

La coordinación administrativa como concepto jurídico

SUMARIO: 1. INTRODUCCION. 2. LA COHESION DEL ESTADO Y LAS RELACIONES ORGANIZATIVAS DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS. 3. LA COORDINACION, PRINCIPIO RELACIONAL ESENCIAL EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS. 4. LA COORDINACION COMO PRINCIPIO GENERAL DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA. 5. SUBESPECIES PRIMARIAS DEL CONCEPTO GENERAL: COORDINACION *STRICTO SENSU* Y COLABORACION O COOPERACION. 6. TECNICAS DE COORDINACION Y FORMULAS DE COOPERACION USUALES. 7. REFLEXION FINAL.

1. INTRODUCCION

Como algunos otros conceptos que sintetizan los diferentes tipos de relaciones jurídicas que se generan en el marco de la organización de los poderes públicos —y, más en concreto, de la organización administrativa—, el de coordinación es un concepto muy amplio, difícil de precisar, sobre el que existen distintas acepciones doctrinales. En la actualidad, es un concepto más debatido y de perfiles menos nítidos que la mayoría de ellos.

Hay, así, quien concibe la coordinación como un resultado de la acción administrativa, o como un método de actuación inherente a las Administraciones públicas. Hay quien la define como un principio general del Derecho y quien se inclina por considerarla como un tipo de potestad o de competencia. Tampoco hay unanimidad al señalar su alcance y la frontera que lo separa de otros conceptos relacionales igual-

mente generales: jerarquía, dirección, control, cooperación... Menos aún para determinar en numerosos casos límite si una precisión normativa, una actuación o una medida concreta responde a una u otra de esas fórmulas organizativas sintéticas ¹.

La confusión conceptual se debe, en parte, al diferente enfoque que en cada caso se adopta, pues a veces se está pensando más en el funcionamiento real de la Administración y otras se están analizando sobre todo las reglas jurídicas que pretenden ordenar su estructura orgánica y su actividad. También se acentúa si se traduce sin más a nuestro ordenamiento, con olvido de su propio contexto, el significado que el concepto de coordinación tiene en otros ordenamientos extranjeros, por más que constituyan útiles modelos de referencia. Pero, en cualquier caso, flota sobre las distintas interpretaciones el debate ideológico en torno al sistema de relaciones entre las Administraciones públicas, muy en particular entre los tres niveles de la Administración territorial: el Estado, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales. Del sentido y alcance que se otorgue al concepto de coordinación depende, en buena medida, que esas relaciones se ordenen en mayor o menor medida en planos de verticalidad (o supremacía) o de horizontalidad (o equiparación).

No obstante todas estas dificultades e interferencias, la teoría del Derecho público ha de abordar la cuestión y explicar el significado de la coordinación como concepto jurídico operativo, con independencia de otro tipo de planteamientos. Y ha de hacerlo, en la medida de lo posible, delimitando su contenido y alcance, distinguiéndola de otras fórmulas relacionales, con la precisión necesaria. Tarea en ocasiones compleja, pues no resulta claro *a priori* que exista una tajante solución de continuidad entre algunas de ellas. En cualquier caso, se requiere un esfuerzo analítico, capaz de huir de las definiciones *passé par tout* y que arroje resultados capaces de dotar de una sustancial seguridad jurídica a las relaciones entre las Administraciones públicas.

A este tipo de esfuerzo obedecen las líneas que siguen, necesariamente breves como la ocasión requiere. Conviene indicar, de todas formas, que no se pretende elaborar (o contribuir a elaborar, mejor di-

¹ Sobre el concepto de coordinación en nuestra doctrina de Derecho administrativo, con referencia de su carácter polisémico y de la variedad de las posiciones doctrinales, pueden verse, J. ORTIZ DÍAZ: *El principio de coordinación administrativa*, Sevilla, 1961; L. BLANCO DE TELLA: «El mito de la función coordinadora», en *Organización y procedimiento administrativo*, Madrid, 1975; M. ALVAREZ RICO: *Principios constitucionales de organización de las Administraciones Públicas*, Madrid, 1986; E. LINDE PANIAGUA: *La coordinación de las administraciones públicas en la Constitución de 1978*, Madrid, 1981; A. JIMÉNEZ BLANCO: *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales: supervisión, solidaridad, coordinación*, Madrid, 1985. Véase también L. PAREJO ALFONSO: *Estado Social y Administración Pública*, Madrid, 1983, pp. 137 y ss.; J. A. SANTAMARÍA PASTOR: *Fundamentos de Derecho Administrativo*, I, Madrid, 1988, pp. 939 y ss. y 948; aparte las múltiples referencias en obras sobre el Derecho de las Comunidades Autónomas y el régimen local.

cho) un concepto jurídico de coordinación de validez general, lo que es más que dudoso que pueda hacerse con acierto. Lo que interesa es el concepto de coordinación vigente y utilizable aquí y ahora, en nuestro propio ordenamiento jurídico. Para comprenderlo, no existen otros materiales que los que proporcionan las normas jurídicas escritas en vigor y la interpretación que de las mismas se viene haciendo en el debate doctrinal y en la jurisprudencia de los Tribunales. Muy en especial, en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, por ser particularmente luminosa en este tema y en virtud de su peculiar valor jurídico². A través del estudio de estos materiales es posible ya deducir un concepto bastante claro de coordinación que, aun siempre susceptible de perfilarse con mayor detalle, se ha venido decantando en nuestro Derecho público reciente. Se trata ahora, pues, de exponer ordenadamente tales deducciones, integrándolas en una construcción coherente con los datos en que se fundan.

Una última observación: el análisis que sigue se refiere estrictamente a la *coordinación administrativa* y no aborda —aun sin negar todo punto de contacto— otras cuestiones afines, en especial la de la coordinación entre ordenamientos y entre normas jurídicas, que merece atención separada y sobre la que existen ya excelentes estudios en nuestra doctrina jurídica reciente³.

2. LA COHESION DEL ESTADO Y LAS RELACIONES ORGANIZATIVAS DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS

Es un axioma de la ciencia política y del Derecho público que todo Estado necesita un grado suficiente de cohesión interna. No sólo el Estado, sino cualquier otra unidad política supra o infraestatal. Pero, desde luego, el Estado, que sigue siendo hoy por hoy la unidad política fundamental. Esa cohesión aceptable debe ser, ante todo, cohesión social y cultural (e incluso, cohesión económica), sin la que los cimientos de todo Estado comienzan a crujir y anuncian su ruina. Pero debe ser también una cohesión institucional, entendida como aquel conjunto de reglas, valores, principios y actitudes de las distintas instituciones públicas y de los diferentes niveles de gobierno y administración, relativas a sus relaciones recíprocas, que permitan un regular y ordenado funcionamiento de todos ellos para la consecución de los fines que constitucionalmente les están atribuidos.

