



El controvertido principio de colaboración en las relaciones administrativas

Alfonso Hernández Barrera

Letrado. Sindicatura de Comptes de Catalunya

Revista Auditoría Pública nº 82

Julio - diciembre 2023. Páginas: 134-141

Resumen: El objetivo de este artículo es poner de relieve los principios de lealtad institucional y colaboración entre las diferentes Administraciones Públicas, independientemente de su posición jerárquica y de sus competencias. Para ello se señalan las normas más importantes, sus efectos generales y su posible aplicación a través de dos ejemplos.

La mera positivización de estos principios debería concienciar a los gestores públicos sobre su importancia, reducir los feudos informativos y traducirse en una mejora de la economía, eficiencia, y eficacia de la gestión pública.

Palabras Clave: gestión pública, colaboración, lealtad institucional, desarrollo económico, espacio cociente.

Abstract: The objective of this article is to highlight the principles of institutional loyalty and collaboration between different public administrations, regardless of their hierarchical position and their responsibilities. To this end, the most important regulations are indicated, their general effects, and its possible application through two examples.

The mere laying down of these principles should make public managers aware of their importance, marginalize information fiefdoms and improve the economy, efficiency, and effectiveness of public management.

Keywords: public management, collaboration, institutional loyalty, economic development, quotient space.



1. Introducción

La consolidación del estado del bienestar hizo que la provisión de bienes y servicios públicos fuese adquiriendo cada vez mayor complejidad. Al constatarse que una única Administración no podía prestar los servicios de forma adecuada, la gestión compartida y la división de funciones públicas fue abriéndose paso.

A medida que los servicios públicos se fueron incrementando aumentaron los riesgos de que los servicios se prestasen de forma discontinua, descoordinada o ineficiente, así que las grandes organizaciones jerárquicas fueron cayendo por su propio peso en favor de estructuras *ad hoc*, más manejables, basadas en relaciones horizontales de colaboración.

Incluso, en las sociedades más avanzadas, se fueron estableciendo fórmulas de gobierno flexible que incorporaban un sistema de toma de decisiones descentralizado que fomentaba la participación de la sociedad civil en la gestión pública.

En esta tesitura, se trató de dotar a la Administración Pública de un nuevo marco normativo y unos principios generales que flexibilizasen su gestión. En relación con estos últimos, la idea fundamental consistía en afianzar una especie de directrices generales que tratasen de evitar disonancias

entre entidades u organizaciones desiguales. Aunque la distinción entre los principios de colaboración, cooperación y coordinación siempre fue una especie de nudo gordiano en los estudios de las relaciones interadministrativas, podríamos sintetizar los diferentes principios a partir del principio de lealtad institucional como principio subyacente a los demás. Este principio supuso la traslación del principio de buena fe al derecho público con el objeto de impulsar la colaboración y cooperación entre diferentes entes públicos.

2. La Positivización de los principios

Según lo dicho, con tal de asegurar un mejor funcionamiento de los servicios públicos, los diferentes ordenamientos jurídicos fueron positivizado estos principios en todos los niveles. Veamos las normas más importantes que, de forma más o menos directa, resultan de aplicación en nuestro ordenamiento jurídico:

■ La Unión Europea (UE)

La UE establece el principio de cooperación leal en un doble nivel. Entre los Estados y la UE, y entre las Instituciones europeas entre sí. Así:

El artículo I-5.2 del Tratado por el que se establece una constitución para Europa, ratificado por España mediante Ley Orgánica 1/2005, de 20 de mayo, dispone que, conforme al principio de cooperación leal, la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de la Constitución.

Por otro lado, el artículo 13.2 del Tratado de la Unión Europea establece que cada institución actuará dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados, con arreglo a los procedimientos, condiciones y fines establecidos en los mismos y que las instituciones mantendrán entre sí una cooperación leal.

En este caso, la Unión Europea agrupa los principios y resume la obligación de colaborar mediante el principio de cooperación leal.

