

La cooperación del Estado y las Comunidades Autónomas: La problemática constitucional del Título Primero de la Ley 30/1992

Gerardo Ruiz-Rico Ruiz
Profesor Titular de Derecho Constitucional

Juan José Ruiz Ruiz
Profesor Ayudante

Departamento de Derecho Constitucional
Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas Universidad de Jaén

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN: EL DISEÑO CONSTITUCIONAL DE LAS RELACIONES DE COOPERACIÓN ENTRE ESTADO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS. 2. EL PROBLEMA DE LA INTERPRETACIÓN DE UNA TERMINOLOGÍA CONSTITUCIONAL AMBIGUA: LOS PRINCIPIOS DE COORDINACIÓN Y COLABORACIÓN. 3. EL PRINCIPIO DE «LEALTAD CONSTITUCIONAL» Y SU PROYECCIÓN NORMATIVA EN LA LEY 30/1992. 4. LOS INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN EN LA LEY 30/1992: CONFERENCIAS SECTORIALES, CONVENIOS DE COLABORACIÓN Y CONSORCIOS. 4.1. Las Conferencias Sectoriales y los Convenios de Conferencia Sectorial. 4.2. Los Convenios de colaboración.

1. INTRODUCCIÓN: EL DISEÑO CONSTITUCIONAL DE LAS RELACIONES DE COOPERACIÓN ENTRE ESTADO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

A partir de las escasas referencias constitucionales sobre lo que algunos han llamado «Estado autonómico cooperativo»¹ no puede afirmarse que la norma fundamental española haya previsto un modelo muy exacto sobre el que articular las relaciones de los entes territoriales. La experiencia en Derecho comparado demuestra, por otra parte, la posibilidad de prescindir de una disciplina como ésta en el plano su-

¹ E. ÁLVAREZ CONDE. *Curso de Derecho Constitucional*. Vol. II. Madrid. 1993. Pág. 460 y ss.

perior del ordenamiento. Por lo tanto, cualquier análisis de los principios y criterios básicos de la colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas (CCAA) tiene que llevarse a cabo, bien mediante una interpretación sistemática del articulado de la Constitución, bien a través del estudio de aquella legislación donde se han previsto modalidades de cooperación para temas específicos.

En efecto, la evidente carencia en el texto fundamental, tanto de un cuadro institucional y funcional suficientemente perfilado, como de una serie de específicas técnicas de colaboración vertical (acuerdos, convenios, conferencias), permite calificar de insuficiente el diseño constitucional en la materia ². No obstante, es posible localizar un conjunto de preceptos en los que se pone de manifiesto la voluntad implícita del constituyente por superar lo que sería una construcción «dual», y evidentemente disfuncional, del Estado autonómico.

Desde un genérico principio que impulsa el objetivo de la «coordinación» de todas las Administraciones Públicas (art. 103-1.º), el texto de la CE va a establecer dos niveles de colaboración entre las diferentes esferas administrativas.

El primero se encuentra estructurado sobre la base de «técnicas de distribución funcional» ³ en el sistema general de reparto de competencias entre el Estado y las CCAA (art. 148 y 149 de la CE). La división entre «legislación básica» (estatal) y «normativa de desarrollo» (regional) incorpora en cierto modo ya la necesidad de una inevitable coordi-

² J.J. SOLOZÁBAL. «Sobre el Estado autonómico español». *Revista de Estudios Políticos*. N.º 78. 1992. Pág. 119. Señala con acierto el autor que las limitaciones constitucionales de la recepción del momento. «participativo», propio de la formulación federal, no se han llegado a compensar hasta el momento con una voluntad política de cooperación. Ciertamente éste es —a nuestro juicio— uno de los elementos clave de nuestro «regionalismo cooperativo», ya que la eficacia de las fórmulas jurídico-institucionales de colaboración está subordinada siempre a la voluntad política de los sujetos interesados (Estado-CCAA).

