se avanza respecto de la LBRL en la concreción del deber general de colaboración, en la renuncia a construir un esquema completo de relaciones entre Entidades Públicas, que pueden agruparse bajo el criterio de la colaboración o cooperación en sentido amplio. Entre ellas podrían figurar las distintas fórmulas de legislación compartida y las técnicas de traslado de competencias.

C) ¿HAY COLABORACIÓN EN LA LEGISLACIÓN COMPARTIDA?

Algunos autores incluyen, como ejemplo de la cooperación institucionalizada entre el Estado y las Comunidades Autónomas y, más precisamente, entre los respectivos ordenamientos jurídicos, tres supuestos de técnicas normativas: a) la regulación concurrente del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre una misma materia; b) la ejecución autonómica de la legislación estatal; c) la coordinación estatal de competencias presentes en los dos niveles³¹. Es evidente que, en un sentido amplio, también se está aquí en el marco de la colaboración entre Entidades públicas, que es inherente al modelo de organización territorial del Estado. También lo es que no se puede reprochar a las leyes administrativas generales antes comentadas la falta de regulación de estos supuestos, cuya sede natural es el llamado «bloque de la constitucionalidad», del que forman parte como criterios de la delimitación competencial entre ambas esferas o, si se prefiere, como resultado de ese reparto. Quizá, por ello, la doctrina mayoritaria no los

³¹ GARCÍA DE ENTERRÍA-FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, 6ª ed. Madrid 1993, pág. 287.

incluye entre las técnicas de colaboración o cooperación, lo que no impide que esas técnicas puedan y deban utilizarse para el ejercicio «cooperativo» de las respectivas competencias (por ejemplo, deliberación en el seno de una Conferencia sectorial sobre un proyecto de legislación básica estatal o fijación de criterios para la ejecución autónoma de dicha legislación). Desde esta perspectiva, no estamos ante una modalidad específica de colaboración, sino ante la aplicación de las técnicas generales de este carácter para orientar el ejercicio de las competencias propias de cada Entidad, en este caso, en el ámbito de la legislación compartida.

Ahora bien, como la legislación (estatal y autonómica) debe regular los mecanismos de colaboración entre las diferentes Entidades, el reparto competencial sobre el poder normativo es relevante para determinar las posibilidades que la legislación tiene para establecer el contenido y alcance de esos mecanismos. Esta es, a mi juicio, la incidencia más importante de la legislación compartida sobre el problema de la cooperación. Sobre ello volveremos al final.

D) LAS TÉCNICAS DE TRASLADO DEL EJERCICIO DE COMPETENCIAS

Partiendo del principio de irrenunciabilidad de la competencia, el Derecho positivo regula una serie de técnicas que flexibilizan su ejercicio y que, en la medida en que descansan en el acuerdo entre las Entidades que las ostentan y las receptoras, se pueden considerar expresión de la cooperación o colaboración interadministrativa, en el sentido tan amplio que la doctrina y el propio ordenamiento atribuye a estos términos, como hemos tenido ocasión de comprobar. Dejando de lado la «transferencia», que afecta a la titularidad de la competencia y supone, por tanto, una modificación objetiva del orden competencial y cuya instrumentación requiere una Ley como criterio general, hay otros dos supuestos que pueden considerarse modalidades de colaboración en el ejercicio de competencias: la «delegación» entre Entidades (y no la llamada «delegación de competencias» entre órganos) y la «encomienda de gestión» (que, en su regulación actual, no afecta a competencias propiamente dichas, sino a «actividades de carácter material, técnico o de servicios»: art. 15.1 LRJPAC). Sin embargo, no es ésta la perspectiva adoptada por dicha Ley, que regula estos supuestos en el Título II, dedicado a los órganos, y no en el Título I, referido a las relaciones interadministrativas. Esta opción sistemática puede tener una explicación en la circunstancia de que los traslados de competencias que se regulan en el Título II tienen lugar entre órganos, salvo la encomienda de gestión, que también está prevista entre Entidades, lo que significa que

la delegación «propia» (entre Entidades) queda excluida de la regulación legal, lo mismo que la «transferencia». El resultado es que el cuadro de posibilidades de colaboración en el ejercicio de las competencias queda notablemente empobrecido en el marco de la LRJPAC y, desde la perspectiva que aquí interesa, se dificulta la comprensión de estos traslados como modalidades de la colaboración o cooperación. Lo son, sin duda, como lo demuestra la configuración de los supuestos en la propia Ley ³² y porque en la mayoría de ellos es impensable que la delegación o encomienda se produzca sin la aceptación de la entidad receptora y, aunque se impusiera por la decisión unilateral de la otra, también puede tener esa consideración, como se verá más adelante al tratar de las modalidades de colaboración obligatoria.