■ Administración del Estado

El artículo 140 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (LRJSP) establece que las diferentes Administraciones Públicas actúan y se relacionan con otras Administraciones y entidades u organismos vinculados o dependientes de éstas de acuerdo con los siguientes principios:

- a) *Lealtad institucional.*
- b) *Adecuación al orden de distribución de competencias establecido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía y en la normativa del régimen local.*
- c) *Colaboración, entendido como el deber de actuar con el resto de las Administraciones Públicas para el logro de fines comunes.*
- d) *Cooperación, cuando dos o más Administraciones Públicas, de manera voluntaria y en ejercicio de sus competencias, asumen compromisos específicos en aras de una acción común.*
- e) *Coordinación, en virtud del cual una Administración Pública y, singularmente, la Administración General del Estado, tiene la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común, cuando así lo prevé la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico.*

...

Así, vemos como la LRJSP define los principios de colaboración, cooperación y coordinación, y simplemente menciona el principio de lealtad institucional.

Posteriormente, en el artículo 141 de la LRJSP, desarrolla el contenido del principio de colaboración, que podría resumirse diciendo que el deber de colaboración tiene una dimensión negativa consistente en respetar las competencias de otras administraciones y otra dimensión positiva en el sentido de prestar asistencia a las demás administraciones en el ámbito de sus propias competencias.

Pero, *timeo Danaos et dona ferentes*, la ley establece una serie de excepciones al principio de colaboración:

La asistencia y colaboración podrá negarse cuando el organismo público o la entidad del que se solicita no esté facultado para prestarla de acuerdo con lo previsto en su normativa específica, no disponga de medios suficientes para ello o cuando, de hacerlo, causara un perjuicio grave a los intereses cuya tutela tiene encomendada o al cumplimiento de sus propias funciones o cuando la información solicitada tenga carácter confidencial o reservado.

Además, el artículo 141.2 de la LRJSP solo menciona el deber de motivar y comunicar la negativa a prestar asistencia, sin hacer una referencia similar respecto a la colaboración.

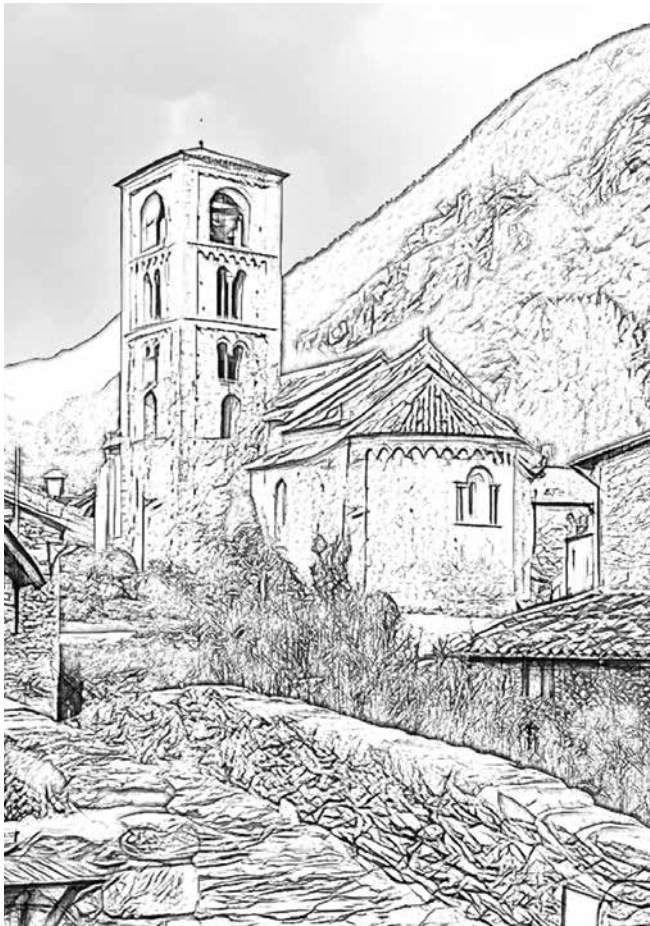


■ Administración Autonómica

El artículo 31 de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones Públicas de Cataluña dispone que las Administraciones Públicas de Cataluña sirven con objetividad los intereses generales y actúan, bajo la dirección de sus respectivos órganos de gobierno, con sometimiento pleno a la ley y al derecho y enumera los diferentes principios, entre otros: buena fe y confianza legítima, proximidad, lealtad institucional y colaboración y cooperación interadministrativas.