³ A. JIMÉNEZ BLANCO. «Comentario al Título Primero de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre». En *Comentario sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*. Madrid. 1993. Pág. 60. A su vez, es posible que esta serie de técnicas se concreten en traslaciones competenciales de unos entes públicos a otros, entre las cuales señala el autor las siguientes: la transferencia o reasignación, la delegación intersubjetiva (mediante Leyes orgánicas de transferencias o delegación del art. 150-2.º de la CE), la gestión ordinaria (art. 5 de la Ley del Proceso Autonómico y art. 37 de la Ley de Bases del Régimen Local) y la sustitución o subrogación (art. 60 de la Ley 7/1985 y el propio art. 155 de la CE).

nación legislativa que respete los límites materiales que se deducen de la Constitución y los Estatutos para ambas esferas administrativas. Asimismo, la norma fundamental ha previsto un instrumento normativo (art. 150-1.º y 2.º) que permite un flujo competencial desde el nivel estatal hacia los entes territoriales (CCAA). De esta manera, el régimen inicialmente constitucionalizado experimenta una modificación en favor de un proceso de mayor descentralización política, donde el Estado conserva no obstante algunas garantías de control y, en su caso, de recuperación de las competencias delegadas o transferidas.

La posibilidad de fiscalizar la actuación de las CCAA en esta categoría de «cooperación funcional» tiene una clara expresión en el artículo 155 de la norma constitucional. A través de la técnica del «requerimiento», el Gobierno ha sido facultado para controlar el grado de cumplimiento por aquéllas de las obligaciones tanto constitucionales como legislativas. De igual modo, es indudable que el precepto —a través de la fórmula del «interés general» del Estado— representa un mecanismo de garantía para asegurar la aplicación del Derecho comunitario por las entidades territoriales.

Dentro de la colaboración que se ha denominado «competencial» o «funcional» adquiere un significado especial la coordinación de carácter financiero y tributaria. El texto constitucional reconoce indirectamente aquí la necesidad de crear unos canales de comunicación entre Estado y CCAA en materia económica, aunque sin privar al primero de la nota de protagonismo con que aparece en la mayor parte de las normas constitucionales sobre «regionalismo cooperativo». Este matiz aparece ya en el artículo 156, cuando limita la autonomía financiera de las Regiones al principio-deber de coordinación con la Hacienda del Estado. Análogo sentido tiene —a nuestro juicio— el artículo 157, en el cual se instrumentaliza la colaboración de las Comunidades en el plano fiscal, reduciéndolas a simples recaudadoras delegadas del Estado para la exacción de determinados tributos de éste. Finalmente, y orientado también a la realización del principio de solidaridad, se ha contemplado la institucionalización (art. 158-2.º) de un Fondo de Compensación de carácter interterritorial, que presupone la configuración de un marco contractual, y en su caso orgánico, en el que se producen relaciones de cooperación entre ambas instancias político-administrativas; previsión constitucional que ha sido después confirmada por la Ley 29/1990, de 26 de diciembre ⁴.

⁴ Por ejemplo, en el artículo 6-2.º de la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, por la que se constituye el Fondo de Compensación Interterritorial, se establece que la adscripción de los recursos del Fondo a los distintos proyectos de inversión «se efectuará, de común

Asimismo, creemos advertir una voluntad implícita del constituyente por remitir a la normativa de desarrollo las técnicas «orgánicas» de cooperación, como uno más de los temas que hacen referencia a la organización territorial del Estado, sobre la que voluntariamente no se llegó a concretar en exceso durante el *iter* constitucional. No puede recibir otra explicación la ausencia de un marco constitucional donde reciban una mínima regulación aquellos organismos específicamente pensados para la colaboración vertical entre el Estado y la CCAA. Por lo demás, sigue siendo exacta esta valoración a pesar de reconocer en el texto fundamental algunos supuestos específicos de cooperación, como la que se apunta en el artículo 131-2.º, dentro del Consejo Económico y Social o aquella otra que se impulsará por mandato constitucional desde la institución del «Delegado de Gobierno» en cuanto órgano para la coordinación de las Administraciones Central y autonómica (artículo 154) ⁵. Igualmente, tampoco cabe sobredimensionar la importancia que pueda tener la participación de los denominados «senadores regionales» en la labor legislativa de la Cámara Alta (art. 69-5.º), en general más ligados por su afiliación política —casi siempre con una proyección estatal— que por su procedencia territorial.