La sistemática de la LRJPAC contrasta con la de otras leyes, estatales y autonómicas, que regulan la colaboración en el ejercicio de competencias ajenas en el marco de las relaciones interadministrativas ³³. El Tribunal Constitucional parece haberlo entendido así cuando considera normal (incluso, obligatoria) la colaboración de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de competencias estatales, con sujeción a instrucciones y supervisión de la Administración central, es decir, con los controles típicos de las competencias delegadas ³⁴. En otras palabras, con independencia de que las técnicas de traslado del ejercicio de competencias se activen en virtud de acuerdos previos

³² El art. 15.1 justifica la encomienda de gestión «por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño». En otras palabras, una entidad que no está en condiciones de realizar adecuadamente determinadas actividades recaba la colaboración de otra que sí lo está.

³³ En el ámbito estatal se puede citar la Ley del Proceso Autonómico (arts. 5 y 6) y la propia LBRL (arts. 7 y 8, sobre competencias delegadas y encomienda de gestión de servicios, respectivamente). Entre las leyes autonómicas, cfr., por ejemplo, la Ley foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, en cuyo Título VIII, dedicado a las «relaciones interadministrativas», se regulan, junto a típicas técnicas de colaboración (creación de órganos y constitución de Mancomunidades), la subrogación por la Comunidad foral (art. 287) y la delegación del ejercicio de competencias urbanísticas en favor de los Municipios que cuenten con plan municipal (art. 288).

³⁴ Vale la pena transcribir las palabras del Alto Tribunal, cuyo alcance es mayor que el indicado en el texto. En la sentencia 252/1988, de 20 de diciembre, tras señalar que la ejecución de las Directivas comunitarias debe ajustarse a las reglas internas de delimitación competencial, introduce un matiz derivado de la competencia estatal «para realizar actuaciones que, cuando no está presente esa conexión con el exterior, corresponden a la Administración autonómica», lo que obliga a articular las respectivas competencias de modo tal que no se obstaculice el ejercicio de las competencias constitucionales del Estado:

«Tanto de la interpretación sistemática de la Constitución como de la supremacía de ésta sobre los Estatutos se deriva la necesidad de colaboración entre la Administración Central y las Administraciones Autonómicas, colaboración que puede exigir en muchos casos, en relación, sobre todo, con nuestra incorporación a la CEE, formas de articulación (por ejemplo, realización por la Administración Autónoma de tareas de competencia estatal, con sumisión en consecuencia, y sólo en cuanto a ellas, a instrucciones y supervisión de la Administración Central) que sólo una interpretación inadecuada de los preceptos constitucionales y estatutarios puede obstaculizar» (FJ 2).

entre las partes (sin perjuicio de su formalización posterior mediante el acto jurídico correspondiente) o por decisión puramente unilateral de la Entidad superior (ya hemos dicho que la colaboración puede imponerse obligatoriamente), parece claro que se deben considerar como modalidades o manifestaciones de dicho principio rector de las relaciones interadministrativas. La mejor prueba de ello es que estas técnicas son intercambiables con otras cuyo carácter cooperativo está expresamente afirmado en el Derecho positivo. Por ejemplo, un Municipio carente de medios técnicos para prestar determinados servicios puede recabar asistencia técnica y económica de las Entidades superiores (en particular, de la Diputación) o bien encomendar su gestión a una de ellas.

E) RECAPITULACIÓN

La regulación de las relaciones interadministrativas en la LBRL y LRJPAC adolece de una imprecisión terminológica generalizada y se limita a trazar un esquema caracterizado por su elevado grado de abstracción, lo que difumina las consecuencias prácticas de los principios que en ellas se establecen. En síntesis, se puede extraer la conclusión de que el principio o deber general de colaboración también se denomina de cooperación, diferenciándose ambos términos de la coordinación, en el carácter directivo o decisorio de esta última, salvo que se la considere como un resultado, ligado a la realización efectiva del principio de eficacia, en cuya acepción tiene a su servicio todas las técnicas que rigen las relaciones interadministrativas, es decir, tanto las de colaboración como las de coordinación, las de control y las coactivas. El principio de colaboración o cooperación en ese sentido amplio tiene una dimensión positiva (información y asistencia) y otra negativa (respeto a las competencias ajenas, ponderación de todos los intereses públicos). Justamente en esa dimensión positiva reside otro significado más estricto del término «cooperación», que consiste en la asistencia o apoyo (técnico, jurídico, económico o administrativo) que una entidad presta a otra en el ejercicio de las competencias propias de esta última.

