

EL PRINCIPIO DE COOPERACIÓN EN EL ESTADO AUTONÓMICO: CONCEPTO, PRESUPUESTOS Y FINES

Javier Tajadura Tejada

Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad del País Vasco

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. DISTINCIÓN DE FIGURAS AFINES. 1. Colaboración y solidaridad. 2. El principio de colaboración *stricto sensu*. 3. El principio de coordinación. 4. Aproximación al concepto de cooperación. III. LOS PRESUPUESTOS DE LA COOPERACIÓN. IV. LOS FINES DE LA COOPERACIÓN. 1. La cooperación como instrumento necesario para el cumplimiento de los fines propios del Estado Autonomo. 2. Cooperación y autonomía. 3. Cooperación e integración política. 3.1. Dimensión política del problema. 3.2. Perspectiva técnico-jurídica. V. EL PRINCIPIO DE COOPERACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. VI. REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA.

I. INTRODUCCIÓN.

Del federalismo dual al federalismo cooperativo.

El federalismo clásico (*dual federalism*) implica una rígida separación vertical de poderes. En el subyace una filosofía política de “compartimentos estancos”. Existen dos campos de acción del poder perfectamente delimitados y sin ningún tipo de vinculación entre ellos: el del Gobierno central y el de los Gobiernos de los Estados.

El federalismo cooperativo (*new federalism*) trata de superar la técnica de la separación formal y absoluta de competencias, evitando centrar su atención en la división constitucional de la autoridad entre el Gobierno central y los Gobiernos de los Estados, y resaltando la actual interdependencia y la mutua influencia que cada nivel de gobierno es capaz de ejercer sobre el otro. En pocas pala-

bras el federalismo dual responde a la idea de independencia y el federalismo cooperativo a la de interdependencia.

La opinión común es que el federalismo dual constituye el primer momento en el proceso evolutivo del Estado federal. Tanto en los Estados Unidos como en la República Federal de Alemania, por citar dos casos paradigmáticos, las técnicas del federalismo cooperativo se imponen hoy a la filosofía que representa el federalismo dual y ello porque aquél responde mejor que éste a los problemas actuales al excluir toda rigidez y al fomentar formas de cooperación que dejan fuera de lugar las discusiones bizantinas sobre la supremacía federal o la soberanía de los Estados.

El federalismo cooperativo presenta dos manifestaciones:

a) Federalismo cooperativo vertical: Con esta fórmula nos referimos al sistema de relaciones que se pueden producir entre el Estado Federal, por un lado, y los Estados miembros, por otro. Este sistema puede estar institucionalizado, constitucionalizado incluso, o bien carecer de apoyos jurídicos formales y basarse en la mera praxis política.

b) Federalismo cooperativo horizontal: Esta fórmula alude al sistema de relaciones que se producen entre los Estados miembros. En relación con él la cuestión fundamental reside en si el poder federal puede o no intervenir en este sistema, y , en caso afirmativo, cuál debe ser el grado de su intervención. Por regla general suele aceptarse que el Gobierno Federal asuma un papel de garante de este tipo de relaciones. También aquí podemos distinguir entre relaciones informales e institucionalizadas.

Esta evolución del sistema federal, del dualismo al cooperativismo, requiere una explicación. Exige dar cuenta, aunque sea muy sucintamente, de las razones que la han provocado. En este sentido podemos decir que la transformación del federalismo dual en federalismo cooperativo es un proceso simultáneo al de la sustitución del Estado liberal por el Estado social. Y es que, efectivamente, el federalismo dual no era sino un mecanismo de protección del sistema económico capitalista. El federalismo dual se configuró en los Estados Unidos como un medio de defensa del liberalismo económico. El propio Tribunal Supremo norteamericano reconoció que no se trataba tanto de conservar un equilibrio ideal de poder establecido por la Constitución como de impedir cualquier intervención

del poder público en lo que se consideraba ámbito restringido a la iniciativa privada. Durante el siglo XIX fue necesario fomentar la acción del poder federal y hacer que los Estados se olvidasen de su soberanía, pues eran éstos últimos los únicos que albergaban pretensiones intervencionistas. Surgió así la teoría de los poderes implícitos. Con el nuevo siglo, cuando cambiaron los papeles y fue el poder federal el que mostró su voluntad de intervenir, el Tribunal invocó los derechos de los Estados como fundamento del federalismo dual. El cambio no se produjo hasta los años treinta, con el *New Deal* de Roosevelt, y entonces no sin grandes dificultades. Pese a la resistencia del Tribunal Supremo, el federalismo cooperativo se impuso. El Estado intervencionista conduce inexorablemente a la noción de interdependencia. Así, para mantener la unidad del sistema financiero, el Gobierno Federal, mediante ayudas y subvenciones económicas a los Gobiernos de los Estados, logró establecer unas relaciones de cooperación que permitieron garantizar la propia unidad económica nacional.

II. DISTINCIÓN DE FIGURAS AFINES.

El principio de cooperación se impone en la mayoría de los Estados compuestos. Pero, ¿cuál es su contenido jurídico y político en nuestro ordenamiento constitucional?. Para responder a esta pregunta parece conveniente, como tarea previa, distinguir el principio que nos ocupa de ciertas figuras afines como el principio de solidaridad, el de coordinación o el de colaboración. Extraeremos así, de esta distinción, un concepto más preciso del principio de cooperación. No obstante, hay que advertir que, aunque todas estas categorías son diferenciables conceptualmente con cierta facilidad, en la praxis estatal se presentan, con frecuencia, íntimamente entrecruzadas.

Nuestro punto de partida es la afirmación de dos grandes principios: colaboración y solidaridad, que informan el Estado Autonomo. Dentro del primero cabe distinguir, a su vez, la colaboración en sentido estricto, la coordinación y la cooperación.

1. Colaboración y solidaridad.

No resulta, en modo alguno, fácil, delimitar el auténtico significado y alcance del principio de solidaridad en la Constitución española. Dicho principio aparece recogido expresamente en el artículo 2 y sus proyecciones más evidentes se encuentran en los artí-

culos 138.1, con carácter general, y en el 158. 2, específicamente, al instaurar un Fondo de Compensación Interterritorial.

Una diferencia a tener en cuenta entre el principio de solidaridad y el principio de cooperación es que, como subraya Santolaya, la solidaridad afecta de modo directo y principal al campo de las relaciones entre las Comunidades Autónomas, y sólo en cuanto que los poderes centrales del Estado son garantes de la efectiva realización del mismo puede afectar a las relaciones entre éstos y aquéllas.

Esta hipótesis se apoya, por una parte, en la redacción literal del artículo 2 de la Constitución que se refiere a la solidaridad entre las nacionalidades y regiones; por otra, en el tratamiento estatutario del tema.

Si la solidaridad se predica pues, en general, de las relaciones de las Comunidades Autónomas entre sí, la cooperación, y en general la colaboración, se refieren principal, aunque no exclusivamente pues también existe la cooperación horizontal como veremos en el capítulo segundo (art. 145 CE), a las relaciones entre poder central y poderes territoriales.

Ello no quiere decir que el principio de solidaridad no pueda fundamentar relaciones cooperativas entre las Comunidades Autónomas, cuando actúan en virtud del artículo 145. 2 de la Constitución por ejemplo, sino que las relaciones de colaboración entre el poder central y las Comunidades Autónomas son difícilmente reconducibles todas ellas al principio de solidaridad. Ello exige buscarles distinto soporte constitucional.

Una segunda diferencia, y quizás de mayor relevancia dadas las limitaciones inherentes de la anterior, es la apuntada por Alberti. La solidaridad es un límite negativo al ejercicio de las competencias mientras que la colaboración, por el contrario, tiene un contenido positivo. “La solidaridad constituye un *límite negativo de la discrecionalidad* de que disponen las partes en la actuación de sus propios y respectivos poderes, límite que no podrán traspasar sin que tal actuación pueda ser considerada ilegítima. Cada instancia ejerce su poder independientemente, pero con una discrecionalidad limitada. La colaboración, en cambio, afecta directamente a la independencia de las partes en el ejercicio de sus funciones, de modo que exige una determinada *actuación positiva* de las mismas, que da lugar al establecimiento de una determinada relación entre

ambas”. Así, el principio general de colaboración comporta una modulación de la independencia y separación de las instancias central y autonómica en el ejercicio de los poderes que a cada una de ellas corresponde.