² Me refiero ahora al valor vinculante de la doctrina constitucional elaborada por el Tribunal, conforme a lo dispuesto en el artículo 5.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

³ Por todos, E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho Administrativo*, I, 5.ª ed., Madrid, 1989, pp. 341 y ss.

Como es lógico, esa cohesión es tanto más difícil de conseguir cuanto más vasto y complejo sea el sistema institucional. Ya lo es de por sí en todos los Estados desarrollados de nuestro tiempo, en virtud de la pluralidad de funciones que los poderes públicos asumen, de la pluralidad de intereses públicos que gestionan o sirven, pues no es infrecuente que unos y otros entren en conflicto, lo que enfrenta a menudo a diferentes autoridades y a diferentes sectores del aparato administrativo de gestión. Pero la dificultad es todavía mayor en los Estados descentralizados, política y administrativamente, que cuentan con varios niveles de gobierno dotados de legitimidad propia y de una sensible autonomía. Estos Gobiernos constituyen por naturaleza fuerzas centrífugas, aunque cumplen también una función integradora de las diversidades en la medida en que se consideran parte de una unidad más amplia y como tal actúan, sin exacerbar los particularismos.

En cualquier caso, dentro de la unidad estatal (hoy ya también, dentro de las nuevas unidades políticas supranacionales, ante todo la Comunidad Europea) no cabe hablar de una independencia real de cada nivel de gobierno y administración, es decir, de una plena libertad o de una «soledad» decisoria, como rasgo característico de la acción que le corresponde en su propia esfera de competencia. Sin duda, hay ocasiones en que esa total autonomía decisoria, sin condicionamientos ni efectos externos, existe. Pero, dada la complejidad de las relaciones económicas y sociales sobre las que recae su acción, la interdependencia entre todos los niveles institucionales es cada vez más acusada. De ahí que cada vez tenga mayor importancia el sistema de relaciones jurídicas organizativas entre todos ellos. Es este sistema el que soporta estructuralmente la cohesión del aparato institucional, fundada no en una mera yuxtaposición de piezas separadas, sino en la articulación de todas ellas.

En términos menos abstractos y más próximos al lenguaje habitual de nuestra doctrina del Derecho público podemos decir que el modelo de descentralización dual, característico del federalismo clásico, ha dado paso desde mediados de este siglo a un nuevo modelo, que inevitablemente tiene por señas de identidad la coordinación y la cooperación entre las diversas instancias territoriales de gobierno y administración⁴. Aquél se basaba en la separación nítida (al menos, en teoría) entre las competencias del poder central y de los poderes descentralizados, pues, o bien el primero constituía una simple superestructura añadida a las fuentes originarias de la soberanía, con atribuciones rigurosamente delimitadas —caso de las Federaciones de Estados nor-

⁴ Aunque la literatura sobre esta cuestión, tan polémica aún hoy, ha sido después abundante, la mejor referencia teórica sigue siendo el volumen coordinado por E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La distribución de competencias entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española*, Madrid, 1980.

teamericanas y europeas durante el siglo pasado—⁵, o bien el reconocimiento de unos poderes locales en el seno del Estado unitario conllevaba meramente la capacidad de autogestión en asuntos de estricto y exclusivo interés local o vecinal —caso de la concepción francesa del *pouvoir municipal*, por ejemplo—⁶. De esa manera, cada instancia administrativa podía ejercitar sus propias competencias sin menoscabo ni injerencia en las de las demás, al menos en buena teoría jurídica y dejando de lado las tensiones derivadas del intento de ensanchar la propia esfera de atribuciones e influencias. El artículo 40 de la Constitución Federal de nuestra I República transcribía, con toda su carga de ingenuo dogmatismo, este ideal organizativo: «En la organización política de la Nación española todo lo individual es de la pura competencia del individuo; todo lo municipal es del Municipio; todo lo regional es del Estado, y todo lo nacional es de la Federación».

Hoy en día es evidente, sin embargo, que la separación de competencias en que todo régimen de descentralización se funda no se puede asentar en la atribución a cada instancia de poder de toda la responsabilidad sobre bloques enteros de materias, constituidos en compartimentos estancos perfectamente delimitados. Aunque siempre es necesario esforzarse en perfilar los confines de cada competencia y aunque nada hay más perturbador para el buen funcionamiento de un sistema centralizado que la confusión o la indiferenciación competencial, lo cierto es que las materias o sectores de actividad atribuidos a la competencia realmente exclusiva de cada nivel decisorio —en nuestro ámbito el Estado, las Comunidades Autónomas, las Entidades locales, hoy también la Comunidad Europea— son excepción. Por el contrario, es mucho más frecuente la tangencialidad, la compartición, la concurrencia o el entrecruzamiento de las competencias. No sólo en nuestro sistema constitucional, sino prácticamente en todos, ya que en el Estado intervencionista ni los poderes centrales ni los periféricos pueden o quieren desentenderse de actuar en las grandes áreas económicas, sociales o medioambientales, a las que son reconducibles o con las que guardan puntos de contacto la mayoría de las competencias públicas.

En una situación semejante adquiere nueva importancia el problema de las relaciones organizativas entre las Administraciones públicas (y en el seno de cada una de ellas). Dada la confluencia de actividades de unas y otras en numerosos temas que afectan o preocupan al ciudadano, en su doble faceta de destinatario de la acción pública y de

⁵ Por todos sobre la teoría clásica del federalismo, puede verse con provecho el resumen de M. GARCÍA PELAYO en su «Derecho Constitucional Comparado», recientemente reeditado dentro de sus *Obras Completas*, I, Madrid, 1991, en particular, pp. 407 y ss.

⁶ Sobre la cual es preciso remitirse a otro clásico: E. GARCÍA DE ENTERRÍA: «La formación del régimen municipal francés contemporáneo», incluido en *Revolución Francesa y Administración contemporánea*, 2.ª ed., Madrid, 1981.

contribuyente, asume tanto o más relieve que el deslinde preciso de competencias la forma de organizar la acción conjunta de los distintos poderes públicos. De hecho, por trascendente que sean política y jurídicamente, la mayoría de los ciudadanos suele asistir indiferente a los conflictos de competencias, mientras que es mucho más sensible a los solapamientos, duplicidades burocráticas y financieras, interferencias paralizantes, lagunas u omisiones prestacionales y otras disfunciones administrativas nada infrecuentes, que la falta de un adecuado sistema de relaciones interadministrativas (e intraadministrativas) produce.