El problema jurídico más importante que suscita la regulación contenida en estas Leyes es el de articular la consideración de la colaboración como un deber general o principio rector de las relaciones entre Entidades públicas y el carácter voluntario que la doctrina, el Tribunal Constitucional y algunos preceptos legales atribuyen a la cooperación. Este problema se plantea en ambas acepciones del término (la amplia y la estricta) y su estudio parece imprescindible para llevar un poco de luz a esta intrincada cuestión.

IV. EL DEBER DE COLABORACIÓN Y LA SUPUESTA VOLUNTARIEDAD DE LA COOPERACIÓN

A) DISTINTOS GRADOS DE VINCULACIÓN A LA NORMA EN LA COOPERACIÓN

Como ya hemos visto, para la doctrina dominante la nota característica de la cooperación es la voluntariedad. Esto excluye del concepto, a primera vista, tanto los supuestos en que el Derecho positivo impone la colaboración con carácter obligatorio, como aquellos otros en que se atribuye a una Entidad la competencia de colaborar o cooperar con otras, cuyo ejercicio no puede ser, obviamente, potestativo. Esta tesis supone una restricción injustificada del concepto y contenido de la cooperación, sin apoyo en la legislación administrativa general (pese a las retóricas afirmaciones del preámbulo de la LRJPAC en el sentido de que «no puede imponerse, sino acordarse, conformarse o concertarse») ni en la sectorial, que prevé formas de cooperación potestativas, junto a otras de aplicación obligatoria.

Ni utilizando el concepto en el sentido amplio que maneja la doctrina, el Tribunal Constitucional y el propio Derecho positivo, ni en el sentido estricto que también emplean las leyes (como apoyo y asistencia activas en el ejercicio de competencias ajenas), parece correcto afirmar que esa supuesta voluntariedad sea el distintivo de la cooperación. En la acepción amplia, ya se ha visto que hay deberes jurídicos (información, asistencia), cuyo cumplimiento es exigible incluso por vía judicial y, aunque no sea fácil determinar el alcance de ese control, sin duda ha de basarse en la técnica de los conceptos normativos indeterminados y no en una inexistente discrecionalidad³⁵. Desde el momento en que la colaboración o cooperación se configura como un deber genérico, que es el principio informador de las relaciones interadministrativas, resulta imposible lógico-jurídicamente que las manifestaciones concretas de ese deber dependan del arbitrio o de la voluntad de las partes, pues ello equivaldría a negar la existencia de ese deber genérico.

Es posible que el tratamiento del problema haya estado excesivamente condicionado por el hecho de que la técnica típica de cooperación sea el convenio, que asimila a grandes rasgos al contrato y se quiere basar, como éste, en la autonomía de la voluntad de las partes y, en el ámbito de las relaciones interadministrativas, en el principio general de libertad de pactos que se entiende implícito en el art. 1.3.c (en relación al art. 4) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP) y, antes, en los homólogos de la Ley de Contratos del

³⁵ Cfr. en el mismo sentido y respecto del deber de asistencia previsto en el art. 4 LRJPAC, la tesis de PAREJO ALFONSO, «Las relaciones entre Administraciones Públicas...», *cit.* pág. 38.

Estado ³⁶. El paralelismo entre los convenios interadministrativos y los contratos se puede basar en la bilateralidad y la vinculación recíproca (si el convenio tiene eficacia jurídica y no es un mero compromiso de intenciones), pero hay un matiz diferencial que suele olvidarse y es que las Entidades públicas no tienen autonomía de la voluntad, sino que están vinculadas al interés público. La supuesta libertad de pactos del art. 4 LCAP no equivale a autonomía de la voluntad en el sentido iusprivatista ni a discrecionalidad administrativa. Significa facultad de configuración del contenido de la relación jurídica (en estos casos, contractual), con sujeción al interés público, al ordenamiento jurídico y a los principios de buena administración (uno de los cuales es el de cooperación, ligado al de eficacia), como expresamente establece el propio precepto. En la actuación convencional hay, por regla general, márgenes de apreciación más amplios que en otros ámbitos en que el contenido de la relación se predetermina en la norma con mayor precisión, pero no hay autonomía de la voluntad de las Entidades públicas entendida como libertad de actuación. En otras palabras, lo que se quiere poner de relieve es que los problemas de sometimiento de la Administración a la ley son los mismos en el ámbito de las relaciones unilaterales (resoluciones) que en las bilaterales (convenios y contratos). Hay diversos grados de vinculación a la norma, más o menos estricta, según que la regulación de una determinada relación jurídica sea más o menos detallada y el margen de actuación sea, en consecuencia, mayor o menor.