Dentro de este principio general de colaboración cabe distinguir tres grandes contenidos básicos: la colaboración en sentido estricto, la coordinación y la cooperación.

2. El principio de colaboración *stricto sensu*.

La colaboración en sentido estricto consiste en el “deber de auxilio”, “elemental principio” de relación entre el poder central y los poderes autonómicos. Viene exigida por la circunstancia de que, en ocasiones, el correcto ejercicio de una competencia propia requiera la actuación de otra instancia. De él ha dicho el Tribunal Constitucional que se trata de un deber general “que no es menester justificar en preceptos concretos” pues “se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución”.

Este deber de colaboración, no recogido de forma expresa por la Constitución, ha sido reconocido por la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común. El artículo 4 de dicho texto establece entre otras cosas lo siguiente: “1. Las Administraciones Públicas, en el desarrollo de su actividad y en sus relaciones recíprocas, deberán... c) Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias.. d) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias. 2. A efectos de lo dispuesto en las letras c) y d) del apartado anterior, las Administraciones Públicas podrán solicitar cuantos datos, documentos o medios probatorios se hallen a disposición del Ente al que se dirija la solicitud. Podrán también solicitar asistencia para la ejecución de sus competencias. 3. 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. 4. La Administración General del Estado, las de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local debe-

rán colaborar y auxiliarse para aquellas ejecuciones de sus actos que hayan de realizarse fuera de sus respectivos ámbitos de competencias”.

Este texto no hace sino dar forma legal positiva a la doctrina formulada por el Tribunal Constitucional respecto del principio de colaboración entre las diversas instancias de gobierno y, muy especialmente entre la Administración central y las Administraciones de las Comunidades Autónomas.

La ley cumple, por tanto, una importante función de concreción del deber general de colaboración. Asume un papel de "recordatorio" de ciertas obligaciones constitucionales que incumben a todos los poderes públicos y otorga mayor seguridad, tanto a las instancias sujetas a dicho deber, ahora positivizado, como a los órganos jurisdiccionales que han de juzgar su eventual incumplimiento.

Pero aunque el contenido del artículo 4 de la ley parezca ajustarse adecuadamente al contenido constitucional del principio de colaboración tal y como ha ido revelándose en la jurisprudencia del Tribunal, no puede pretender agotarlo. Es decir no cabe restringir ahora el deber constitucional de colaboración a los términos del precepto legal citado. Ni éste ni ninguna ley futura pueden cerrar el tema puesto que la naturaleza del mismo es de índole constitucional y no legal. Esto quiere decir que nada impide al Tribunal Constitucional añadir nuevos contenidos o derivar nuevas y distintas exigencias del deber constitucional de colaboración, más amplias que las previstas en la ley. Por tanto, acertadamente destaca Alberti, que “puede producirse una violación del deber constitucional de colaboración que no suponga necesariamente una violación de los términos legales en que éste se dispone”.

La configuración de la colaboración como un deber jurídico-constitucional es precisamente lo que la distingue de la coordinación o de la cooperación. Del principio de colaboración se desprenden obligaciones para con la conducta de las diversas instancias territoriales de poder. El análisis de la doctrina del Tribunal Constitucional nos permite concluir fácilmente que nos encontramos ante un principio no meramente programático sino que encierra un auténtico deber jurídico y que, por tanto, su transgresión puede hacerse valer ante los órganos jurisdiccionales competentes.

La importancia del artículo 4 de la ley 30/1992 reside sobre todo en que prevé un instrumento para canalizar el normal y ordinario cumplimiento del deber que nos ocupa. Este instrumento es el requerimiento. El requerimiento, ha escrito Alberti, “constituye el mecanismo que la Ley dispone para hacer efectivo con carácter ordinario el deber recíproco de auxilio que se desprende del principio de colaboración, y ahí si tiene gran virtualidad el hecho de que la Ley concrete y formalice los instrumentos que se ponen al servicio del Estado y de las Comunidades Autónomas para canalizar el cumplimiento de un deber constitucional no escrito”.

La instancia territorial interesada en recibir la colaboración de otra debe solicitarla formalmente mediante un requerimiento. Esta colaboración puede consistir en cualquier actuación positiva que reúna estas dos condiciones:

a) Ser necesaria para el eficaz cumplimiento de las competencias o, en general, responsabilidades que correspondan a la instancia requirente, según su propia apreciación.

b) Estar dentro del ámbito competencial, o, en general, de la disponibilidad de la instancia requerida.

La instancia requerida puede negarse a prestar la colaboración solicitada en dos supuestos:

a) En primer lugar, cuando no esté facultado para prestarla.

b) En segundo lugar, cuando, de hacerlo, causaría un perjuicio grave a sus intereses o al cumplimiento de sus propias funciones.

El primero de estos supuestos, como fácilmente puede advertirse, no es propiamente un caso de negativa sino de falta de un requisito esencial para que la colaboración pueda prestarse. Dado que se trata de un requisito objetivo, su control no plantea problemas. El segundo supuesto constituye la única excepción propiamente dicha al deber que nos ocupa. En este caso la negativa puede basarse en la apreciación subjetiva de la instancia requerida de que la colaboración solicitada atenta contra sus propios intereses, entre los cuales, obviamente, hay que incluir el normal cumplimiento de sus funciones. La motivación de la negativa se basa en razones de oportunidad. Esto, como veremos, plantea algunos problemas a la

hora del control jurisdiccional de esta excepción. En relación con ello hay que decir que esta posibilidad de negativa introduce una dosis de flexibilidad, necesaria en estos temas, pero que exige, al mismo tiempo, impedir que pueda utilizarse como un mecanismo que permita incumplir el deber de colaboración, porque éste “no deja de ser deber (jurídico-constitucional, además) por el hecho de preverse ciertas excepciones, que parecen razonables”.

Todo esto implica que las excepciones, por su mismo carácter excepcional, deben ser interpretadas restrictivamente. Pero es que, además, la propia ley exige una interpretación restrictiva de las mismas. Ello se desprende, en primer lugar, del hecho de que la ley no admite más causas justificativas de la negativa que las previstas: “La asistencia requerida *sólo* podrá negarse...”. Y en segundo término de la exigencia de motivación de la negativa. Esta motivación resulta esencial. No se trata de cumplir con ella una mera formalidad sino de posibilitar al órgano jurisdiccional competente el control de la negativa. Como señala Alberti, “la motivación permite que se realice el único control jurisdiccional que cabe: el de la adecuación y proporcionalidad de las causas alegadas, que giran en torno a la apreciación que realice la parte requerida sobre sus propios intereses”. Se trata de un control externo cuya finalidad es valorar los límites dentro de los cuales pueden apreciarse los propios intereses, de forma que se impida eludir el cumplimiento del deber de colaboración, en fraude a la ley y a la Constitución, mediante una interpretación abusiva de dichos intereses propios. La motivación, en suma, ha de convencer al juez de que la parte requerida se ha movido dentro de unos límites legítimos en la apreciación de sus intereses. Caso de que faltara esta motivación o de que la misma no fuera suficiente, por no acreditar razonablemente el interés propio o el daño que la colaboración solicitada podría ocasionar, el juez deberá reputar dicha negativa como ilegítima y condenar al requerido a que cumpla con la obligación.

En conclusión, podemos afirmar que el auxilio o colaboración constituye un deber en sentido propio que vincula la actuación competencial de las instancias central y autonómica. No puede ser equiparado ni a la coordinación ni a la cooperación porque éstas últimas categorías, como vamos a ver a continuación, no configuran deberes generales sino que constituyen un régimen competencial (régimen formal, la coordinación y régimen material, la cooperación) obligatorio, si lo prevé el bloque de constitucionalidad, facultativo cuando ello no ocurre.

3. El principio de coordinación.

La coordinación constituye una segunda manifestación del principio de colaboración. A diferencia del auxilio o colaboración *stricto sensu* ya examinado, la coordinación sí está expresamente prevista en la Constitución (arts. 149. 1. núms. 13, 15 y 16) y desde luego no se configura en modo alguno como un deber jurídico-constitucional.