■ La Administración Local

La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, en su artículo 55, postula la colaboración entre la Administración del Estado, autonómica y local con el fin de garantizar la efectiva coordinación y eficacia administrativa, de acuerdo con el principio de lealtad institucional.



3. La importancia de los principios. Efectos

Como es sabido, la positivización de los principios siempre da una mayor seguridad jurídica a los agentes sociales. Pero, según hemos visto en el apartado anterior, la verticalidad del principio de lealtad institucional a lo largo de diferentes ordenamientos jurídicos subraya su vocación globalizadora. Idea que podríamos expresar mediante el concepto matemático de espacio cociente:

Si el espacio cociente A/\sim se refiere al conjunto de clases de equivalencia generadas por una relación de equivalencia denotada \sim .

La relación $x\sim y$ cuando x e y contienen el principio de lealtad institucional es una relación de equivalencia en A e induce una partición de la normativa aplicable en grupos separados. Si $x\sim y \Leftrightarrow x=y$, entonces las relaciones de equivalencia entre ordenamientos jurídicos que contienen el principio de lealtad institucional (a, b, c, d) serían:

a (ordenamiento jurídico europeo) = {b, c, d}

b (ordenamiento jurídico estatal) = {a, c, d}

c (ordenamiento jurídico autonómico) = {a, b, d}

d (ordenamiento jurídico local) = {a, b, c}

Así, $A/\sim = \{a, b, c, d\}$ en donde el espacio cociente A/\sim contiene una única clase de equivalencia que incluye todos los elementos de A , que en este caso son los ordenamientos jurídicos mencionados.

Por otro lado, para un sector de la doctrina un principio jurídico constituye una de las bases mismas del ordenamiento jurídico, un principio -como dice García de Enterría- «en sentido ontológico, no sólo lógico, como soporte primario estructural del sistema entero, al que, por ello, presta todo su sentido». El principio no es consecuencia de las disposiciones legales, sino que al informar las normas del ordenamiento jurídico las convierte en unidad orgánica.

Y si analizamos los efectos fuera del ámbito estrictamente jurídico, podemos mencionar la filosofía griega del lenguaje para la que una cuestión fundamental era la relación entre lenguaje y la realidad. En los diálogos platónicos, Sócrates consideraba que la asignación de nombres a las cosas influyó en el comportamiento humano a la hora de entender la realidad, ya que las palabras eran un medio para el desarrollo de la razón con la que los seres humanos dan forma a la realidad.



Sin entrar en la vieja polémica sobre si el que conoce los nombres conoce también las cosas, podríamos afirmar que los principios jurídicos, nombrados (positivizados) por el ordenamiento, se podrían equiparar a la causa formal de Aristóteles. Es decir, aquella que determina la forma de las cosas. Así, las normas jurídicas y sus características “accidentales” vendrían inspiradas por unos principios esenciales (eidos) y, recíprocamente, las normas jurídicas derivadas deberían confirmar los principios en los que se basan para formar esa unidad de la que hablan los juristas. En palabras de Churchill, damos formas a los edificios y, por tanto, ellos nos dan forma a nosotros.

Bien es cierto que, con el tiempo, ciertos principios pueden ir acumulando capas de significado que vayan debilitando su impulso inicial¹ o que incluso se lleguen a inhibir como consecuencia de la aplicación de excepciones u otros principios antagónicos. En todo caso, si fuese el caso, consideramos que cualquier excepción debería aplicarse con prudencia para no caer en un relativismo que desvirtúe los principios, las normas y las excepciones.

4. Análisis comparativo del principio de colaboración. Dos casos breves

Por último, analizamos dos casos contrapuestos para tratar de ilustrar como la confianza o su ausencia pueden impulsar o inhibir un objetivo compartido.