Estas diferencias se aprecian con toda claridad en el ámbito de las relaciones bilaterales entre Entidades públicas y, en general, en todas las técnicas de cooperación, entre las que el convenio es la más significativa, pero no la única. La legislación sectorial proporciona numerosos ejemplos en que se observa esa distinta vinculación a la norma. En unos casos, el convenio es obligatorio (la norma ordena cooperar, aunque deja a las partes que concreten los términos) y en otros, potes-

³⁶ Cfr. en este sentido, F. DELGADO PIQUERAS, *La terminación convencional del procedimiento administrativo*, Aranzadi, Pamplona, 1995, pág. 146. En lo que se refiere a la terminación convencional, el autor apoya también la libertad de pactos en la eficacia directa del art. 88 LRJPAC, rechazando la tesis mantenida en otro lugar por quien esto escribe, sobre la necesidad de que exista una disposición que expresamente autorice el convenio (A. MENÉNDEZ REXACH, «Procedimientos administrativos: finalización y ejecución», en *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, dirigida por J. LEGUINA VILLA y M. SÁNCHEZ MORÓN, Tecnos, Madrid 1993, pág. 263-264. Con todos los respetos, los argumentos que esgrime DELGADO PIQUERAS no son nada concluyentes: a) cuando los reglamentos de adecuación de procedimientos señalan que la terminación convencional sólo cabrá si la prevén las normas sustantivas, no hacen sino confirmar la tesis que se critica; b) el rechazo de la enmienda del Grupo Popular que prohibía el convenio salvo en los casos expresamente previstos, tampoco es decisivo, porque el planteamiento es muy diferente: la enmienda establecía una prohibición general, lo que convertiría al convenio en excepción, frente al texto que mantiene la admisibilidad del convenio y por tanto su «normalidad», pero a reserva de concreción en la legislación específica.

tativo (se puede recurrir a esa modalidad de cooperación, a otra diferente o, eventualmente, a ninguna, si no es necesario para el interés general)³⁷. No se trata de reconducir el problema a una dialéctica simplista basada en la literalidad de la norma («podrá» o «deberá»), pero sí de poner de relieve las diferencias en la estructura de éstas y la distinta vinculación que, como consecuencia, resulta para las entidades cooperantes. Esto es aplicable a los convenios y a las demás técnicas de cooperación (órganos, participación en los procedimientos por vía de informe o consulta, etc.)³⁸.

Si en la cooperación hay diferentes grados de ligadura y discrecionalidad, lo mismo que en el establecimiento de las demás relaciones jurídicas (también puede haber una cooperación puramente política, que no interesa aquí), es evidente que el margen decisorio que corres-

³⁷ Veamos algunos ejemplos. La Ley General de Sanidad, que es especialmente rica en técnicas cooperativas, establece la cooperación obligatoria para la transferencia a las Comunidades Autónomas de los servicios y establecimientos sanitarios de titularidad de las Corporaciones locales (Disp. Trans. Primera.1). La transferencia es obligatoria, pero la concreción de sus términos se deja al «mutuo acuerdo» entre las partes. Esto es muy diferente a la posibilidad de que las citadas entidades suscriban convenios de financiación de inversiones en los citados establecimientos (Disp. Trans. Primera 3) o a los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas para desarrollar los criterios básicos, mínimos y comunes que fije el Gobierno en materia de información sanitaria (Disp. Ad. Segunda). Una posición intermedia ocupan los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas para la implantación paulatina de lo establecido en la Ley (Disp. Trans. Tercera. 3), cuya existencia parece obligatoria («el Estado celebrará...»), pero con tantos matices («que las Comunidades Autónomas no cuenten con competencias *suficientes* para adaptar *plenamente* el funcionamiento de sus Servicios de Salud a lo establecido en la presente Ley...», cursivas no originales), que el margen para su celebración es mucho más amplio.

La Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) ofrece otro ejemplo interesante. Prevé la cooperación de los Municipios con las Administraciones educativas «en la obtención de solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes» y precisa el destino de las cesiones de suelo establecidas en la legislación de régimen del mismo (Disp. Ad. 17^a.3 y 4). Esta es una cooperación obligatoria, que ni siquiera necesita formalizarse mediante convenio, ya que, según la vigente Ley del Suelo, esos terrenos cedidos quedan adscritos por ministerio de la Ley a la Administración competente para la implantación del uso de que se trate (art. 205.3 del Texto Refundido de 1992). Muy distinto es el caso de los convenios que pueden celebrar las Corporaciones locales con las Administraciones educativas para las enseñanzas de régimen especial (Disp. Ad. 17^a. 5 LOGSE).