Lo que la coordinación supone, en última instancia, es un ligero freno a la descentralización. Implica la integración de las partes en un todo realizada de una forma jerárquica. Se trata de "una necesidad impuesta por la propia estructura del Estado, que siendo descentralizada constituye, sin embargo, una unidad. En realidad el principio de coordinación es proyección directa del principio de unidad.

Ahora bien, la coordinación no comporta una restricción de las competencias autonómicas, pues la titularidad de las mismas sigue perteneciendo a la entidad coordinada. No obstante, al configurarse como un límite al pleno ejercicio de las mismas, no es posible efectuarla fuera de los casos previstos en la ley.

La coordinación puede efectuarse mediante un órgano *ad hoc* como el Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma o a través de técnicas independientes que pueden ser muy variadas. Pero lo que nos interesa subrayar en orden a nuestro tema es que un examen de los instrumentos constitucionales de coordinación, desde el Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas hasta las Leyes de Armonización, nos muestra claramente, como señala Santolaya, que "el principio de cooperación no es tampoco reconducible al principio de coordinación, dado que en este último existen unos matices jerárquicos, de control, que son incompatibles con el principio de cooperación".

No obstante, aun siendo un elemento muy importante a tener en cuenta, no es la idea de jerarquía la que marca la diferencia fundamental entre cooperación y coordinación.

La diferencia básica entre la cooperación y la coordinación es la señalada por Albertí. La cooperación configura un régimen competencial sustantivo mientras que la coordinación establece un régimen competencial meramente formal. La comprensión de esta dife-

rencia exige analizar previamente cuál es la naturaleza de la competencia coordinadora.

La doctrina ha sostenido dos posturas enfrentadas sobre este tema. Para Santolaya nos encontramos ante una competencia material, mientras que Muñoz Machado y Alberti defienden el carácter formal de la facultad de coordinación.

La concepción material de la coordinación que la configura como una competencia sustantiva resulta muy difícil de diferenciar de la competencia estatal para establecer bases. La concepción formal de la coordinación, por el contrario, sostiene que el titular de la competencia coordinadora sólo tiene poder para establecer un determinado método de actuación, un cierto modo de ejercicio de los poderes, pero no ostenta competencia material alguna. “La coordinación no tiene carácter vinculante en lo material, no vincula el ejercicio de las competencias de las partes más que en cuanto al procedimiento a seguir en el mismo, pero no necesariamente en cuanto a las decisiones competenciales sustantivas finales”.

El Tribunal Constitucional parece optar por esta segunda postura. Afirma que el Estado, cuando ostenta la competencia de coordinación en un determinado ámbito material, debe respetar las competencias sustantivas que en tal sector tienen las Comunidades Autónomas (STC 80/1985). Concibe, por tanto, la competencia de coordinación como una competencia formal. Ya en su primera sentencia sobre el tema el Tribunal estableció que “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 (sanitarias) 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 sanitario”.

Hemos de concluir, por tanto, que la competencia para coordinar, en aquéllos supuestos en que está constitucionalmente atribuida a los poderes centrales del Estado, consiste sólo en una competencia para establecer obligatoriamente un método de actuación de los poderes propios y ajenos, un procedimiento de armonización del ejercicio de las diversas competencias que recaen sobre un mismo campo material, pero que, en caso de que no se alcance el acuerdo que permita formular un criterio común al que referir el ejercicio concreto de las competencias, el poder central como titular de la

competencia coordinadora no puede imponerlo sin más. Es decir, no puede transformar su competencia formal en una competencia sustantiva. Por otra parte, resulta innecesario justificar que si a estos supuestos de coordinación obligatoria, impuesta por la Constitución, les negamos la naturaleza de competencia material, con más razón se lo negamos a los diversos supuestos de coordinación voluntaria que pudieran acordarse.

4. Aproximación al concepto de cooperación.

En este intento de distinguir los tres tipos de relaciones que el principio de colaboración general implica podemos definir la cooperación en sentido estricto como el coejercicio de las competencias que corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas, esto es el ejercicio mancomunado de dichas competencias, de forma que una determinada actuación pública sólo puede ser realizada de forma conjunta. Se trata de una interdependencia competencial que hace que ambas instancias intervengan en un único proceso decisorio. La cooperación es, por tanto, “un régimen competencial sustantivo, que establece la vinculación recíproca de los poderes de las partes y exige su actuación conjunta”.

Esta cooperación se ejerce, voluntariamente, y dentro del marco competencial, sin mermar las competencias que cada una de las partes tenga. Requiere métodos flexibles y adecuados de convergencia que aumenten la eficacia de las actuaciones administrativas y disminuyan la conflictividad entre poderes.

Mientras que la coordinación, como acabamos de ver, es un régimen competencial formal, la cooperación es un régimen competencial sustantivo. En la coordinación las partes vienen obligadas a un comportamiento, no a un resultado y mantienen íntegramente separados sus poderes de decisión. La concertación en el ejercicio de las competencias coordinadas es siempre el fruto de un acto libre de disposición de cada parte sobre sus propios poderes, de modo que si la coordinación no concluye en acuerdo, cada una de ellas podrá ejercer sus competencias con libertad e independencia de las demás. No ocurre lo mismo en el régimen de la cooperación. En este supuesto si cada parte no actúa de común acuerdo con las demás, no resulta posible realizar la actividad pretendida. Como advierte Alberti, en la cooperación, las distintas instancias “participan en un único mecanismo de decisión, y sin su acuerdo, éste no produce resultado alguno, frustrándose el propio ejercicio de la

competencia”.

Lo anterior supone una quiebra del principio de independencia en la toma de decisiones competenciales y por ello exige un fundamento constitucional. Ahora bien, no encontramos tal apoyo en el bloque de la constitucionalidad. Esto nos plantea el problema de la admisibilidad constitucional de las relaciones de cooperación que se producen en la *praxis* del funcionamiento del Estado. La cuestión se resuelve fácilmente en cuanto distinguimos relaciones de cooperación de carácter obligatorio o forzoso (que necesariamente requieren un fundamento constitucional expreso) y relaciones de cooperación de carácter voluntario o facultativo. Estas últimas no sólo no plantean problemas de admisibilidad constitucional sino que son necesarias para el buen funcionamiento del sistema. No plantean problemas puesto que son respetuosas con dos principios básicos: la indisponibilidad de la titularidad de las competencias y la disponibilidad sobre su ejercicio. Estos configuran el marco constitucional de la cooperación. Así la cooperación no afecta a la titularidad de la competencia, sino solo a su ejercicio. Y las partes vinculan el ejercicio de sus competencias en el grado que ellas deseen en el supuesto de que quieran hacerlo. No se vincula dicho ejercicio por imposición del poder central como ocurría en el régimen de la coordinación.

Llegamos así a afirmar que la cooperación, en sentido estricto, deberá ser establecida de común acuerdo por las partes interesadas en una determinada actuación conjunta y ello porque aunque las partes no pueden disponer sobre el sistema de distribución de competencias sí pueden hacerlo sobre el modo de ejercer las mismas.

Es un error, por tanto, plantear el tema en términos cuantitativos de aumento o disminución de competencias. No es esto lo que caracteriza al autonomismo cooperativo. La transformación que éste implica es cualitativa. Se refiere a la forma en que las competencias se ejercen. Acertadamente ha escrito Santolaya que “el elemento que caracteriza fundamentalmente a la concepción cooperativa no es... el aumento o disminución de las competencias respectivas de las unidades (de poder) es decir, su aspecto cuantitativo, sino que más bien, la transformación se produce en el aspecto cualitativo, en cuanto a la forma de ejercicio de las competencias, en el sentido de que tanto el orden central como el de las unidades de descentralización han de ejercer sus atribuciones no como sujetos aislados sino como partes integrantes de una única estructura de

gobierno, que actúa, en definitiva, sobre los mismos ciudadanos”, de forma que el Gobierno central y los autonómicos deben ser vistos no como competidores por el poder, sino como dos niveles de gobierno que, cooperando entre sí o complementándose, pueden satisfacer las constantes demandas de la sociedad.