Perfexionar ese sistema de relaciones, asegurando la cohesión de todo el aparato público, es una necesidad de primer orden. No sólo por su intrínseca vinculación con principios constitucionales inherentes a un régimen descentralizado, como los de unidad y solidaridad, que junto al de autonomía recoge el artículo 2 de nuestra norma fundamental. También por razones, más prosaicas si se quiere pero no menos decisivas, de seguridad jurídica y de legalidad, de eficiencia y economía del gasto público, y de eficacia administrativa, por cierto también constitucionalizadas hoy todas ellas como principios jurídicos generales (arts. 9.3, 31.2, 103.1). Precisamente nuestro Tribunal Constitucional ha venido a expresar estas ideas en su STC 27/1987, de 27 de febrero, al declarar que, «dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, no cabe deducir de la Constitución que, en todo caso, corresponda a cada una de ellas un derecho o facultad que le permita ejercer las competencias que le son propias en régimen de estricta y absoluta separación. Por el contrario, la unidad misma del sistema en su conjunto, en el que las diferentes entidades autónomas se integran, así como el principio de eficacia administrativa (art. 103.1 CE), que debe predicarse no sólo de cada Administración pública, sino del entero entramado de los servicios públicos, permiten, cuando no imponen, al legislador establecer fórmulas y cauces de relación entre unas y otras Administraciones locales y de todas ellas con el Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de las competencias que para la gestión de sus intereses respectivos les correspondan».

3. LA COORDINACION, PRINCIPIO RELACIONAL ESENCIAL EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMIAS

Naturalmente, principios y técnicas jurídicas de relación entre las Administraciones públicas y sus órganos, destinadas a asegurar la cohesión del aparato público en su conjunto, siempre han existido. Pero han variado según el tiempo y el lugar. Nosotros somos herederos de una tradición secular de centralización política y administrativa,

por más que hoy profundamente cuestionada. En ese esquema tradicional, la cohesión del Estado se identificaba con un estricto *principio de unidad*, que en la doctrina de Derecho público del siglo pasado se calificaba de «administrativa»⁷ y que más tarde, durante la dictadura franquista, se decía abiertamente «de poder»⁸. Las técnicas jurídicas relacionales predominantes, en el ámbito de la organización administrativa, eran entonces las que se reconducen a los conceptos de *jerarquía* y de *tutela*.

Por jerarquía se entiende la plena subordinación de un órgano a otro superior en el ejercicio de sus respectivas competencias, de manera que éste puede predeterminar por entero la conducta del inferior o revisarla, claro está dentro de los límites del ordenamiento jurídico. La idea de jerarquía excluye, pues, toda autonomía del inferior respecto del órgano al que está subordinado. El superior jerárquico ostenta, en virtud de su posición orgánica, un conjunto abigarrado de facultades: creación y ordenación de los órganos inferiores, nombramiento de sus titulares, asignación de funciones, delegación, avocación, sustitución y suplencia, dirección genérica y coordinación de aquellos órganos, entendida ahora como la facultad de organizar y asegurar su actuación conjunta y además la potestad de impartirles órdenes concretas u órdenes de servicio, que es lo más característico de las relaciones jerárquicas, aparte de las facultades de vigilancia o supervisión, de control y de revisión de los actos del inferior, de oficio o en vía de recurso⁹.

Por su parte, la tutela administrativa, en el sentido clásico del término, suponía una cierta minuscapacidad del ente tutelado, observado con desconfianza, y conllevaba facultades de dirección y sobre todo de control (de legalidad y de oportunidad) asignadas a la autoridad de tutela, a veces muy penetrantes, susceptibles de colocar a aquel ente en una situación de cuasidependencia jerárquica¹⁰.

Hoy en día ambos tipos de relaciones, las de jerarquía y las de tutela se hallan en franca decadencia, por distintos motivos. La jerarquía, confinada prácticamente al ámbito de las relaciones internas o interorgánicas en cada Administración personificada —lo que siempre ha sido su ámbito característico, aunque no exclusivo—, ha perdido fuerza y prestigio incluso en dicho ámbito, ya que las modernas técnicas de di-

⁷ Por todos, M. COLMERO: *Derecho administrativo español*, Madrid y Santiago de Compostela, 1850, pp. 18 y ss.

⁸ «Unidad de poder y coordinación de funciones», tal como rezaba el artículo 2 de la Ley Orgánica del Estado de 1967 al proclamar los principios del «sistema institucional del Estado español».

⁹ Por todos, sobre el principio de jerarquía, J. A. GARCÍA TREVIANO FOS: *Tratado de Derecho Administrativo*, II, vol. I, 2.ª ed., Madrid, 1971, pp. 426 y ss.

¹⁰ Sobre el significado de la institución de la tutela administrativa, de honda raíz francesa, véase el detenido estudio de G. MELLERAY: *La tutelle de l'Etat sur les communes*, París, 1981.

rección y de organización del trabajo, trasplantadas en parte desde la empresa privada al sector público, priman la elaboración colectiva de las decisiones y la corresponsabilidad de todos los componentes de la «empresa» sobre la verticalidad y la rigidez del mandato jerárquico ¹¹. Jurídicamente el principio de jerarquía se mantiene, incluso con rango constitucional (art. 103.1), pero sus manifestaciones más características van dulcificándose, de modo que también en el seno de cada Administración van ganando terreno las relaciones de *dirección* ¹² y de coordinación.

En cuanto a las relaciones de tutela, el mismo concepto ha sido abandonado, máxime tratándose de la que pesaba sobre las entidades locales. Dotadas de una autonomía político-administrativa real, fundada en su propia representatividad y legitimidad democrática, las entidades locales no pueden ser ya concebidas como menores de edad. Pero no se trata de una cuestión meramente semántica o simbólica. Algunas de las técnicas de control más propias del significado clásico de la tutela administrativa, en particular los controles de oportunidad, son en términos generales incompatibles con la autonomía local constitucionalmente garantizada ¹³. Otros controles de legalidad, no incompatibles con el nuevo régimen de descentralización, han sido también suprimidos del ordenamiento, incluso con notorios excesos y en perjuicio de las posibilidades reales de defensa jurídica de los ciudadanos ¹⁴. En definitiva, salvo rigurosas excepciones, las fórmulas de control de las Administraciones superiores, empezando por la del Estado, sobre las entidades territoriales autónomas, han desaparecido casi por completo. Bien, en el caso de las Comunidades Autónomas, porque no han sido previstas por la Constitución ¹⁵, bien, en el caso de las Corporaciones Locales (y con mucha menor justificación), porque han sido abolidas por el legislador en la Ley de Bases del Régimen Local y normas complementarias.