Un último ejemplo, por cierto bastante confuso. La Ley de Carreteras de 1988 prevé la entrega (obligatoria) a los Ayuntamientos de las carreteras estatales o tramos de ellas «en el momento en que adquieran la condición de vías urbanas», resolviendo el expediente el Ministro «cuando existiere acuerdo entre el órgano cedente y el cesionario», mientras que, si no lo hay, decide el Consejo de Ministros (art. 40.2). No obstante, el Ministerio y el Ayuntamiento «podrán convenir lo que estimen procedente en orden a la mejor conservación y funcionalidad de tales vías» (art. 40.3). Aquí hay tres posibilidades: a) cesión impuesta contra la voluntad del Ayuntamiento; b) acuerdo entre éste y el Ministerio sobre la cesión pura y simple; c) convenio abierto que puede abarcar distintas modalidades de colaboración, incluyendo (parece) el mantenimiento de la titularidad estatal con compromiso de financiación municipal para la conservación o a la inversa.

³⁸ En la Ley de Aguas se aprecia la diferencia en dos supuestos de participación de las Comunidades Autónomas en órganos de la Administración Hidráulica estatal. La incorporación de aquéllas a la Junta de Gobierno de los Organismos de cuenca es potestativa (arts. 23 y 25.d). Parece obligatoria, en cambio, la incorporación de un representante autonómico al Consejo del Agua de la cuenca (arts. 33.2 y 34.d), aunque el incumplimiento no tenga consecuencias.

ponde a las partes varía según los casos. En síntesis, y sin pretensión exhaustiva, se puede trazar el siguiente esquema:

a) En ocasiones, se podrá decidir si se pone o no en marcha alguna de estas técnicas (ejemplo: convenios potestativos), lo que equivaldría a la llamada cooperación «voluntaria» por la doctrina dominante, aunque nunca debe entenderse como autonomía de la voluntad.

b) En otras, la modalidad de cooperación viene predeterminada en la norma, pero se deja a las partes la fijación del contenido, en todo o en algunos aspectos (ejemplo: convenios obligatorios, pero abiertos), o la decisión de utilizarla o no (ejemplo: incorporación potestativa a un órgano de otra Entidad, informes no preceptivos).

c) Un tercer grupo de supuestos (menos frecuente) se caracteriza porque la cooperación viene impuesta en una modalidad específica, constituyendo su incumplimiento una infracción legal (ejemplos: participación obligatoria en órganos de otra entidad, informes preceptivos), con independencia de que esa infracción tenga o no consecuencias jurídicas. Aquí nos encontramos ya en el límite entre la cooperación y la coordinación (ejemplo: un informe preceptivo y vinculante es ya una técnica de coordinación en cuanto implica una decisión compartida).

Este intento de clasificación de las técnicas de cooperación por su vinculación a la norma es relevante para fijar los límites del control judicial. Sin entrar en el detalle de esta difícil cuestión (no sólo en este ámbito), conviene dejar sentado que la cooperación, como toda la actuación administrativa, está sujeta al control judicial (art. 106.1 de la Constitución), lo que parece escapar a un planteamiento puramente «voluntario» de este fenómeno. Para decirlo con mayor precisión, la cooperación no es una modalidad específica de actuación administrativa, sino un matiz cualitativo que debe presidir a toda esa actuación, en el marco del deber genérico de colaboración que se ha considerado consustancial al actual modelo de organización territorial del Estado. Desde esta perspectiva, toda actuación que responda a un criterio «exclusivista» y no «cooperativo» es susceptible, en principio, de control judicial, cuyo alcance dependerá, como hemos dicho, de la configuración de la relación jurídica en cada caso concreto. Puede haber infracción de preceptos legales que imponen determinadas técnicas de cooperación o el vicio podrá consistir en el ejercicio de las competencias propias en un sentido contrario a la Constitución y a las leyes administrativas generales, que obligan a actuar cooperativamente, en la doble dimensión, positiva y negativa, que esas leyes establecen. Aquí se abre un mundo nuevo al control judicial, que habrá que explorar con decisión y con cautela, para trazar con la mayor preci-

sión posible los límites del deber de cooperación y, por tanto, del propio control.

B) LÍMITES A LA COOPERACIÓN

Si las normas jurídicas regulan la cooperación entre Entidades públicas, con distinto grado de vinculación, la clave está, lógicamente, en la formulación de la propia norma, es decir, en la medida en que, en su virtud, se pueda obligar a aquéllas a cooperar, ya no genéricamente, con apoyo en un mandato abstracto que las partes se encargan de concretar o no, sino imponiendo técnicas específicas, cuyo incumplimiento constituye una infracción legal y está sujeto, por tanto, a un control ordinario de legalidad. En otras palabras, quien tiene la facultad de regular una determinada materia tiene también, en principio, la posibilidad de establecer técnicas de colaboración (reflejo del deber genérico implícito en la Constitución), que, en cuanto sean vinculantes, suponen una limitación al ejercicio de las competencias propias de las entidades llamadas a colaborar. ¿Hasta dónde pueden llegar esas limitaciones? Este es, seguramente, el gran problema jurídico de la cooperación y sobre él no van a hacerse a continuación más que unas breves reflexiones.