Por lo que se refiere a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la materia hay que señalar que la invocación del principio de cooperación se caracteriza por la debilidad de su fuerza vinculante. Tal invocación adopta con frecuencia la forma de un consejo:

-Sentencia 64/1982: “...siendo aconsejable una adecuada colaboración”.

-Sentencia 77/1984: “lo que sí parece aconsejable es que se busquen soluciones de cooperación”.

-Sentencia 56/1986: “la siempre deseable cooperación”.

-Sentencia 95/1986: “la siempre deseable voluntad de cooperación”.

Cruz Villalón advierte en este sentido que la doctrina referida “no es necesariamente positiva, desde el momento que el nuestro (Tribunal Constitucional) no es un Consejo Constitucional, sino un Tribunal, no llamado a dar consejos, sino a declarar el derecho aplicable”. La peculiaridad del órgano puede llevarle en ocasiones excepcionales a pronunciarse en estos términos, pero si el principio de cooperación no pasa del nivel de la exhortación, es claro que nos encontramos ante una doctrina constitucional un tanto atípica.

Dicho esto cabe señalar como funciones principales de la doctrina del Tribunal las siguientes:

a) Fomentar el ejercicio no aislado, sino coordinado de las respectivas competencias.

b) Descartar invasiones competenciales estatales a través de la fijación de límites al principio de cooperación.

c) Suavizar la rigidez de las consecuencias de un fallo que atribuye la titularidad de una determinada competencia ya sea al poder central o al autonómico.

Los límites de la jurisprudencia constitucional sobre la cooperación se encuentran, como señala Cruz Villalón, en su incapacidad para fundamentar una declaración de inconstitucionalidad de un acto o disposición de los poderes públicos, concretamente en forma de una inconstitucionalidad por omisión, es decir, la declaración de inconstitucionalidad de una actuación que incurra en falta de cooperación.

Precisado así el concepto de cooperación, pasamos a continuación a examinar los presupuestos que la hacen posible y los fines u objetivos estatales que la convierten en no sólo necesaria sino imprescindible para el buen funcionamiento del Estado.

III. LOS PRESUPUESTOS DE LA COOPERACIÓN.

El principio de cooperación se levanta sobre dos pilares: en primer lugar, la consideración de las Comunidades Autónomas como entes portadores de intereses generales; y en segundo lugar, una interpretación del reparto competencial que rechaza la consideración de la “competencia exclusiva” como el eje del sistema.

El presupuesto básico del principio de cooperación es la consideración de las Comunidades Autónomas como entes portadores de valores e intereses generales. Esto requiere la previa comprensión de que, como afirmó Roca Junyet durante la discusión del artículo 2 de la Constitución, el problema de las autonomías “es un problema de estructuración del poder político del Estado..., (las autonomías) son formas de participación en el poder político, y no suponen nada que degrade ni que disgregue el poder del Estado, porque son también parte del poder del Estado”.

Y es que las Comunidades Autónomas, como ha subrayado Tormos Más, “encierran no tan sólo un poder de autogobierno y ordenación de intereses propios, sino que suponen también una nueva forma de ordenar y conformar los intereses generales del Estado”. Desde esta perspectiva, continúa el autor citado, la Comunidad Autónoma “aparece como un sujeto que sintetiza los intereses de una comunidad y accede, junto a otros sujetos, a la definición de la actuación del Estado, el cual ve reforzada de esta forma su propia legitimidad”.

Esta idea es la que subyace en el voto particular a la sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de julio de 1981: “Cuando el

artículo 137 de la Constitución reconoce a las Comunidades autónomas para la gestión de sus respectivos intereses comprende los intereses jurídico-administrativos (competencias en sentido estricto) y los intereses políticos consagrados en la Constitución y en sus respectivos Estatutos: iniciativa legislativa (art. 87. 2 CE), reforma constitucional (166), representación directa en el Senado (69. 5) planificación (131. 2) y que en todos estos casos no se restringe a la defensa de sus intereses peculiares, sino que actúa en colaboración con otros órganos constitucionales del Estado, promoviendo los intereses generales del Estado”.

El segundo presupuesto de toda técnica cooperativa es el reconocimiento de que el sistema de descentralización no puede funcionar únicamente de acuerdo con el criterio de la “competencia exclusiva” y que, por tanto, ha de recurrir también a la noción de competencias compartidas, concurrentes o conjuntas.

Esto exige hacer frente al problema planteado por la utilización marcadamente equívoca que hacen tanto la Constitución como los Estatutos de Autonomía del concepto de competencia exclusiva. Pomposamente se califican así muchas que no lo son. La vieja mitología de las competencias exclusivas pasa por alto que la exclusividad de las competencias es una mala técnica. Pero es que además el carácter marcadamente equívoco de la noción de “competencia exclusiva” viene subrayado por la constante adición de fórmulas como “sin perjuicio de” o “de acuerdo con” que implican la negación de la exclusividad que se afirma.

Por ello ha sido necesaria, como subraya Torres del Moral, una paciente labor de interpretación y de sistematización conceptual por parte de la doctrina y de la jurisprudencia constitucional. El resultado de ese esfuerzo es la siguiente clasificación de las competencias que tomamos del autor citado:

a) Competencias exclusivas absolutas o integrales: Nos encontramos ante este tipo de competencias cuando la Constitución reserva toda una materia exclusivamente a los órganos del poder central. Tal es el caso, por ejemplo, de la Defensa y las Fuerzas Armadas.

b) Competencias exclusivas limitadas: En este tipo de competencias la Constitución reserva ciertas potestades o facultades sobre una materia a los órganos del poder central y otras a los órga-

nos autonómicos. Así, en materia mercantil, la legislación es competencia exclusiva del poder central y la ejecución de dicha legislación de los poderes autonómicos.

c) Competencias compartidas: Lo característico de este tipo de competencias es que se atribuyen a los órganos centrales y autonómicos las mismas potestades o funciones, aunque con distinta intensidad, sobre una materia. Por ejemplo en materia de medio ambiente, todas las instancias territoriales tienen atribuida la potestad legislativa, lo que ocurre es que al poder central corresponde la legislación básica y a los poderes autonómicos, la legislación de desarrollo.

d) Competencias concurrentes: En este caso nos encontramos también con que el poder central y el autonómico tienen atribuida la misma potestad sobre una misma materia, pero aquí la diferencia no radica como en el supuesto anterior en la mayor o menor intensidad del ejercicio de la potestad (legislación básica-legislación de desarrollo), sino en el diferente objeto específico al que se refiere la materia. Con un ejemplo se entiende mejor. Sobre la materia, puertos de interés general, tanto el poder central como el poder autonómico tienen competencia legislativa, el primero en lo que respecta a la actividad portuaria, el segundo en lo que se refiere al urbanismo de la zona.

e) Competencias en colaboración: Es esta otra categoría a la que alude el Tribunal Constitucional como especie diferenciada. Se trata de competencias del poder central y autonómico sobre una materia que son compatibles y complementarias pero no intercambiables. Por ejemplo a la Comunidad Autónoma compete dictar el Reglamento de Denominación de Origen, y al poder central corresponde su ratificación, aunque se trate de una competencia de cumplimiento obligado y reglado.

f) Por último hay que destacar que existe una materia, la cultura, que es competencia de todas las instancias del Estado con igual intensidad.

Este cuadro nos permite deducir fácilmente que las competencias exclusivas son la excepción y que, por tanto, el sistema de distribución competencial no sólo es apto para facilitar la cooperación entre los órganos centrales y autonómicos, sino que su efectividad exige dicha cooperación.

IV. LOS FINES DE LA COOPERACION.

La siguiente afirmación de Aristóteles, con la que inicia su obra *Política*, nos proporciona la justificación necesaria para abordar este epígrafe: “Vemos que toda ciudad es una comunidad y que toda comunidad está constituida en vista de algún bien, porque los hombres siempre actúan mirando a lo que les parece bueno; y si todas tienden a algún bien, es evidente que más que ninguna, y al bien más principal, la principal entre todas y que comprende todas las demás, a saber la llamada ciudad y comunidad civil”.