En cualquier caso, se echa de menos en esta propuesta constitucional la concreción de estas estructuras características del «federalismo cooperativo» ⁶. De una breve y posiblemente superficial descripción del articulado constitucional se ponen de relieve, al menos, la asignación al Estado

acuerdo, entre la Administración Central y la Comunidad Autónoma, en el seno del Comité de Inversiones Públicas». Sin embargo, la relación continúa sin ser del todo paritaria ya que el Estado conserva la capacidad para fiscalizar la correcta utilización de los recursos asignados a las CCAA, primero mediante un sistema de control parlamentario, estructurado en torno a la Comisión de Seguimiento constituida a tal efecto en el Senado, y finalmente a través del mismo Tribunal de Cuentas.

⁵ Entre las funciones que tiene encomendadas el Delegado de Gobierno, en virtud de la Ley 17/1983, de 16 de noviembre, figura la «de mantener relaciones de cooperación y coordinación de la Administración del Estado con la de la Comunidad Autónoma» (art. 6-b). Pero precisamente lo que resulta incomprensible es que la potencial amplitud de esta competencia quede reducida después a la obligación de suministrar información de manera recíproca desde una instancia administrativa a la otra (art. 8).

⁶ No obstante, es preciso recordar que en la Ley Fundamental alemana, un caso paradigmático de la cooperación Estado-entes territoriales, no se habían llegado a regular una buena parte de los mecanismos que hacían posible esta colaboración. Fue a partir de la reforma de 1967-69 cuando se constitucionalizan una serie de prácticas cooperativas, algunas de las cuales funcionaban de hecho ya con anterioridad: es el caso de la financiación por el *Bund* de acciones cuya titularidad pertenecía a los *Länder* o la formación en común de planes y programas. Pero, como señala con acierto A. JIMÉNEZ BLANCO, la reforma de 1969 «supuso la constitucionalización del federalismo cooperativo, institucio-

de un papel de garante y supervisor de la cooperación «jerarquizada». Ciertamente ésta es una característica que viene impulsada por principios fundamentales como de solidaridad (art. 2 y 138), unidad del modelo económico (138-2.º y 139-2.º), o competencias como la que se atribuya el Estado para llevar a cabo una planificación general de la actividad económica (131-1.º). Desde este punto de vista, es la Administración central quien asume la responsabilidad constitucional de asegurar la efectiva realización de una fórmula unitaria política, social y económicamente. En consecuencia, el Estado ocupará por ello una posición institucional superior en el plano de la cooperación frente a las CCAA. Esta diferencia se pone de manifiesto en los escasos preceptos constitucionales relativos a este punto. En unos casos, el Estado recibe un mandato/facultad para impedir una actuación, contraria al orden constitucional de las CCAA (art. 155) ⁷, controla la eventual cooperación horizontal entre ellas (art. 145-2.º), y tiene competencia para coordinar mediante técnicas de planificación la actividad económica de aquéllas (art. 149-1.º-13). En otros casos, se impone a las Comunidades una «coordinación forzosa» que imita en buena medida su autonomía financiera (art. 156-1.º). Finalmente, resulta patente la opción constitucional por una especie de «regionalismo cooperativo» bajo tutela estatal en preceptos como el 131 (Consejo Económico y Social) o el 158-2.º (Fondo de Compensación Interterritorial).

