

## Presentación

*En su encomiable propósito de aclarar el significado de los principios constitucionales de la organización administrativa, esta Revista ha dedicado sendos números monográficos a los principios de jerarquía y coordinación. Al presentar este último (núm. 230-231), el profesor SÁNCHEZ MORÓN explicaba que el problema previo para la delimitación de su contenido residía en la indefinición del concepto de coordinación y la consiguiente dificultad de deslindarlo de otras figuras afines, como la jerarquía y la colaboración o cooperación. Por ello, «se optó por un esquema flexible, que sólo excluyera aquellas potestades de dirección claramente encuadrables en el concepto de jerarquía... y aquellas fórmulas de cooperación puramente voluntaria (convenios, consorcios, etc.), a las que convendría dedicar un estudio aparte» (pág. 7).*

*No pudo imaginar entonces quien ahora escribe que la preparación de ese otro monográfico sobre el principio de cooperación le fuera a ser encomendada a él mismo por el Consejo de Redacción de la Revista, deferencia que quiere agradecer, ante todo, en estas páginas de presentación. La tarea no ha sido nada fácil y los resultados serán juzgados por el lector. Pero es obligado advertir que las imprecisiones conceptuales a que se refería el profesor SÁNCHEZ MORÓN están lejos de haberse superado y, si el número de la Revista dedicado a la coordinación estaba repleto de referencias a la colaboración o cooperación, en éste se encontrarán no pocas a la coordinación, lo*

que pone de relieve, una vez más, la íntima vinculación entre ambos términos y la dificultad de deslindarlos con precisión.

Si la coordinación es palabra ambigua, más todavía lo es la cooperación. Este término que, por su etimología, podría diferenciarse de la colaboración, formando una trilogía de principios rectores de las relaciones interadministrativas, se ha hecho coincidente con ella en la doctrina, la jurisprudencia constitucional y la propia legislación positiva. Aunque, en teoría, la colaboración podría configurarse como un supra-concepto que englobase la cooperación, por un lado, y la coordinación, por otro, en el estado actual de la cuestión parece empeño inútil trazar la distinción entre ambos, pues los criterios no son nada seguros y se corre el riesgo de caer en un conceptualismo estéril. Cooperación y colaboración pueden utilizarse como sinónimos, pese a las opiniones, siempre respetables, que intentan marcar diferencias. El deber general de colaboración que el Tribunal Constitucional entendió implícito en el actual modelo de organización territorial del Estado desde su más temprana jurisprudencia, se denomina así o con la palabra cooperación, indistintamente. Lo que ocurre es que, junto a esa acepción tan amplia, la cooperación tiene en el Derecho positivo otra más estricta, que se refiere a la asistencia activa a otras entidades en el ejercicio de sus competencias. Estamos, una vez más, ante un concepto anfibológico.

Sin necesidad de reiterar aquí afirmaciones que se encontrarán detalladas en el estudio correspondiente, quien esto escribe quiere dejar constancia de que, al adentrarse en el tema, ha revisado profundamente sus opiniones iniciales sobre la cooperación (centradas en los convenios como técnica típica), para enfocar el problema desde una perspectiva mucho más abierta y, por lo tanto, más compleja. El resultado ha sido una revisión crítica de la tesis dominante sobre el carácter «voluntario» de la cooperación, para poner de relieve la existencia de multitud de supuestos en que hay una cooperación forzosa u obligatoria, que no llega a ser coordinación, porque no se limita la capacidad decisoria de la entidad que tiene la competencia sustantiva. En este «rescate» de la cooperación forzosa coincide con el profesor MORELL OCAÑA, cuya «teoría de la cooperación» será, desde ahora, referencia obligada para el estudio de estas técnicas.

Los trabajos incluidos en este número no resolverán el problema conceptual, entre otras razones por la fundamental de que no reflejan opiniones comunes, sino enfrentadas en muchos aspectos. Pero contienen aportaciones relevantes, que permitirán, sin duda, avanzar en la comprensión de unos términos difícilmente aprehensibles por su elevado grado de abstracción, pero que penetran por todos los poros del ordenamiento jurídico vigente. Como ha dicho el profesor NIETO, con su habitual agudeza, «la ciencia del Derecho —y quizá

todos los afanes científicos— deben entenderse como una interminable partida de ajedrez que va continuándose de generación en generación» y en la que «cada autor se encuentra con las piezas en una determinada posición, y, desde ella, ha de realizar en su vida una sola jugada —si es muy tenaz, quizá dos o tres movimientos— para ceder su puesto al siguiente» (Derecho Administrativo Sancionador, 2ª ed. Madrid, 1994, pág. 21). Aunque resulte un tanto pretencioso, cuantos han colaborado en este número de la Revista tienen la esperanza de haber dejado la partida en mejores condiciones, que permitan, quizá, dar «jaque» (aunque no «mate») a ese esquivo concepto de cooperación.

Para terminar, es obligado agradecer a los autores su amable disponibilidad, su esfuerzo generoso y la paciencia infinita de muchos de ellos que, por el retraso de algunos, han tenido que esperar más de lo razonable para ver publicadas sus contribuciones. El coordinador hubiera deseado que se hubieran producido más estudios sobre la cooperación en la legislación sectorial, porque está convencido de que en ella se encuentran, mucho más que en las leyes generales, las claves para la comprensión del concepto.



# I. Estudios