Excesos aparte, es evidente que en un sistema constitucional basado en el pluralismo institucional, en la descentralización y en la autonomía, la necesaria cohesión del Estado no puede tener las mismas con-

¹¹ Véase sobre el particular, por ejemplo, el número 223 de esta Revista dedicado a *Técnicas Gerenciales en la Administración Pública*.

¹² Por relaciones de dirección se entiende aquí una fórmula de supremacía-subordinación entre órganos o entre entes públicos más flexible que la jerarquía, pues se funda esencialmente en la adopción por el superior de directrices, programas o instrucciones generales vinculantes, a completar o desarrollar por el subordinado, y no comprende otras manifestaciones típicas de las relaciones jerárquicas. Sobre ello, por todos, J. A. SANTAMARÍA PASTOR: *op. cit.*, p. 939.

¹³ Véase la STC 4/1981, de 2 de febrero.

¹⁴ Por ejemplo, las reclamaciones económico-administrativas contra actos de naturaleza tributaria de las entidades locales. Sobre esa gradual supresión de controles, permítaseme remitirme a mi libro *La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, Madrid, 1990.

¹⁵ A salvo, claro está, lo dispuesto en los artículos 153 y 155.

notaciones ni, por ende, asentarse sobre las mismas técnicas jurídicas que en el pasado. Jerarquía y tutela administrativa, como principios o conceptos sintéticos que resumen y dan sentido a un conjunto de técnicas relacionales bien conocidas, están siendo sustituidos por los de dirección y coordinación. Este último, también recogido en el artículo 103.1 de la Constitución, se ha convertido en el principio esencial de las relaciones organizativas (sobre todo las externas o interadministrativas) de las Administraciones públicas. Es de hecho ya hoy la clave de articulación jurídica del llamado Estado de las Autonomías, tal como se deduce de la jurisprudencia de los Tribunales y, muy especialmente, de la del Tribunal Constitucional.

4. LA COORDINACION COMO PRINCIPIO GENERAL DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

Habida cuenta de la importancia actual de la coordinación, no es de extrañar que exista un serio debate sobre este concepto. Ahora es el momento de intentar desentrañar su significado jurídico.

Ante todo existe en nuestro ordenamiento una aceptación muy amplia y general de la coordinación entre poderes públicos, capaz de englobar muchas formas de relación organizativa. A ese concepto general se ha referido el Tribunal Constitucional en varias Sentencias, empezando por la STC 32/1983, de 28 de abril. «La coordinación —se dice en ella— persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto del sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían respectivamente la realidad del sistema.» Para conseguir esa finalidad, «la coordinación general debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta 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 (...)».

Aunque en esta Sentencia el Tribunal se refiere a un supuesto concreto de coordinación ¹⁶, en los párrafos transcritos ofrece esa definición global del concepto a la que ahora queremos aludir, en la que tienen cabida muy numerosas manifestaciones. Es, pues, una definición principal del concepto. La coordinación se concibe aquí como un principio general del Derecho.

¹⁶ A la competencia estatal de coordinación general de la sanidad, establecida en el artículo 149.1.16 CE.

Como tal principio y en su vertiente administrativa, ese concepto de coordinación está recogido en el artículo 103.1 CE. A él se refieren también algunas normas legales de carácter general (e inclusive preceptos generales de leyes sectoriales), que después lo aplican a supuestos concretos. Por ejemplo, los artículos 55, 58 y 59 de la Ley de Bases del Régimen Local. El primero, en su inciso inicial dispone que «para la efectividad de la *coordinación* y la eficacia administrativas, las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, por un lado, y las Entidades Locales, de otro, deberán en sus relaciones recíprocas...»; y sigue el enunciado de una serie de deberes generales (respeto del legítimo ejercicio de las competencias ajenas, ponderación de la totalidad de los intereses públicos implicados, información, cooperación y asistencia activas). El artículo 58 comienza también disponiendo que «las leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas podrán crear para la *coordinación administrativa*...»; y se refiere después a una fórmula concreta (órganos de colaboración). El artículo 59, por su parte, con término distinto pero con la misma intención principal y finalista, establece que «a fin de asegurar la *coherencia* de la actuación de las Administraciones públicas...»; concretando otro supuesto (coordinación mediante planes sectoriales de la Administración Local y, en especial, de las Diputaciones Provinciales, por el Gobierno del Estado o el Consejo de Gobierno de la respectiva Comunidad Autónoma). También el artículo 5.1 de la reciente Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común emplea ese concepto principal o finalista: «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*...»; aludiendo seguidamente a otra fórmula concreta (conferencias sectoriales).

Bastan estos ejemplos para explicar cómo nuestras leyes emplean muchas veces el término coordinación u otros afines con ese sentido principal, distinguiéndolo de una serie de manifestaciones concretas de muy variado tipo, que enmarca teleológicamente y que no son sino otros tantos desarrollos legales del principio. Este coincide con esa necesidad de coherencia de la actuación de las distintas Administraciones públicas, con esa finalidad de integración de las partes en el todo, de evitar contradicciones y disfunciones mediante la fijación de medios y sistemas de relación adecuados y mediante la acción conjunta de las autoridades implicadas en cada caso, a que se ha referido el Tribunal Constitucional. Todo ello, claro está, allí donde no opera el principio más exigente de la jerarquía, el otro gran principio relacional sancionado por el artículo 103.1 de la Constitución, principio que integra también técnicas de coordinación (interorgánica) como facultades del superior jerárquico, pero que las supera y desborda con mucho, según acaba de decirse.

Como tal principio jurídico general de la organización administrativa en su conjunto (STC 27/1987, citada), el de coordinación desempeña las funciones de cualquier principio jurídico. En resumen, y para no extendernos demasiado, una función informadora del ordenamiento, de modo que mandata al legislador (y al titular de la potestad reglamentaria) a establecer cauces (efectivos) de coordinación entre las Administraciones públicas y en el seno de cada una de ellas; una función interpretativa, que obliga a aplicar las normas jurídicas que rigen la organización y la actuación administrativa en un sentido favorable a la realización de la finalidad pretendida; y, en último término, una función supletoria de vacíos normativos y resolutoria de antinomias (de difícil plasmación en este supuesto).