En esas palabras subyace una idea cuya trascendencia, a veces, se olvida: la estructura del Estado, la forma, el modo de organización del mismo, está condicionada y al servicio del fin del Estado. En consecuencia, las normas que se refieren a la estructura del Estado son inseparables de las normas que establecen los fines del mismo. Lo cual nos lleva a desmentir toda posible consideración de las normas de organización como normas técnicas o neutrales.

En este sentido, acertadamente nos previno Heller contra la absolutización de la distinción clásica entre parte dogmática y parte orgánica de los textos constitucionales: “Implica una incompreensión radical y peligrosa del Estado de Derecho Constitucional el considerar a la división de poderes y a los derechos fundamentales como dos instituciones independientes una de otra. En realidad la tendencia a la organización planificada y según el Estado de Derecho del poder del Estado y la encaminada a la salvaguardia de la libertad se condicionan recíprocamente. Sólo se encuentran en oposición ‘plan’ y ‘libertad’ si se conciben como abstracciones sin entidad. En la realidad social la libertad humana tiene que ser siempre organizada”.

La dogmática del Derecho Público alemana no fue ajena a la importancia de la teoría de los fines del Estado. Jellinek subrayó la virtualidad de dicha teoría para legitimar el Estado y para explicar la variedad de formas estatales: “Si el Estado está justificado para hoy y para el futuro es que existe en él la exigencia de que ha de acompañarle en su vida un contenido material justificado. *El Estado en su forma concreta*, en la variedad de sus manifestaciones históricas, sólo aparece justificado mediante los fines que ejecuta”.

Apuntada de esta forma la íntima relación existente entre forma y fin del estado ya podemos anticipar que el objeto de este epí-

grafe es, en primer lugar, relacionar la cooperación con el cumplimiento de las distintas finalidades que el constituyente de 1978 se planteó en relación con el modelo de organización territorial del Estado. Veremos, después, como las técnicas cooperativas no tienen porque atentar contra la autonomía y como, en ocasiones, son instrumentos que la garantizan. En tercer y último lugar, analizaremos cuál es el objetivo principal de la cooperación: el aumento del nivel de integración política del sistema.

Nuestra hipótesis de trabajo es que la cooperación es una necesidad estructural del funcionamiento del sistema autonómico en relación al cumplimiento de los fines que la Constitución se propone.

1. La cooperación como instrumento necesario para el cumplimiento de los fines propios del Estado Autonómico.

Tres ideas fundamentaron el impulso autonomista:

a) En primer lugar, la consideración de la autonomía como un principio básico para la consolidación del Estado social y democrático de Derecho. En este sentido, el fenómeno descentralizador se contemplaba como un componente más del proceso democratizador por el acercamiento del poder público y de la toma de decisiones políticas al ciudadano que dicha descentralización implicaba.

b) En segundo lugar, el deseo de alcanzar un funcionamiento eficaz y racional del Estado. Se pensaba que las exigencias de eficacia que el nuevo Estado Social demandaba serían mejor satisfechas por un Estado en el que el poder estuviera territorialmente descentralizado que por el viejo aparato estatal. Se pretendía mejorar la prestación de los servicios públicos y, en definitiva, aumentar la calidad de vida de los ciudadanos españoles. Además, y ello quedó plasmado en numerosos preceptos constitucionales, se anhelaba corregir los graves desequilibrios territoriales que el Estado centralista no había hecho sino agravar.

Pérez Calvo se ha ocupado de la incidencia de este importante principio, el de la eficacia, en la configuración del Estado: “Uno de los retos que entrañaba la puesta en marcha del Estado de las Autonomías consistía en que al crear los nuevos entes autonómicos y proceder al traspaso de medios y servicios, la gestión administrativa en general y la prestación de servicios por parte de la Adminis-

tración no sufrieran un retroceso con relación al momento anterior”. Y ello porque a las Comunidades Autónomas se les va a exigir más y mejores resultados en cuanto a la gestión de los asuntos públicos, en cuanto a la rentabilidad social de las inversiones, en cuanto a la prestación de más y mejores servicios, en cuanto a la adecuada administración de los fondos públicos. . . etc. En definitiva, y como no podía ser menos, dada la naturaleza social del Estado (artículo 1 de la Constitución), además de la necesaria legitimidad democrática, las Comunidades Autónomas, subraya el autor citado, “van a precisar de una cotidiana legitimación por la eficacia”.

c) En tercer lugar, la consideración de la autonomía como un principio básico para la integración de los nacionalismos periféricos en el sistema político español. Se pretendía satisfacer ciertas reivindicaciones de los nacionalismos vasco y catalán. Esta era la motivación política fundamental que hacía inevitable la descentralización: la necesidad de dar respuesta a una problemática histórica.

No cabe renunciar a ninguno de estos tres objetivos. La complejidad que supone agregar estas tres finalidades en un modelo común no debe, en ningún caso, conducirnos a un dilema cuyas proposiciones disyuntivas hagan incompatibles las soluciones. Nuestro punto de partida debe ser la convicción de que es posible complementar entre sí esas tres aspiraciones.

El principal problema que hemos de afrontar para lograr una síntesis armónica entre los fines mencionados es que responden a principios de organización no sólo distintos, sino, en ocasiones, contrapuestos: el principio de eficacia pública y el principio de identidad territorial. De acuerdo con el principio de identidad territorial la constitución de entes territoriales autónomos respondería a la necesidad de proteger las peculiaridades propias de colectividades dotadas de una identidad definida. La existencia de un tratamiento jurídico-constitucional específico derivaría del “hecho diferencial” presente en la realidad social. El principio de eficacia pública, por el contrario, deja en segundo lugar las diferencias socioculturales entre regiones y justifica la organización federoregional en virtud de su mayor efectividad para llevar a cabo las funciones públicas y para acercar a los ciudadanos a los centros de decisión política.

En otras palabras, la tercera finalidad de las expuestas (satisfacer reivindicaciones nacionalistas) puede resultar incompatible

con las dos primeras. En este sentido Pérez Calvo escribe, “desde el punto de vista nacionalista, todo el proceso descentralizador se concibe, no como un proyecto modernizador del concepto mismo de España y de las arcaicas estructuras centralistas del Estado, sino como una lucha por la conquista de derechos usurpados y debidos por razones históricas”. Este es el problema nuclear de nuestro Estado Autonómico.

Por lo que al primero de los objetivos del Estado Autonómico se refiere, lograr un funcionamiento racional y eficaz del Estado, podemos decir que el establecimiento de mecanismos de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas es absolutamente imprescindible para lograr tal finalidad. La propia Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común recoge esta idea: “La eficacia en el resultado de la actuación de esa realidad plural y compleja que son las Administraciones Públicas, hace que la cooperación entre ellas resulte un principio activo no sólo deseable sino indispensable en su funcionamiento”. En el mismo sentido se pronunció el Ministro para las Administraciones Públicas al comentar el desarrollo del principio de cooperación recogido en el Pacto Autonómico de 1992. En relación con esto, podemos afirmar que nunca se insistirá bastante en que la cooperación entre los poderes públicos es necesaria para que éstos cumplan su finalidad básica: el servicio a los ciudadanos.

Con respecto a la segunda de las finalidades expuestas hay que subrayar que en modo alguno la cooperación se opone a la autonomía. Esto nos exige por una parte, analizar la relación entre cooperación y autonomía, y, por otra, destacar que la integración política de los nacionalismos es uno de los objetivos que la cooperación persigue. Y esto porque para hacer posible esa integración es necesario, como advierte Santolaya, “que la autonomía no sea entendida como una mera separación de campos, sino también y al mismo tiempo como cooperación en la formación de la voluntad estatal”. Y es que una autonomía que prescindiera de los mecanismos de cooperación está necesariamente destinada o a ser inoperante o a ser disgregadora, pues verá siempre la voluntad del Estado como algo ajeno, heterónomo, impuesto desde el exterior, y en cuya concreción no ha tomado parte.

2. Cooperación y autonomía.

El resultado del proceso de evolución del federalismo al que antes hemos hecho referencia (del federalismo dual al federalismo cooperativo) no siempre ha sido correctamente comprendido. No lo ha sido por quienes han identificado, sin más, cooperación con centralización. Deshacer este equívoco nos exige examinar la relación existente entre el principio de cooperación y el principio de autonomía. Dicha relación constituye el objeto de este epígrafe.