4.1 Desarrollo económico de la Gran Área de la Bahía de Guandong-Hong Kong-Macao

Desde de la devolución de Hong Kong y Macao a China hace ya más de 20 años, estas ciudades junto con la región continental de Guandong han experimentado cambios económicos muy importantes gracias a la progresiva integración comercial y económica de toda la región.

En 2003 el secretario del comité provincial del partido comunista en Guandong propuso un acuerdo de cooperación regional para promover el desarrollo económico en la región

1. Con los factores supraindividuales determinando el curso de una vida individual fuera de la vista y del pensamiento, es difícil descubrir el valor añadido de “hacer causa común” y de “trabajar hombro con hombro”, y el impulso a participar en la manera en que está condicionada la condición humana es débil o inexistente. (La sociedad individualizada. Zygmunt Bauman)

del río de las perlas y las provincias limítrofes. En 2004, ya se había firmado un acuerdo de cooperación regional entre Guandong, Hong Kong y Macao sobre infraestructura básica, comercio, agricultura, cultura, educación, desarrollo de recursos humanos, información tecnológica, protección ambiental, proyectos sanitarios y turismo, junto con diferentes estructuras colaborativas de alto nivel.

El resultado fue la creación de la mayor red intergubernamental de gestión pública colaborativa de toda China y el impulso de la Gran Área de la Bahía de Guandong-Hong Kong-Macao como un clúster económico de primer nivel mundial.

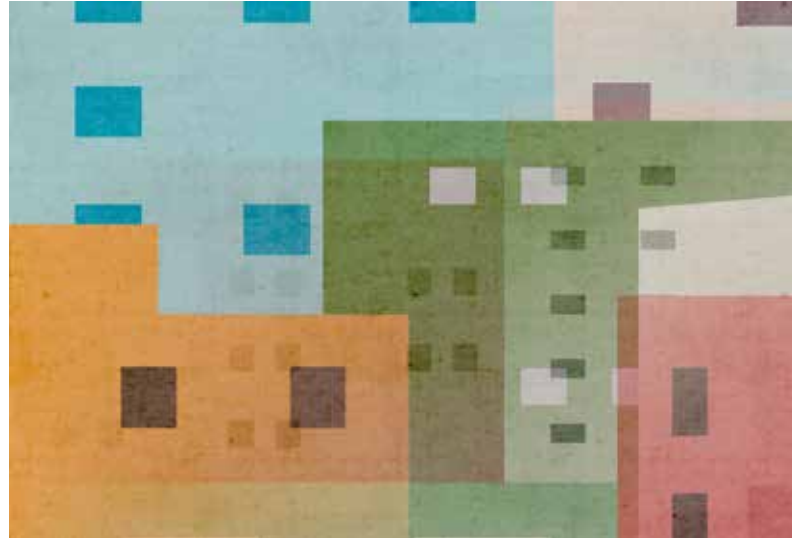
A modo de ejemplo, el área destaca por su importancia en el comercio internacional, ya que la Gran Área de la Bahía de Guandong-Hong Kong-Macao es la puerta de entrada al sur de China para los barcos contenedores al contar con tres de los diez puertos más grandes del mundo: Hong Kong, Shenzhen y Guangzhou².

4.2 El fraude fiscal y los datos relativos a las viviendas con fines turísticos

El crecimiento del sector de viviendas con fines turísticos ha sido exponencial en las regiones más turísticas de España. Este crecimiento ha provocado una serie de efectos en ámbitos como el social, económico, ambiental, urbano y turístico que ha habido que ir regulando.

Centrándonos en el ámbito económico, cabe citar la Orden HAC/612/2021, de 16 de junio, que establece que las personas y entidades que presten el servicio de intermediación entre los cedentes y cesionarios del uso de viviendas con fines turísticos deberán presentar ante la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) una declaración informativa en donde se haga constar, entre otros datos, la identificación del titular o titulares de la vivienda, del titular del derecho en virtud del cual se cede la vivienda (si es distinto del titular de la vivienda) y de las personas o entidades cesionarias.

Esta declaración informativa se establece con fines de prevención del fraude fiscal para las personas o entidades, en particular, las denominadas «plataformas colaborativas», que intermedien en la cesión de uso de viviendas con fines turísticos.