5. SUBESPECIES PRIMARIAS DEL CONCEPTO GENERAL: COORDINACION *STRICTO SENSU* Y COLABORACION O COOPERACION

Pero el concepto jurídico de coordinación no se emplea sólo en nuestro Derecho con el mencionado sentido genérico o principal. Por coordinación se entiende también, en un sentido estricto, mucho más restringido, una de las subespecies o manifestaciones primarias de tal principio.

También el Tribunal Constitucional, esta vez en STC 214/1989, de 21 de diciembre, ha distinguido, de entre las técnicas dirigidas a lograr la finalidad reseñada («flexibilizar y prevenir disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias, aunque sin alterar en ninguno de los casos la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación», en palabras de esta misma Sentencia), unas técnicas de *coordinación* que podríamos ahora llamar *stricto sensu*, de otras técnicas de *colaboración* o *cooperación* entre las diversas instancias públicas.

a) La *coordinación stricto sensu* es una potestad atribuida a un ente u órgano público —el coordinador— para asegurar la acción coherente de otros —los coordinados— o de estos otros con aquél. En cuanto tal «implica un límite efectivo al ejercicio de las competencias» de los coordinados (SSTC 32/1983, 80/1985, 27/1987 y 214/1989, entre otras). Y de ahí que deba venir «amparada en la pertinente atribución competencial». Por eso se dice frecuentemente (confundiendo, en cierto modo, el contenido con el continente) que, en esa acepción estricta, la coordinación es una competencia pública.

A este concepto responden, por ejemplo, las competencias de «coordinación» o «coordinación general» que, en materias de planificación de la actividad económica, de investigación científica y técnica

y de sanidad, atribuyen al Estado los apartados 13, 15 y 16 del artículo 149.1 de la Constitución. Y también responden las facultades a que se refieren los artículos 10.2, 59 y 62 de la Ley de Bases de Régimen Local (según confirma la STC 214/1989). De igual manera, en el ámbito interno de cada Administración hay órganos que tienen potestades de coordinación sobre otros, tal y como prevé el artículo 18.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Por poner un solo ejemplo, el más elemental, el Presidente del Gobierno coordina las funciones de los demás miembros del mismo (art. 98.2 CE y art. 2 de la Ley de Organización de la Administración Central del Estado).

La potestad de coordinación, de acuerdo con la STC 214/1989, «conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado». Hay por tanto en esa potestad un cierto elemento decisorio, unilateral, que sitúa al coordinador en posición de supremacía (lo que no quiere decir que la tenga en otros supuestos). Por consiguiente, es preciso descartar totalmente la idea de que, en nuestro Derecho, la coordinación, al menos entre entes o niveles de gobierno y administración dotados de autonomía política, no puede arbitrarse sino en virtud del acuerdo o del convenio bilateral entre las partes de la relación. Por el contrario, tratándose de la potestad de coordinación conferida a un solo ente u órgano, éste puede ejercerla mediante aquellas decisiones o medidas de obligado cumplimiento que las normas jurídicas prevean, siempre, claro está, dentro de los límites generales de esa potestad, a los que en seguida aludiremos. Ello no obsta, sin embargo, a la conveniencia de consensuar o, cuando menos, debatir previamente con los coordinados las medidas a adoptar, tanto para ponderar mejor los distintos intereses públicos en presencia [a lo que obligan los arts. 4.1.b) de la nueva Ley de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común, y 55.b) de la Ley de Bases del Régimen Local], como para reforzar eventualmente la eficacia de esas medidas.

La potestad de coordinación tiene, no obstante, unos límites generales, que derivan de su propia naturaleza. Ante todo, como ya se ha dicho, debe estar expresamente atribuida mediante norma jurídica. Añadimos ahora que esa norma debe tener el rango necesario para delimitar las competencias y regular las relaciones entre entes u órganos coordinadores y coordinados. Así, en lo que se refiere a las competencias de coordinación del Estado sobre la actividad de las Comunidades Autónomas, sólo la Constitución, los Estatutos de Autonomía o las leyes orgánicas de transferencia o delegación de competencias (arts. 150.2 CE) pueden conferir las, aunque otras normas de inferior rango pueden concretar las técnicas de ejercicio de esas competencias

coordinadoras en cada caso¹⁷. Por lo que se refiere a las facultades de coordinación de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre las entidades locales, parece necesario que estén atribuidas por ley, dado que suponen un límite sobre las competencias de esas entidades, competencias que sólo pueden ser determinadas por ley (art. 7.1 de la Ley de Bases del Régimen Local), como requiere la garantía institucional de su autonomía (STC 32/1981, de 28 de julio). En cambio, las potestades de coordinación de unos órganos sobre otros, en el seno de una misma Administración, pueden lógicamente asignarse por reglamento «de acuerdo con la ley» (art. 103.2 CE)¹⁸.

En cualquier caso, la coordinación, a diferencia de la jerarquía, no es incompatible con la autonomía, sino un simple límite al ejercicio de ésta. Quiere ello decir, por una parte, que la potestad de coordinación presupone, según se ha dicho, que el coordinado mantiene la titularidad y el ejercicio de sus competencias (expresamente, STC 27/1987), aunque sea con sujeción a ese límite. Por otra parte, la coordinación no implica que el ente u órgano coordinante pueda sustituir sin más la voluntad del coordinado, como si fuera su inferior jerárquico. Tampoco revisar sus actos por razones de oportunidad o de legalidad. Coordinación no equivale nunca a control. Ocurre, sin embargo, que algunas técnicas excepcionales de coordinación pueden asemejarse a medidas codecisorias o de control, preventivo o sucesivo —ciertas aprobaciones y homologaciones, según veremos después—, y tienen su misma estructura jurídica. Ahora bien, en tales supuestos, la legitimidad y el alcance de las medidas de coordinación vienen determinados por su fin específico, que no puede ser otro que el de perseguir la cohesión o coherencia de la acción administrativa en su conjunto, tal y como ya se ha expuesto. Cualquier decisión pretendidamente coordinadora que desborde esa finalidad no puede, en realidad, considerarse como tal.