La progresiva penetración del poder central observada en todos los Estados compuestos es la respuesta lógica al trasvase sucesivo a la órbita del interés general de cuestiones que anteriormente eran estrictamente regionales o locales. Como advierte Muñoz Machado “muchos asuntos han sufrido en los últimos tiempos una intensa publicación (medio ambiente, energía, alimentación) que los ha hecho salir de la órbita de los intereses locales (nivel desde donde se cumplimentaban las escasas decisiones públicas que eran precisas) para integrarlos en el interés general”. El tránsito del Estado liberal al Estado social ha reforzado indudablemente al poder central. Como destaca Santolaya, “la reducción de las competencias autónomas entendida como la esfera estanca de ejercicio exclusivo de las potestades de cada una de las unidades de descentralización es. . . una consecuencia misma de la evolución del Estado de Derecho y de las relaciones de interdependencia característica de una concepción social del mismo, y se trata de un proceso general -y progresivo- a toda estructura políticamente descentralizada”.

Ahora bien, éste fenómeno no ha venido acompañado de una apropiación en exclusiva por las instancias centrales de todas las competencias en relación con los problemas antes referidos, pero sí ha exigido la obligada participación de aquéllas en su resolución. Como subraya el autor citado, para “evitar las consecuencias extremas de esta evolución... no se trata tanto ni principalmente de articular técnicas jurídicas de defensa de las propias competencias autónomas... sino más bien de articular técnicas de cooperación y participación en esa facultad estatal”.

Las demandas del interés general no quedarían satisfechas de otro modo. Son ellas las que reclaman la cooperación.

Tres razones fundamentales impiden contraponer coopera-

ción y autonomía:

a) En primer lugar, la contraposición es falsa porque la cooperación resulta sin más de la necesidad de articular el ejercicio de los poderes y hacer operativo el reparto de competencias. En este sentido la autonomía como hemos visto es el primer presupuesto de la cooperación.

b) En segundo lugar, porque la autonomía, como ha recordado nuestro Tribunal Constitucional sólo se explica en el contexto de la unidad y la unidad exige que las instancias centrales participen en la resolución de los problemas de interés general. Y es que cuando un problema se generaliza es inevitable la concurrencia del poder central.

c) En tercer lugar, -y esta es la razón más importante que viene a desmentir esa pretendida incompatibilidad entre autonomía y cooperación-, porque la cooperación fortalece a la autonomía, permitiendo, en muchas ocasiones, que los entes autonómicos sigan ostentando responsabilidades sobre asuntos de los que sin el recurso a las técnicas cooperativas se verían privadas. Vamos a detenernos brevemente en esta cuestión.

Las protestas contra la utilización de ciertas técnicas cooperativas se basan en que éstas vacían de contenido a la autonomía. Tales protestas suelen elevarse frente a lo que se conoce como “cooperación espontánea”. Es decir, aquélla que no tiene un fundamento constitucional explícito sino que se basa en consideraciones pragmáticas para armonizar el juego de los poderes públicos de forma que se permita algún tipo de intervención del poder central. Esa ausencia de fundamento constitucional expreso es el núcleo de la argumentación de los adversarios de la cooperación. La crítica en cuestión se hace menos justificable en la medida en que la intervención del poder central deja de ser una mera cuestión fáctica, con escaso apoyo constitucional, porque queda respaldada de forma clara y terminante por el texto constitucional. Tal cosa ocurre cuando la Constitución reconoce al poder central una serie de atribuciones totalmente extrañas al federalismo dual. En este supuesto, la crítica a la cooperación, al no poder basarse en la ausencia de fundamento constitucional, es una crítica a la opción constitucional misma. Tal es, como veremos, el caso español. Acertadamente escribe Muñoz Machado que “la cooperación no es... el fruto de la irrefrenable y constitucionalmente discutible vía expansiva del poder central, sino

una opción constitucional. La cooperación ahora resulta del hecho de que la mayor parte de las competencias se distribuyen en régimen de compartición y, por tanto, no pueden ejercerse eficazmente si no hay entendimiento entre los entes responsables. Este es el dominio de la cooperación espontánea. La Constitución no la impone, pero su sistema la implica”.

La constitucionalización de un régimen de competencias compartidas y concurrentes -como una lectura atenta de la Constitución y del bloque de la constitucionalidad demuestran, pese a la desafortunada y reiterada utilización de la fórmula “competencia exclusiva”- implica una mejora de la posición del poder central respecto a la que ocupó en los tiempos del federalismo dual. Esto es algo que no puede negarse. En ello los adversarios de la cooperación llevan razón. Ahora bien, lo que éstos últimos olvidan o no perciben es que, aunque en el fondo del federalismo cooperativo subyace, sin duda, la dimensión expansiva del poder central, en él son también claramente visibles las connotaciones defensivas de las posiciones autonómicas.

Sin el recurso al principio de cooperación y a las diversas técnicas en que éste se concreta, el proceso de centralización exigido por el necesario aumento del intervencionismo del Estado habría podido ocasionar una pérdida mucho mayor de poder para las instancias autonómicas. El mencionado traslado al campo del interés general de problemas antes locales podría haber determinado que el poder central asumiera el monopolio de la decisión política sobre esos temas. La implantación de técnicas cooperativas es la que ha impedido que tal cosa ocurriera. Estas técnicas excluyen la decisión unilateral y permiten ampliar la responsabilidad de las instancias autonómicas en campos que de otra manera serían monopolizados por el poder central. En algunos casos, incluso, ciertas técnicas cooperativas son empleadas directamente por los entes autonómicos para acordar actuaciones conjuntas que evitan la intervención del poder central. La cooperación horizontal -una de las dos manifestaciones del federalismo cooperativo y a la que se refiere el artículo 145 de nuestra Constitución- puede incluso llegar a impedir que salgan de la órbita autonómica ciertos asuntos que de no ser por las acciones emprendidas en el curso de esa cooperación interregional pasarían a la esfera de actuación del poder central.

El principio de cooperación convierte, en suma, al interés general en objeto de la atención concurrente de todas las instancias

de poder. Ello hace que más que un principio teórico sea una necesidad de todo Estado compuesto y por lo que a nosotros interesa del Estado Autónomo. Como concluye el tantas veces citado Muñoz Machado “empleado en su justa medida, aplicado en los supuestos en los que la concurrencia de intereses ha conducido al constituyente a repartir las competencias materiales, la cooperación frena las consecuencias centralizadoras derivadas de la inviabilidad de las fórmulas primigenias de la exclusividad de las competencias y la separación de los poderes, e introduce en el sistema de autonomías un nuevo factor de equilibrio, surgido de la propia praxis como un elemento de autocorrección de algunos viejos planteamientos impracticables en sociedades avanzadas”.

3. Cooperación e integración política.

Con lo anteriormente expuesto pretendemos rechazar la idea de que el principio de cooperación conduzca necesariamente a posiciones centralizadoras. Como hemos visto cabe configurarlo igualmente como un instrumento de garantía de las posiciones autonómicas. Procede ahora examinar la virtualidad del principio de cooperación para consolidar la integración política del Estado.

Toda forma de descentralización política, ha escrito Lucas Verdú, “supone la integración social de elementos unificadores y elementos independizadores”. Y como bien ha subrayado Alberti, “la legitimidad de toda construcción federal” -entiéndase de toda estructura de Estado compuesto- “se medirá específicamente por el grado de satisfacción con que en cada momento se perciba el cumplimiento del doble objetivo de conseguir la unidad y de respetar la pluralidad, esto es, por el grado de satisfacción con el que se realice la función integradora”.

¿Qué relación tiene esto con nuestro tema?. La relación reside en que íntimamente ligado al concepto de cooperación está la idea de participación, idea que nos remite a su vez a la más amplia noción de integración política. La concepción de la autonomía como participación está presente ya en el “Informe de la Comisión de expertos sobre Autonomías de 1981”. Allí textualmente se dice que “la autonomía no puede entenderse en nuestro tiempo como separación, sino como participación y cooperación”. En este epígrafe vamos a hablar de participación y de integración y a señalar las carencias constitucionales y políticas en este ámbito.