2. EL PROBLEMA DE LA INTERPRETACIÓN DE UNA TERMINOLOGÍA CONSTITUCIONAL AMBIGUA: LOS PRINCIPIOS DE COORDINACIÓN Y COLABORACIÓN

En la interpretación del «regionalismo cooperativo» se utiliza habitualmente una terminología ambigua que parece introducir diferentes esquemas de funcionamiento en las relaciones interadministrativas.

nalización, como hemos dicho parcial, tanto por los ámbitos que abarca como por los procedimientos que incluye». En *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales. Supervisión, solidaridad, coordinación*. Madrid. 1985. Pág. 154 y ss.

⁷ Este «derecho a la supervisión» se encuentra de igual manera previsto en el artículo 84 de la Ley Fundamental de Bonn, aunque con menor intensidad allí que en el artículo 155 de la CE de 1978. De cualquier forma, es preciso modular las posibilidades de influencia de éste, de manera que —como afirma A. JIMÉNEZ BLANCO— sea «una institución que refleje un equilibrio entre los principios de unidad y autonomía»; un elemento de participación, además, de los entes territoriales en las decisiones que se adoptan desde la esfera central (o Federal). De ahí que en el ámbito español sea difícil armonizar aquella facultad de control estatal con la autonomía regional, especialmente desde el momento en que la CE no permite sino una reducida presencia de las CCAA en la institución (Senado) competente para ejercitar dicha supervisión. En *Las relaciones de funcionamiento...* Cit. Pág. 212.

Con relativa frecuencia se emplean como sinónimos conceptos como «coordinación», «colaboración» y «cooperación»; igualmente se puede encontrar un rosario de denominaciones diversas que hacen referencia a una misma forma de entender la colaboración en el marco de un Estado descentralizado: «regionalismo cooperativo», «contratado» o «coordinado»⁸. La doctrina constitucional ha hecho, sin embargo, notables esfuerzos por intentar descifrar el significado y alcance aplicativo de estos términos con objeto de que sean perceptibles las diferencias entre ellos. Por otro lado, esta labor no ha sido facilitada por el referente jurisprudencial, puesto que las propias sentencias del TC incurrir en la misma imprecisión terminológica⁹.

Una primera aproximación al problema nos permite establecer la diferencia entre el «principio de coordinación» y el «principio de cooperación», en base al tipo de relación, jerarquizada o paritaria respectivamente, que se entabla entre las partes cooperantes¹⁰. La «coordinación» supone, por consiguiente, el ejercicio de una potestad/competencia por parte de un ente ejecutivo o administrativo (coordinador) sobre una materia en la que concurre de igual modo la competencia —no necesariamente legislativa— del órgano coordinado¹¹. El caso más paradigmático de competencia estatal de coordinación corresponde al artículo 149-1.º de la CE, en sus apartados 13 (planificación general de la actividad económica), 15 (investigación científica y técnica) y 16 (sanidad). Junto a esta primera manifestación explícita del principio de coordinación, el Estado puede desempeñar una función coordinadora, («coordinación internormativa») cuando ejercita competencias legislativas plenas (STC 104/1988), respecto de las competencias de ejecución que corresponden a las CCAA (STC 106/1987)¹².

⁸ G. de VERGOTTINI. «Regiones y Estado en la dinámica institucional. Consideraciones comparadas». En *Revista Vasca de Administración Pública*. n.º 14. Pág. 19.

⁹ Vid. P. CRUZ VILLALÓN. «La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el principio de coordinación». En *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*. Ed. J. Cano Bueso. Madrid. 1990. Pág. 119.

¹⁰ P. SANTAOLALLA MACHETTI. *Descentralización y cooperación*. Madrid. 1984. Pág. 289 y ss.

¹¹ L. FAJARDO SPÍNOLA. «La coordinación de las Administraciones Públicas. REALA, n.º 255-256. julio-diciembre. 1992. Pág. 740.

¹² No obstante, el TC ha tenido ocasión de pronunciarse sobre los límites de esta facultad de coordinación del Estado en la STC 104/88:

Ciertamente esta idea de coordinación, basada en la competencia de una instancia administrativa para conseguir el tratamiento homogeneizado de un problema o una gestión centralizada de los recursos ¹³, puede considerarse la derivación de un principio general de «coordinación», recogido en el artículo 103-1.º. Pese a que en apariencia se trata de un principio que se proyecta sobre el interior de las Administraciones, las escasas referencias que hace de él la jurisprudencia constitucional lo implican en el ámbito de las relaciones administrativas entre el Estado y las CCAA ¹⁴.