Por eso, entre otros aspectos, es necesario siempre verificar que se dan los presupuestos jurídicos de la coordinación, es decir, que existan actividades de la competencia de varias Administraciones o varios órganos que deben ser coordinados. Esto sólo sucede, en términos generales, como indica el artículo 10.2 de la Ley de Bases de Régimen Local, cuando las actividades o los servicios a coordinar «trasciendan

¹⁷ Así se desprende de la jurisprudencia constitucional, que admite la validez de muy variadas técnicas de coordinación de la Administración del Estado sobre las Comunidades Autónomas, establecidas por leyes e incluso por normas de inferior rango, siempre que se puedan reducir a las competencias estatales de coordinación asignadas por la Constitución o los Estatutos de Autonomía (u, obviamente, las leyes orgánicas de delegación o transferencia, si fuera el caso). Véase, en este sentido, el resumen jurisprudencial que se aporta al final de este número.

¹⁸ Reserva esta última que afecta sólo a la Administración del Estado, cuyos órganos, según el precepto, «son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la Ley», y que se trata de una reserva muy relativa, como pone de relieve la STC 60/1986, de 20 de mayo.

el interés propio de las correspondientes entidades, incidan o condicionen relevantemente los de [otras] Administraciones, o sean concurrentes o complementarios de los de éstas». En otras palabras, sólo cabe adoptar medidas de coordinación allí donde existe una interdependencia cierta y relevante de las acciones a coordinar.

Para terminar, si bien la potestad de coordinación reduce la libertad de decisión de las Administraciones u órganos coordinados, pues queda condicionada por otra decisión obligatoria que se le superpone, en el caso de las Administraciones que gozan de autonomía no puede llegar a tal punto que impida el ejercicio de toda acción autónomamente decidida en el ámbito de las competencias coordinadas, pues en ese caso se colocaría a tales Administraciones en situación de dependencia jerárquica o cuasijerárquica. De ahí que el Tribunal Constitucional haya declarado que «los medios y técnicas de coordinación deben respetar un margen de libre decisión o discrecionalidad en favor de las Administraciones sujetas a la misma, sin el cual no puede existir verdadera autonomía» (STC 27/1987). Es más, a este límite debe sumarse el que deriva del principio de proporcionalidad, de tal modo que los condicionamientos que la coordinación impone al libre despliegue de las facultades autónomas sólo son lícitos en la medida en que lo requiera el fin de cohesión o coherencia administrativa que los justifica.

b) La cooperación o colaboración, a diferencia del anterior supuesto, presupone una relación de igualdad entre las Administraciones u órganos que la entablan para conseguir aquellos mismos fines¹⁹. Esto no significa que sólo se aplique dicho concepto a las relaciones entre Administraciones que se encuentren en el mismo nivel o instancia o a las relaciones entre órganos que no estén jerárquicamente ordenados. Lo que se quiere decir es que en las relaciones de cooperación ninguna de las partes se subordina a la otra, sino que todas actúan en un plano de igualdad. De ahí que se entienda habitualmente que la cooperación precisa la nota de la voluntariedad. La propia STC 214/1989 admite que se denomine a la cooperación «coordinación voluntaria».

Conviene, sin embargo, matizar esta última idea, pues hay ocasiones en que la cooperación no es un acto voluntario, sino un deber —un deber específico— impuesto por normas jurídicas de obligado cumplimiento. Por ejemplo, cooperación es el intercambio recíproco de información y la prestación de asistencia. Pues bien, el artículo 4.1.c) y d) de la Ley de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común, reiterando el contenido del artículo 55.c) y d) de la Ley de Bases del Régimen Local, considera como un deber de las Administraciones públicas «facilitar a las otras Administraciones la información que pre-

¹⁹ En el mismo sentido, J. A. SANTAMARÍA PASTOR: *op. cit.*, p. 939.

cisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias» y «prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias». Otras muchas normas jurídicas imponen a distintas Administraciones y autoridades obligaciones más concretas de información y asistencia que, no obstante su carácter vinculante, se han considerado como fórmulas de cooperación lícitas²⁰.

Lo que diferencia las técnicas de cooperación o colaboración de las de coordinación *stricto sensu* no es tanto la voluntariedad como el dato de que a través de aquéllas no se limita, ni se condiciona ni se merma en modo alguno la capacidad decisoria de las partes que cooperan, tanto si asumen voluntariamente colaborar con otras (por definición), como si están obligadas a realizar ciertas actividades de información o asistencia, que en nada recortan sus propias competencias. La cooperación no es, pues, una potestad, ni implica poder directivo alguno, ni supone una relación de supremacía y subordinación.

Por eso, a diferencia de la coordinación *stricto sensu*, el Tribunal Constitucional ha declarado que es un deber general de todas las Administraciones públicas para con las demás, inherente al modelo mismo del Estado de las Autonomías y que no necesita justificarse en preceptos constitucionales o títulos competenciales concretos (SSTC 18/1982, de 4 de mayo; 76/1983, de 5 de agosto, y un largo etcétera). Esta doctrina puede extenderse también, dentro de cada Administración, a las relaciones entre diferentes unidades administrativas.

6. TECNICAS DE COORDINACION Y FORMULAS DE COOPERACION USUALES

La distinción entre coordinación *stricto sensu* y cooperación es jurídicamente importante, además de porque la primera debe contar con una expresa atribución normativa y la segunda no necesariamente, porque las técnicas o normas de relación administrativa que responden a uno y otro concepto difieren sustancialmente. Expondremos ahora una síntesis de estas fórmulas, con la advertencia de que su enunciación no es taxativa. Muy al contrario es posible —e incluso deseable— encontrar otras distintas, siempre que reúnan los requisitos que permitan concebirlas como supuestos de coordinación o de cooperación, de acuerdo con lo antes expuesto. Aquí sólo cabe, por tanto, relacionar las técnicas o fórmulas más usuales previstas en nuestro ordenamiento.

a) La potestad de coordinación, cuando no forma parte de una relación de jerarquía, puede estar atribuida dentro de cada Adminis-

²⁰ Véanse, por ejemplo, las SSTC 152/1988, 201/1988, 96/1990 y 79/1992.

tración a órganos, normalmente colegiados, que adoptan decisiones vinculantes para los órganos coordinados —por ejemplo, el Consejo de Ministros respecto de la actividad de los distintos Departamentos— o que, al menos, adoptan acuerdos que preparan, predeterminan o condicionan relevantemente las actividades de los órganos a coordinar —por ejemplo, las comisiones interministeriales—. Es ésta una fórmula orgánica de coordinación extraordinariamente extendida en la Administración española (como en otras), aunque no siempre arroja los frutos que cabría esperar.