En el caso de Cataluña, a pesar de ser la región de España que recibe más turismo, según datos del propio Instituto Nacional de Estadística, la Dirección General de Turismo de Cataluña no tiene acceso a la mencionada declaración informativa y, por tanto, no dispone de un medio automático para identificar a los titulares de las viviendas con fines turísticos³. Y todo ello porque la AEAT no comparte los datos derivados de la declaración informativa al acogerse al artículo 95 de la Ley general tributaria (LGT), que establece que los datos tributarios que se hayan obtenido en el desempeño de sus funciones tienen carácter reservado.

A mi modo de ver, esta negativa a prestar asistencia obvia el hecho de que el apartado d) del mismo artículo de la LGT prevé como excepción a la reserva de datos tributaria la colaboración con las Administraciones Públicas para la prevención y lucha contra el delito fiscal. Recordemos que el principio de colaboración supone actuar con el resto de las Administraciones Públicas para el logro de fines comunes, así que no se acaba de entender por qué la necesaria identificación de los titulares de viviendas con fines turísticos, obligados a la recaudación, autoliquidación y pago del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos, no forma parte de la prevención del fraude fiscal.

Por otro lado, si nos fijamos en el artículo 177 ter de la LGT relativo al intercambio de información tributaria internacional, vemos que la reserva de datos tributarios que el artículo 95 de

2. Las redes de colaboración más eficaces se basan, al menos parcialmente, en la confianza. Se estima que la falta de confianza supone unos "costes de supervisión" de entre el 35% y el 40% de los costes de la actividad económica. (Governing by network. Stephen Goldsmith and William D. Eggers).

3. Según la normativa turística de Cataluña, los titulares de establecimientos turísticos deberían identificarse en el Registro de Turismo de Cataluña, que depende de la Dirección General de Turismo, antes de liquidar el impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos en la Agencia Tributaria de Cataluña.



la LGT establece, con carácter general para todo el territorio nacional, se ha diluido cual principio activo de una sustancia homeopática cualquiera. Así, el artículo 177 ter dispone:

La Administración tributaria podrá facilitar a otros Estados o a entidades internacionales o supranacionales los datos, informes o antecedentes obtenidos en el desempeño de sus funciones, siempre que la cesión tenga por objeto la aplicación de tributos de titularidad de otros Estados o de entidades internacionales o supranacionales, en los términos y con los límites establecidos en la normativa sobre asistencia mutua, sin perjuicio de que el Estado o entidad receptora de la información pueda utilizarla para otros fines cuando así se establezca en dicha normativa.

La paradoja es que, a pesar de unos principios ampliamente reconocidos en nuestro ordenamiento jurídico, se acabe colaborando con países de dudosa reputación fiscal⁴ y no con las Administraciones Públicas más próximas.

5. Conclusión

Hemos visto como hay una serie de principios basados en la confianza mutua que pueden ayudar a impulsar la gestión pública y el desarrollo económico, pero también sus limitaciones. Por ello, creemos importante que las Instituciones garanticen un marco de trabajo estable que haga verosímil la

consecución de objetivos comunes cada vez más complejos, independientemente de su mayor o menor alcance.

De manera un tanto pesimista, decía Zygmunt Bauman, que el colapso de la confianza en nuestras democracias, en gran medida, deriva de la dificultad de no saber trabajar de manera interdependiente en un entorno global. Así pues, quizás haya que “volver al principio” para recuperar la confianza perdida.

Bibliografía

- The attractions and challenges of collaborative public management. Dale Krane y Zhikui Lu. (2019).
- Revista Quincena Fiscal. La transparencia tributaria y el derecho al acceso a la información fiscal. Jesús Félix García de Pablos. (2016).
- Governing by Network. The new shape of Public Sector. Stephen Goldsmith and William D. Eggers. (2004).
- Formal cause in Marshall McLuhan's thinking. Laura Trujillo Liñán. (2022).
- La sociedad individualizada. Zygmunt Bauman. (2001).
- Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

4. https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Normativa%20y%20doctrina/Normativa/AcuerdosII/Paginas/All_Alfa.aspx.