Ya hemos visto que el Estado, en virtud de su competencia sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, puede regular las relaciones interadministrativas y establecer, por consiguiente, mecanismos de colaboración (STC 71/1983, FJ 1,2 y 3 y 102/95, FJ 30). Esos mecanismos son conocidos (órganos comunes, participación procedimental por vía de informe o consulta, convenios, etc.). Si su aplicación es potestativa para las Entidades llamadas a colaborar, no hay, en principio, interferencia ni intromisión en sus competencias, pero, si se configura como obligatoria, es evidente que se interfiere el ejercicio de las competencias propias de las entidades afectadas, aunque se mantenga intacto su margen decisorio. En estos casos, ¿se puede seguir hablando de colaboración o se está ya en presencia de técnicas de coordinación? La respuesta depende, lógicamente, de lo que se entienda por una y otra, pero parece más correcto y más nítido reservar la calificación de «coordinación» a las técnicas que suponen o bien la atribución de la decisión a la entidad superior o bien, una decisión compartida ³⁹, mientras que en la cooperación la decisión corresponde en exclusiva al titular de la competencia, aunque tenga que cumplir ciertos trámites cooperativos. Los informes preceptivos (y, por supuesto, los facultativos) responden a la idea de cooperación, mientras que un informe vinculante es ya una técnica de colaboración.

³⁹ Cfr. en detalle A. MENÉNDEZ REXACH, «Coordinación de la ordenación del territorio...», *cit.* pág. 235 y ss.

La jurisprudencia constitucional no aporta elementos suficientes para abordar con seguridad esta delicada cuestión, pues oscila entre pronunciamientos que parecen muy «atrevidos» en cuanto permiten al Estado asumir competencias autonómicas por vía de colaboración, bien por existir una «conexión exterior» (exigencias de la incorporación del Derecho Comunitario: STC 252/88, FJ 2) bien por razones de urgencia (seguridad pública: STC 33/1982, FJ 3)⁴⁰, y otros en los que, por el contrario, la colaboración (en competencias autonómicas) parece limitarse a mecanismos de utilización facultativa (STC 17/1986, FJ 2), mientras que se admiten técnicas obligatorias y que son propiamente de coordinación cuando concurren las competencias de varias entidades (informe vinculante de la Administración del Estado en planes y normas de ordenación territorial y urbanística del litoral: STC 149/91, FJ 7.A.c).

Este problema se plantea sobre todo en las materias compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Cuando aquél ostenta sólo la legislación básica, puede tender a introducir en ella mecanismos de colaboración, que no limiten la capacidad decisoria de la Administración autonómica, pero que garanticen la intervención de la Administración del Estado por vía de informe o consulta. No es que la colaboración se convierta en un título competencial, sino que se aprovecha la competencia sustantiva sobre determinada materia para introducir mecanismos de ese tipo. Esto no es, en general, ilegítimo. Al contrario, contribuye a la realización efectiva del principio de cooperación, rector de las relaciones interadministrativas. La legislación estatal y la autonómica ofrecen numerosos ejemplos de representación de otras entidades en los órganos de una de ellas, de participación en procesos de planificación cuya decisión corresponde en exclusiva a una de ellas o de otras formas de intervención procedimental. Aunque hay mecanismos de colaboración que se refieren o pueden referirse a la elaboración de normas, en la mayoría de los casos esos mecanismos se regulan en las normas y se aplican en la actividad de ejecución o aplicación de las mismas. En un intento de síntesis, cabe distinguir los siguientes supuestos:

a) *Materias de competencia exclusiva del Estado:*

— El Estado puede establecer mecanismos de colaboración, que consistan en la intervención, potestativa⁴¹ u obligatoria, de las Enti-

⁴⁰ En el supuesto de esta última sentencia no hay, en rigor, colaboración, sino entrecruzamiento de dos títulos competenciales, admitiendo el Tribunal que el Estado intervenga, por razones de urgencia y apoyándose en su competencia sobre seguridad pública, en una materia (sanidad interior) que, en principio, era de competencia autonómica.