Técnicas orgánicas de coordinación pueden también ser útiles en las relaciones entre Administraciones públicas distintas. Tal es el caso en que se crea una entidad de carácter mixto y con competencias decisorias o de gestión, que asumen las actividades que competen a varias Administraciones en una materia o supuesto. Ejemplo característico son los consorcios (art. 7 de la Ley de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común y arts. 57 y 87 de la Ley de Bases del Régimen Local, entre otras muchas normas reguladoras), o de otras entidades, públicas o privadas, en las que participan con ese mismo fin varias Administraciones.

Igualmente, puede considerarse que es una forma de coordinación orgánica interadministrativa la creación de órganos colegiados con participación de un conjunto de Administraciones públicas, cuando esos órganos tienen atribuidas competencias decisorias o adoptan acuerdos vinculantes para aquéllas o, al menos, acuerdos que, sin tener ese estricto carácter, condicionan relevantemente la actuación de las Administraciones a coordinar. En este sentido, podrían considerarse órganos de coordinación *stricto sensu*, y no sólo de colaboración, algunas Conferencias o Consejos sectoriales, en la medida en que pueden adoptar, incluso sin unanimidad, ese tipo de acuerdos.

En el ámbito de las relaciones entre distintas Administraciones públicas, lo más normal es, sin embargo, que la potestad de coordinación se confíe a una de ellas, situada en posición de superioridad. Entonces puede desempeñarse, según lo previsto en el ordenamiento, mediante diferentes técnicas funcionales. Una de ellas es la adopción de disposiciones normativas vinculantes, de carácter técnico o de otra naturaleza, que persigan precisamente ese fin coordinador. Ejemplos de ello pueden encontrarse en las reglamentaciones técnico-sanitarias (véanse las SSTC 32 y 42/1983) o las normas-marco o de homogeneización de Cuerpos y medios técnicos y de criterios de formación, selección, promoción y movilidad previstas en las leyes de las Comunidades Autónomas sobre coordinación de policías locales²¹.

²¹ Véase al respecto, entre otras, la Ley 5/1988, de 11 de julio, de la Asamblea Regional de Murcia; la Ley 10/1988, de 26 de octubre, del Parlamento de las Islas Baleares; la Ley 6/1988,

La técnica funcional de coordinación por excelencia es, sin embargo, la elaboración de planes y programas de actuación por parte de la Administración coordinadora, vinculantes para todas las Administraciones coordinadas. Esos planes están previstos tanto por la legislación general (art. 59 de la Ley de Bases de Régimen Local, por ejemplo), como por la legislación sectorial (planes hidrológicos, de ordenación del territorio, de desarrollo regional, de infraestructuras, de protección civil...).

Pero la potestad coordinadora también puede ejercerse, si así está estipulado por las normas aplicables, mediante actos singulares. Por ejemplo, actos de homologación o de registro (SSTC 71/1983, 87/1985, 157/85 y 111/86), informes vinculantes (STC 149/1991), excepcionalmente actos de aprobación de otros de las Administraciones coordinadas (STC 227/1988, de 29 de noviembre)²², o decisiones de la autoridad coordinadora en procedimientos conjuntos en que «se haga muy difícil o inconveniente una asignación diferenciada y distinta de facultades decisorias» (art. 62 de la Ley de Bases de Régimen Local).

b) Las técnicas de cooperación o colaboración, interorgánicas o interadministrativas, son distintas de las anteriores.

Ante todo hay que registrar aquí el intercambio de informaciones, ya sea voluntario o impuesto por normas jurídicas de obligado cumplimiento (hay numerorísimas). Un ejemplo reciente: la obligación de

de 5 de diciembre, del Principado de Asturias; la Ley 1/1989, de 8 de mayo, del Parlamento de Andalucía; la Ley 2/1990, de 4 de abril, de la Comunidad Valenciana; la Ley 1/1990, de 26 de abril, de la Asamblea de Extremadura, y la Ley 4/1992, de 8 de julio, de la Asamblea de Madrid, todas ellas de coordinación de policías locales, y la Ley 19/1991, de 10 de julio, del Parlamento de Cataluña, de policías locales.

²² Se refiere esta Sentencia a la aprobación por el Gobierno de los planes hidrológicos de cuenca elaborados o revisados por las Comunidades Autónomas con competencia para ello (art. 38.6 de la Ley de Aguas) y califica al acto de aprobación como «materialmente una actividad de coordinación, ya que a través del mismo se integran en un solo sistema ordenado las acciones emprendidas por diversas entidades u órganos, de suerte que es la determinación definitiva y unitaria del plan la que posibilita la acción homogénea de todos ellos en relación con un mismo recurso». Además añade la Sentencia que, en este caso, mediante el acto de aprobación no se trata de «suplantar la voluntad planificadora de la Comunidad Autónoma por la del Estado, sino que pretende sólo integrar aquélla en el conjunto superior de la política hidráulica general, evitando las disfunciones que pudieran producirse». De ahí que ese acto de aprobación no pueda ser considerado una medida de control del Estado sobre las Comunidades Autónomas, que habría sido ilícita por infringir el artículo 153 de la Constitución. Es decir, es la manifiesta finalidad coordinadora de la facultad gubernativa de aprobación que se confiere, la imperiosa necesidad de coordinación de la política y de la planificación hidráulica, amparada por el artículo 149.1.13.º de la Constitución, en cuanto que afecta directamente a muy diversas actividades de una pluralidad de Administraciones y la adecuación de la medida a aquel fin y a esta necesidad (porque no se pretende suplantar la voluntad autonómica; es decir, no puede el Gobierno aprobar o dejar de aprobar sino los planes ya elaborados por las Comunidades Autónomas), lo que permite calificarla como medida de control. De la doctrina establecida en esta Sentencia parece deducirse la exigencia de todos estos requisitos para que un acto de aprobación pueda considerarse como técnica de coordinación, de donde deriva igualmente la excepcionalidad de esta técnica.

las demás Administraciones públicas de remitir a la del Estado toda información que deba proporcionarse a las Comunidades Europeas por imperativo del Derecho comunitario, para su envío a ésta (art. 10 de la Ley de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común).