La integración política presenta un perfil indudablemente dinámico: es un objetivo que hay que conseguir cada día. Esto quiere decir que no basta con que el modelo de organización territorial del Estado sea inicialmente aceptado, sino que “debe legitimarse constantemente a través de su funcionamiento”. En un Estado compuesto la consecución de esta integración dinámica se realiza a través de la participación: participación de las diversas instancias territoriales en la formación de la voluntad general del Estado. La eficacia de esta participación depende de dos factores distintos, político uno, técnico otro: de un lado, la voluntad política de las partes implicadas; de otro, el adecuado diseño de los cauces a través de los cuales dicha participación se articula.

3. 1. Dimensión política del problema.

El problema político es el más grave. Reside en que, con demasiada frecuencia, la participación de las Comunidades Autónomas en la vida del Estado se utiliza única y exclusivamente -con base en una interpretación reduccionista del bloque de la constitucionalidad que en nada beneficia a las Comunidades Autónomas- como un instrumento para la defensa de los intereses particulares. En ese sentido la Comunidad Autónoma percibe al Estado como un “otro”. Alberti describe esta situación muy gráficamente: “El Estado, como conjunto, no sería sino algo que siempre está enfrente, un enemigo con el que, por definición, se está condenado a mantener un combate permanente, que, no obstante, no puede terminar nunca en victoria final (a menos que se adopten posiciones claramente independentistas), con lo cual de lo que se trataría es de ir arañando concesiones y, a lo sumo, establecer una tregua que ofrezca un *modus vivendi* soportable, pero que en ningún caso enterraría definitivamente el hacha de guerra”.

Resulta lamentable que, como advierte González Encinar, “la idea de autonomía como participación se ha visto relegada por las ideas de autonomía-independencia y autonomía-separación. . . y la idea de libertad en el Estado por la idea de libertad frente al Estado”. Tendencia ésta que habrá que invertir si queremos consolidar un sistema autonómico cooperativo.

Y es que la participación en el contexto referido en nada contribuye a la integración política. Es un mero instrumento para la obtención de ventajas y concesiones.

Subyace en el fondo del problema el olvido, casual o intencionado, de que las Comunidades Autónomas son Estado, como destaca Torres del Moral, al criticar la enorme trascendencia del error subyacente en una imprecisa utilización del término Estado, error por lo demás imputable tanto al constituyente como a nuestro Tribunal Constitucional y que ya fue advertido tempranamente por el maestro García-Pelayo. Las Comunidades Autónomas son Estado porque si no son Estado no son nada.

Decir esto no supone, en modo alguno, desconocer la existencia de un interés particular o propio de las Comunidades Autónomas. Interés que los órganos comunitarios deben, obviamente, defender. Lo que se pretende mostrar es la necesidad de que las Comunidades asuman que junto a su interés particular existe un interés general más amplio por el cual también ellas deben velar. Las Comunidades Autónomas deben velar por el interés general del Estado porque ellas son parte integrante del mismo. Como acertadamente subraya Alberti, “el interés general no es patrimonio exclusivo del Estado, o nivel central de gobierno, ni los intereses propios de cada Comunidad incumben sólo a su instancia territorial de gobierno”. La relación entre todos ellos debe articularse sobre un principio de lealtad. Y esto no es simplemente un postulado teórico sino un imperativo constitucional como se desprende de la sentencia del Tribunal Constitucional de 15 de marzo de 1991 acogida por el legislador en la Ley de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Pero recordemos que el contenido esencial del principio de lealtad es de naturaleza política y no jurídica por lo cual, la doctrina legal y jurisprudencial citada es necesaria pero no suficiente para lograr un nivel satisfactorio de integración política. La voluntad política de las partes implicadas es para ello imprescindible porque como acertadamente advierte Jimenez Blanco, “la lealtad y la confianza (entre las distintas Administraciones Públicas) existirán o no digan lo que digan las leyes”.

3. 2. Perspectiva técnico-jurídica.

Si la voluntad política de resolver el problema de la integración no ha estado siempre al nivel que sería deseable, desde el punto de vista de los cauces jurídico-constitucionales para articularla hay que decir que la Constitución es parca en la previsión de instrumentos de este tipo. La praxis político-constitucional ha demostrado además la poca operatividad de los mismos.

La Constitución establece un cauce intraorgánico para la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad del Estado: el Senado (artículo 69. 1) ; y dos cauces interorgánicos: la iniciativa legislativa autonómica (artículo 87. 2) y la legitimación de los órganos comunitarios para interponer el recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional (artículo 162. 1. a). Veamos brevemente cada uno de ellos. No nos encontramos ante técnicas cooperativas *stricto sensu*, pero sí ante mecanismos de integración política que persiguen un mismo fin, crear un marco idóneo para que la cooperación pueda ejercerse.

A. El Senado.

La Constitución proclama solemnemente en su artículo 69 que “el Senado es la Cámara de representación territorial”. A este respecto el diagnóstico de la doctrina es prácticamente unánime. Ni por su composición (solamente la quinta parte de los senadores son de designación autonómica), ni por su estructura interna, ni por sus funciones, ni por su posición respecto al Congreso, puede el Senado configurarse como un cauce apropiado para la expresión de los intereses de las Comunidades Autónomas. En modo alguno ha funcionado como un instrumento idóneo para que éstas puedan participar en la decisión de asuntos generales que les conciernan.

Habrà que ver hasta que punto puede paliar esta disfuncionalidad o resulta insuficiente la “Reforma del Reglamento del Senado, de 11 de enero de 1994, en lo que atiende a la potenciación de su función territorial”, que supone el inicio de una “territorialización de esta Cámara”. Un estudio más detallado de este tema desbordaría los límites de este trabajo, pero ello no nos exime de reconocer que si el Senado llegara a ser algún día la Cámara de representación territorial que la Constitución proclama, se configuraría como un instrumento de cooperación intraorgánica de primer orden.

B. La iniciativa legislativa autonómica.

La Constitución prevé en su artículo 87. 2 la posibilidad de que las Asambleas de las Comunidades Autónomas soliciten del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o de que remitan a la mesa del Congreso una proposición de ley. A este respecto un ejemplo vale más que mil palabras. En una de las escasísimas ocasiones en que esta iniciativa se ha puesto en marcha, la Comunidad proponente acabó impugnando ante el Tribunal Constitucional la ley

aprobada a partir de su iniciativa.

Al margen de esto conviene advertir que se puede señalar como una ley universal el hecho de que el reconocimiento de iniciativa legislativa a las entidades territoriales supone un signo de que su participación por otros medios en la formación de la voluntad estatal no es juzgada satisfactoria. Las Constituciones federales no reconocen a los Estados federados iniciativa legislativa alguna y ello porque se considera que están lo suficientemente representados en el órgano legislativo central como para hacer innecesario tal instrumento.

La constitucionalización de dicha iniciativa implica el reconocimiento, por parte del constituyente de que el diseño actual del Senado no permite a éste cumplir correctamente su función de Cámara de representación territorial.

Otro problema que plantea este instituto es que se ha configurado como un instrumento de defensa de los “intereses propios” de cada Comunidad Autónoma. Así parece entenderlo Muñoz Machado cuando afirma que “la fórmula del 87. 2 puede ser útil para evitar vacíos normativos o para permitir la adopción o modificación de leyes en las que se contemplan aspectos relevantes para el más correcto ejercicio de las competencias regionales”.

Se trata, como afirma Santolaya, de una visión garantista y no participativa de la finalidad de la iniciativa legislativa, en la cual este instituto se concibe para el mejor uso de unas competencias concretas y no para intentar incidir en el funcionamiento y dirección política del Estado en su conjunto. Nosotros en el contexto del autonomismo cooperativo en que se sitúa esta exposición compartimos la opinión del autor citado: “Hay que buscar otro sentido a la iniciativa legislativa, y éste es el de constituir *un vínculo de unión entre dos sujetos legislativos en un único ordenamiento jurídico*, de forma que si bien es posible que en la práctica la mayor parte de las iniciativas legislativas que se produzcan se refieran a la actuación de determinadas leyes orgánicas de transferencia o delegación, o incluso de normación básica, es decir, en materias que pueden afectar al propio ejercicio de las competencias autonómicas, esto no quiere decir que haya que considerar estos supuestos citados como los únicos que teóricamente admiten una iniciativa legislativa autonómica, sino que potencialmente la misma puede extenderse a todos los aspectos de normación del Estado, incluidos supuestos en los

que las Comunidades Autónomas carecen totalmente de competencias en el sentido técnico del término”. Hay que concebir, pues, la iniciativa legislativa como un instrumento de participación en la legislación estatal, y no prescindir, en modo alguno, de esta virtualidad teórica del artículo 87.2.