⁴¹ El término «potestativa» se utiliza en el doble sentido de que la Administración que tiene la competencia sustantiva puede o no recabar la colaboración de la otra u otras Entidades y que

dades inferiores en el ejercicio de las competencias ejecutivas de la propia Administración del Estado (participación en órganos, informes, consultas, convenios, etc.).

— También puede establecer esos mecanismos en la ejecución autonómica de la legislación estatal en estas materias, cuando se trate de facultades transferidas o delegadas al amparo de lo previsto en el art. 150.2 de la Constitución.

b) *Materias en que el Estado tiene atribuida la legislación básica y las Comunidades Autónomas el desarrollo legislativo y la ejecución:*

— La legislación estatal puede introducir mecanismos de colaboración consistentes en la intervención, potestativa u obligatoria, de la propia Administración del Estado y/o de las Corporaciones locales en los procedimientos de ejecución autonómica de dicha legislación.

— La legislación autonómica puede establecer mecanismos de colaboración consistentes en la intervención, potestativa u obligatoria, de las Corporaciones locales y sólo con carácter potestativo, la de la Administración del Estado. El matiz diferencial se apoya, en mi opinión, en que si la legislación básica estatal no ha previsto (pudiendo hacerlo) la colaboración obligatoria de la Administración del Estado, no parece que el legislador autonómico esté facultado para imponerla.

c) *Materias de competencia autonómica exclusiva:*

— La legislación autonómica puede establecer mecanismos de colaboración, potestativa u obligatoria, tanto de la Administración del Estado como de las Corporaciones locales.

No hace falta decir que todos estos mecanismos son modalidades de la cooperación, porque, aunque impongan deberes de participación, información o asistencia, no limitan la capacidad decisoria de la entidad que tiene la competencia sustantiva. Por ello, deben diferenciarse de los que tienen un significado coordinador, por suponer una restricción (total o parcial) de la facultad decisoria de las entidades inferiores. Estos mecanismos también pueden establecerse en la legislación estatal o autonómica (en ambos casos sólo respecto de las entidades inferiores), pero su estudio queda fuera del ámbito de este trabajo.

éstas pueden o no prestar esa colaboración (ejemplo: posibilidad de que se incorpore un representante de una Entidad a un órgano de otra). En rigor, habría que diferenciar unos y otros supuestos, pero esa precisión desborda el marco del presente trabajo.

Para cerrar este apartado, conviene recordar que las técnicas de cooperación previstas en las leyes administrativas generales, no se circunscriben a los supuestos expresamente regulados en las leyes sectoriales, con el carácter potestativo u obligatorio a que se ha hecho reiterada referencia ⁴². Son admisibles en general, si bien hay que entender que en defecto de previsión sectorial expresa que las imponga obligatoriamente, su empleo es meramente potestativo. Esto es lo que, sin duda quiere destacar la doctrina dominante cuando insiste en el carácter «voluntario» de la cooperación. Pero estas modalidades son sólo una parte y, en mi opinión, no la más importante, del conjunto de relaciones presididas por ese principio, que son todas las interadministrativas.

V. CLASES DE COOPERACIÓN

De lo expuesto hasta aquí se puede deducir que son múltiples los criterios clasificatorios que pueden aplicarse a las diferentes modalidades de cooperación. Por su naturaleza, puede hablarse de una cooperación política y administrativa, pero este criterio remite a la siempre difícil distinción entre política y administración y no aporta nada de interés al concepto jurídico de cooperación. Por la posición que ocupan las entidades cooperantes en el conjunto de la organización estatal, se puede diferenciar entre cooperación horizontal y vertical, pero este criterio tampoco es significativo, porque las técnicas son las mismas en ambos casos y también lo es el contenido de la cooperación. La posición de las entidades es determinante, a mi juicio, no en la cooperación, sino en la coordinación, porque, cuando falla o es insuficiente la cooperación entre entidades de distinto nivel, la superior puede recurrir a la coordinación, lo que no es posible si aquéllas pertenecen al mismo nivel.

Otro criterio clasificatorio es el que atiende al grado de vinculación a la norma en que se encuentran las entidades cooperantes. Desde esta perspectiva, se puede diferenciar entre la cooperación obligatoria y la potestativa, con muchos matices en ambas modalidades. Pero este criterio tampoco es específico de la cooperación, porque afecta a toda la actuación administrativa y, por otra parte, ya hemos dicho que la cooperación no es una parte de esa actuación, sino un elemento cualitativo de toda ella.

⁴² A esta distinción apunta LLISET BORRELL, cuando diferencia entre las relaciones interadministrativas que tienen su origen en la Ley y las que lo tienen en un convenio de cooperación («El convenio de cooperación institucional del Area Metropolitana de Barcelona», REDA 76, 1992, pág. 648). Aparte de que el autor no distingue entre cooperación y coordinación, no se puede compartir su opinión de que las relaciones nacidas de un convenio pueden incluir la transferencia de competencias, incluso de coordinación, a otras entidades.