Un segundo grupo de fórmulas de cooperación son las que cabe integrar bajo el concepto de asistencia o auxilio entre Administraciones públicas (o entre órganos), igualmente objeto de muy numerosas disposiciones [véase, por poner un solo ejemplo típico, la asistencia de las Diputaciones Provinciales a los municipios: art. 36.1.b) de la Ley de Bases del Régimen Local y disposiciones complementarias]. Englobamos aquí tanto el asesoramiento técnico, jurídico o profesional, como el «préstamo» de personal, la ejecución de obras y servicios en favor de otra Administración y, muy particularmente, la asistencia financiera mediante transferencias, ayudas y subvenciones, aspecto éste de gran importancia hoy en día en las relaciones interadministrativas, objeto de una temática singular ²³.

Otras fórmulas de cooperación tienen carácter procedimental. Por tal se entiende aquí la intervención de órganos o Administraciones públicas afectadas en procedimientos administrativos que instituyen o resuelven otras Administraciones y órganos, bien emitiendo informes, bien formulando alegaciones u observaciones o de cualquier otro modo. Típicamente este tipo de intervención se prevé en relación con la elaboración de planes de diverso orden (de ordenación territorial y urbanismo, hidrológicos, etc.) y puede suponer un cierto contrapeso a la potestad planificadora o coordinadora de las Administraciones superiores.

También existen en nuestro ordenamiento abundantes ejemplos de lo que podríamos llamar cooperación orgánica, es decir, la que se desarrolla a través de órganos colegiados de los que forman parte los titulares de otros órganos o representantes de distintas Administraciones, con el fin de intercambiar información y puntos de vista, resolver controversias, en su caso, y establecer criterios comunes de actuación y pautas de comportamiento en el ejercicio de sus respectivas competencias. Son, pues, órganos deliberantes o consultivos, con facultades (normalmente) no decisorias ni vinculantes (a diferencia de los de coordinación). Baste mencionar ahora las Conferencias Sectoriales (art. 5 de la Ley de Régimen Jurídico y del Procedimiento Común) y las Comisiones Nacional, Territoriales y Provinciales de colaboración del Estado (y de las Comunidades Autónomas, en su caso) con la Administración Local (art. 58 de la Ley de Bases del Régimen Local y dispo-

²³ Me permito en este aspecto remitirme a cuanto expreso en mi libro *Subvenciones del Estado y Comunidades Autónomas*, Madrid, 1990.

siciones complementarias). La eficacia de estos y otros muchos órganos semejantes de colaboración es, sin embargo, muy variable.

Por último, hay que referirse, entre las técnicas de cooperación más usuales, a los llamados convenios de colaboración. Se trata de una técnica cada vez más utilizada por todas las Administraciones públicas (incluso entre órganos de una misma Administración), de contornos jurídicos todavía imprecisos y que hasta la reciente Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (art. 6) no ha tenido una (por lo demás mínima) regulación general. No es, sin embargo, el momento de adentrarnos en el estudio jurídico de estos convenios —que merece, sin duda, un análisis aparte—, por lo que es suficiente aquí con registrar esta técnica resaltando la importancia que ya tiene y que está destinada a aumentar en el futuro ²⁴.

7. REFLEXION FINAL

Aunque siempre cabe perfeccionarlos, los instrumentos jurídicos de la coordinación administrativa, ya sea en sentido estricto o «voluntaria», están ya presentes en nuestro Derecho y en la práctica administrativa. No es corto el camino ya recorrido en esta senda para establecerlos y regularlos, depurarlos doctrinal y jurisprudencialmente y utilizarlos con normalidad. Máxime si se tiene en cuenta que en pocos años hemos convertido uno de los Estados más centralizados de Europa en uno de los Estados más descentralizados del mundo. Y también si consideramos que los textos normativos de mayor rango, la Constitución y los Estatutos de Autonomía, no han sido pródigos en la previsión y regulación de supuestos concretos de coordinación, sino que se han limitado a registrarla como principio jurídico, como competencia del Estado o de las Comunidades Autónomas (sobre los entes locales en este último caso) en algunas materias, o como límite al ejercicio de otras competencias.

²⁴ A pesar de ello, la bibliografía española de Derecho público sobre los convenios de colaboración es escasa. Aparte referencias en obras más generales, cabe citar, en lo relativo a los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas, E. ALBERTI ROVIRA: «Los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en *Revista de Derecho Constitucional y Parlamentario*, 2, 1990, pp. 71 y ss., y M. J. MONTORO CHINER: *Convenios entre federación y Estados miembros en la República Federal de Alemania: solidaridad y lealtad constitucional en los sistemas alemán y español*, Madrid, 1987. Además, la Comisión Delegada del Gobierno sobre Política Autonómica ha publicado varios años (1988 a 1990, por ahora) su *Informe sobre los convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas* sometidos a su autorización. Sobre los convenios entre Comunidades Autónomas véase A. MENÉNDEZ REXACH: *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, Madrid, 1981, y en el ámbito del régimen local, F. LLISSET BORRELL: «Los convenios interadministrativos de los entes locales», en *REDA*, 67, 1990, pp. 389 y ss.

Los supuestos de coordinación administrativa regulados por leyes y normas reglamentarias y enjuiciados (y muchas veces alentados) por la jurisprudencia de los Tribunales, en especial por la jurisprudencia constitucional, son hoy muy numerosos. Por eso sería injusto e incorrecto decir que no se ha avanzado nada en la vía de la coordinación entre las Administraciones públicas y entre sus órganos. Al menos en el plano jurídico, los avances han sido sustanciales.

Pero en este género de cuestiones, la influencia del Derecho es limitada. Las normas, desde luego, legitiman o deslegitiman actuaciones coordinadoras, confieren potestades y distribuyen competencias al respecto. La doctrina jurídica y la jurisprudencia contribuyen (incluso poderosamente) al debate ideológico sobre el tema. Los Tribunales resuelven normalmente con acierto los conflictos jurídicos que se plantean ante ellos... Sin embargo, el desarrollo o el retroceso de la coordinación administrativa depende en mayor medida de otros factores. Ante todo de las actitudes políticas de quienes dirigen las diferentes Administraciones públicas, y secundariamente del grado de comunicación y de confianza recíproca que exista entre los propios administradores. Dificilmente el jurista puede ahondar en estos aspectos con conocimiento de causa. Pero, aunque no sería prudente extrapolar los casos de descoordinación y de conflicto más clamorosos —que son los que suelen aparecer en los medios de comunicación— al conjunto del comportamiento y de las relaciones entre las Administraciones públicas, parece evidente que en el plano político y de la práctica administrativa las cosas están menos claras y que queda aún mucho camino por recorrer.