Ahora bien, tanto el Derecho Constitucional comparado como la regulación concreta del tema nos impiden asegurar la operatividad de este precepto como mecanismo que permita a las Comunidades Autónomas participar en la formación de la voluntad del Estado. Planteado como un sustituto a la representación territorial en el parlamento central, la práctica confirma su ineficacia si el Parlamento no cuenta con una composición estructural receptiva a estas demandas. Pero es que si tal composición existiera, la institución misma perdería su razón de ser.

C. La legitimación para la interposición del recurso de inconstitucionalidad.

El artículo 162. 1. de la Constitución dispone que “están legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad... los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y en su caso las Asambleas legislativas de las mismas”. Por su parte, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional establece en su artículo 32. 2 que “para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad contra las Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía, están también legitimados los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas previo acuerdo adoptado al efecto”.

La Ley Orgánica está restringiendo, de forma inconstitucional, en mi opinión, la legitimación activa de los órganos comunitarios. Pero el Tribunal Constitucional en su sentencia de 14 de julio de 1981 donde debía resolver un recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno Vasco contra la Ley orgánica 11/1980, de 1 de octubre, Sobre los supuestos previstos en el artículo 55. 2 de la Constitución, la dio por buena. La sentencia contiene párrafos tan desafortunados como éste: “La autonomía se reconoce a los entes para la gestión de sus respectivos intereses (por lo que)... sin dejar de participar en la vida general del Estado... tienen como esfera y límite de su actividad los intereses que le son propios, mientras que la tutela de los intereses públicos generales compete por definición a los órganos estatales”. O este otro: “En función de ello es cohe-

rente que la legitimación para la interposición del recurso de inconstitucionalidad frente a cualquier clase de leyes o disposiciones con valor de ley corresponda sólo a aquellos órganos o fracciones de órganos que por su naturaleza tienen encomendada la tutela de los intereses públicos generales, y que la legitimación conferida a los órganos de las Comunidades Autónomas, de acción objetivamente ceñida al ámbito derivado de las facultades correspondientes a sus intereses particulares, esté reducida a la norma que les afecta”.

Afortunadamente sentencias posteriores han superado esa doctrina inicial. El Tribunal ha distinguido las “competencias en sentido técnico administrativo” de los “intereses” de las Comunidades Autónomas, para modificar su anterior postura y afirmar que “la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad no está objetivamente limitada a la defensa de sus competencias, si esta expresión se entiende en su sentido habitual, como acción dirigida a reivindicar para sí la titularidad de una competencia ejercida por otro, se extiende objetivamente al ámbito de sus intereses peculiares que evidentemente se ven afectados por la regulación estatal de una materia acerca de la cual también la Comunidad Autónoma en cuestión dispone de competencias propias, aunque distintas de las del Estado. El haz de competencias de la Comunidad Autónoma es simplemente el lugar en donde ha de situarse el punto de conexión entre el interés de la Comunidad Autónoma y la acción que se intenta, pero el objetivo que ésta persigue, la pretensión a que da lugar no es la preservación o delimitación del propio ámbito competencial, sino la depuración objetiva del ordenamiento jurídico mediante la invalidación de la norma inconstitucional”.

Esto supone un avance sólo parcial porque, como advierte Santolaya, “todavía no emerge de forma clara y terminante la posición de las Comunidades Autónomas como entes de intereses generales que participan de forma global en la defensa y promoción de los valores constitucionales y de la primacía del Texto Fundamental”.

V. EL PRINCIPIO DE COOPERACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA.

El problema fundamental que presentan los Estados políticamente descentralizados reside en la articulación de fórmulas, reales y efectivas, de cooperación entre los órganos del poder central y los

órganos de las distintas entidades territoriales descentralizadas. Fórmulas que garanticen la integración del Estado. Ahora bien, la lección que a este respecto nos suministra el Derecho Constitucional comparado es que estas técnicas de cooperación no siempre se encuentran recogidas en los textos constitucionales, sino que surgen como resultado del propio funcionamiento del sistema.

De la lectura de nuestro texto constitucional y de lo hasta ahora expuesto cabe extraer la misma conclusión para nuestro país: la ausencia de cauces constitucionales adecuados tanto para canalizar la expresión de los intereses comunitarios en las decisiones generales del Estado, como para hacer partícipes a todas las instancias de poder en los asuntos cuya responsabilidad directa incumbe a una pero afecta a las demás.

Pero es que, además, los institutos antes referidos (Senado, iniciativa legislativa, legitimación ante el Tribunal Constitucional) no son instrumentos cooperativos en sentido estricto, todo lo más pueden concebirse como medios que posibilitan la creación de un contexto idóneo para que la cooperación *stricto sensu* se produzca. Como advierte Alberti, ante la insuficiencia de la regulación constitucional, tales mecanismos deben ser establecidos por otras vías. Sin perjuicio de que una eventual reforma constitucional pudiera incorporar en el futuro aquéllos que hubiesen acreditado su operatividad y eficacia.

La conclusión de todo lo anterior es, pues, que la dimensión vertical del principio de cooperación no está constitucionalizada. Ahora bien el correcto funcionamiento del sistema requiere, como hemos visto, desarrollar el principio cooperativo.

De esta necesidad básica de participación, de cooperación integradora, no satisfecha por el texto constitucional, surgen dos de las técnicas fundamentales que dan contenido al principio de cooperación en su dimensión vertical: los Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas y las Conferencias Sectoriales. De estas técnicas ya se han ocupado, o van a hacerlo, otros Ponentes a lo largo de estas Jornadas que el profesor Muñoz Arnau ha tenido el acierto de organizar y coordinar.

Finalmente, respecto a la dimensión horizontal de la cooperación, solo subrayar que, aunque ésta sí tiene cobertura constitucional expresa, el artículo 145, la rigidez de los mecanismos previstos

ha determinado que la cooperación interautonómica brille por su ausencia. Como también este tema será desarrollado en otra Ponencia a lo largo del presente Curso, me remito a lo que entonces se exponga.

VI. REFERENCIA BIBLIOGRAFICA.

ALBERTI ROVIRA, E.: “Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas” en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 14, 1985. “Relaciones entre las Administraciones Públicas” en la *Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* (Leguina, J. Coord), Madrid, 1993. CORCUERA ATIENZA, J.: “Autonomismo cooperativo y autonomismo competitivo: Aquiles y la tortuga” en *Sistema*, núm. 118-119, 1994. CRUZ VILLALON, P.: “La doctrina constitucional sobre el principio de cooperación” en *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial* (Cano, J. Coord.), Madrid, 1990. GONZALEZ ENCINAR, J. J.: *El Estado unitario-federal*, Madrid, 1985. JIMENEZ BLANCO, A.: *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales*, Madrid, 1985. MENENDEZ REXACH, A.: “La cooperación, ¿un concepto jurídico” en *Documentación Administrativa*, núm. 240, 1994. MORELL OCAÑA, L.: “Una teoría de la cooperación” en *Documentación Administrativa*, núm. 240, 1994. MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1982. PEREZ CALVO, A.: “Actuaciones de cooperación y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas” en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 235-236, 1987. “El Estado de las Autonomías: el reto de la eficacia” en *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 3, 1987. RUIZ RICO, G y RUIZ RUIZ, J. J.: “La cooperación del Estado y las Comunidades Autónomas” en *Revista de Estudios de la administración Local y Autonómica*, núm. 266, 1995. SANTOLAYA, P.: *Descentralización y cooperación*, Madrid, 1984. “En torno al principio de cooperación” en *Revista de Derecho Político*, núm. 21, 1984. TAJADURA TEJADA, J.: *El principio de cooperación en el Estado Autonómico*, Granada, 2000. TORRES DEL MORAL, A.: *Principios de Derecho Constitucional español*, Madrid, 1992.