El criterio clasificatorio más expresivo es el que atiende al objeto de la cooperación. Partiendo de él, se puede trazar el siguiente cuadro de modalidades de la cooperación:

a) Cooperación para el ejercicio de competencias de una entidad por otra, sin afectar a la titularidad (delegación y encomienda de gestión).

b) Cooperación para la ejecución de las competencias propias de ambas entidades (programación conjunta de actuaciones, prevención de conflictos, mejorar la eficacia: convenios del art. 38.4.b LRJPAC).

c) Colaboración en el ejercicio de competencias ajenas (asistencia técnica, económica o administrativa). Este es, como hemos visto, el sentido estricto de la cooperación en la LBRL y LRJPAC.

d) Cooperación como competencia propia que consiste en facilitar el ejercicio de competencias, también propias, de otras entidades. Este supuesto es una combinación de los anteriores b) y c) (ejemplo: cooperación provincial a la prestación de servicios municipales).

e) Cooperación como ejercicio excepcional de competencias ajenas, por razones de urgencia o por existir una «conexión exterior» que obliga a actuar al Estado en materias de competencia autonómica. Estos supuestos se recogen aquí por haber sido admitidos por el Tribunal Constitucional, pero es discutible que sean modalidades de cooperación, sino, más bien, de coordinación.

VI. COMENTARIO FINAL

En el ordenamiento español actual es difícil afirmar la existencia de un concepto jurídico abstracto de cooperación o colaboración (parece empeño inútil diferenciar ambos términos), si se entiende por tal «un General de objetos que se ‘realiza’ en todo objeto particular en el que se demuestra que se dan todas las características del concepto como propiedades existentes»⁴³. Para decirlo con más claridad, ese concepto es tan abstracto (y, por tanto, tan pobre) que engloba una variada gama de supuestos heterogéneos, cuyo único denominador común es la pretensión de acentuar la visión de conjunto del sistema institucional en la actuación de las entidades que lo integran, evitando que esa actuación se lleve a cabo desde perspectivas exclusivistas o aisladas. Ese es el significado del deber general de cooperación como principio rector de las relaciones interadministrativas. Primariamente, supone la introducción de un elemento cualitativo en la actuación de las Entidades públicas en cuanto partes de un todo, que existe sólo en cuanto

⁴³ K. LARENZ, *Metodología de la Ciencia del Derecho*, trad. española de E. GIMBERNAT, Barcelona 1966, pág. 335.

está integrado por «partes» (derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones y de las corporaciones locales), pero que tiene entidad propia y no derivada de la mera yuxtaposición de aquéllas. En posteriores niveles de concreción, ese principio general de cooperación se traduce en relaciones jurídicas con distinto contenido y con diferente grado de vinculación a la norma, como ocurre en todas las relaciones jurídicas. Las leyes establecen fórmulas de cooperación obligatoria, junto a otras potestativas y, en ocasiones, configuran la cooperación como competencia genérica o específica de determinadas entidades. Como cierre del sistema, las leyes administrativas generales prevén técnicas muy abiertas, cuyo empleo se deja al criterio de las partes, lo que no significa que la cooperación sea «voluntaria», en el sentido de que las partes puedan decidir libremente si cooperan o no.

El contenido de esas fórmulas de cooperación es muy variado y puede consistir en el traslado a una entidad del ejercicio de competencias propias de otra, la ejecución cooperativa de competencias propias o la asistencia en el ejercicio de competencias ajenas. En cuanto instrumentos al servicio de un fin, muchas de estas técnicas son intercambiables. El mismo objetivo se puede conseguir, por ejemplo, encomendando a otra entidad el ejercicio de competencias propias o pidiéndole apoyo y asistencia.

Si hubiera que buscar una nota distintiva de la cooperación frente a otros conceptos afines y, en concreto, la coordinación, habría que decir que esa nota no reside en la «voluntariedad», sino en el mantenimiento de la capacidad decisoria que corresponde a la entidad titular de la competencia, es decir, en el pleno respeto a las competencias de las entidades respectivas. Incluso en los supuestos de colaboración obligatoria, la entidad competente deberá hacer efectiva esa colaboración (pedir el informe preceptivo, dar participación en sus órganos, etc.), pero ello no reduce su capacidad de decisión. Esa es la gran diferencia con la coordinación, en que la decisión es compartida o corresponde en último término a la entidad superior. Por eso la cooperación no puede garantizar la unidad del sistema institucional, aunque se dirija a ese resultado.