Estamos de acuerdo en que la CE no ha conferido al Estado, expresamente ni de forma implícita, una potestad genérica para coordinar la actuación de todas las Administraciones Públicas. Por contra, la posibilidad de influir o condicionar el ejercicio de la autonomía territorial (regional o local) requiere siempre de un título competencial específico

«...ha de admitirse la competencia del Estado, cuando dispone competencias normativas plenas, para establecer, con una finalidad coordinadora, condicionamientos en el ejercicio competencial que sólo serían contrarios al orden constitucional cuando, desde el punto de vista cualitativo o cuantitativo, supongan la pérdida de autonomía de ejecución de la Comunidad Autónoma».

¹³ A. GUILLÓ SÁNCHEZ-GALIANO y D. CÓRDOBA CATROVERDE. En «Principios de coordinación en la Jurisprudencia constitucional». *Documentación Administrativa*. N.º 230-231. 1992. Pág. 342.

¹⁴ En la Sentencia de 21 de diciembre de 1989, donde se interpreta el alcance de la competencia estatal sobre coordinación general de la sanidad, el TC se refiere, sin embargo, a una acepción mucho más genérica de este concepto, que puede servir para delimitar la significación del principio constitucionalizado en el artículo 103-1.º de la CE:

«La coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto del sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían respectivamente la realidad del sistema». Y añade: «La coordinación general debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades (...) estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema (...)».

Debemos anotar, además, que el TC no se ha pronunciado hasta el momento sobre el sentido del «principio general de coordinación» del artículo 103-1.º, de tal manera que las referencias que aparecen sobre éste quedan emarcadas siempre en la interpretación que se hace de «competencias de coordinación» del artículo 149. No obstante, la acepción «finalista» del principio general de coordinación sí ha sido incorporada por una legislación también de carácter general, caso de la Ley de Bases de Régimen Local y la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

que tenga su base en la norma constitucional o estatutaria (en este último caso, para legitimar la coordinación de las CCAA sobre la Administración local. STC 32/1983).

Indudablemente, el sistema de distribución de competencias establecido en los artículos 148 y 149 permite suponer la coordinación indirecta entre Estado y CCAA en aquellas materias compartidas, tanto cuando corresponde al primero la legislación básica y a las segundas el desarrollo normativo posterior, como en el supuesto de que se haya atribuido al Estado la competencia sobre legislación y a las CCAA únicamente facultades de carácter ejecutivo. De la concurrencia de ambas instancias administrativas en el diseño constitucional resulta obviamente una cierta «uniformidad» básica en la esfera jurídica. Esta no puede lograrse sin un esfuerzo «armonizador» a que están obligadas las Administraciones territoriales en un ejercicio coordinado de sus respectivas competencias legislativas y ejecutivas ¹⁵. En cualquier caso, no debe confundirse la titularidad específica del Estado sobre coordinación con la competencia de éste para la fijación de las bases, elemento que actúa como reforzamiento o complemento de la coordinación normativa (STC 32/1983).

Las anteriores premisas nos permiten demostrar la existencia en la CE de un concepto general de coordinación frente a una subespecie de «coordinación *strictu sensu*». Desde otro ángulo, es igualmente posible diferenciar ésta última de la noción específica de «cooperación», en base fundamentalmente al establecimiento de una colaboración jerarquizada o en plano de igualdad respectivamente ¹⁶. Pero hay que añadir

¹⁵ La llamada por E. ALBERTÍ «competencia inespecífica de coordinación» del Estado sobre las CCAA presenta tres variaciones: A) la coordinación que procede de la división competencial prevista en la CE, al otorgar sobre una misma materia al Estado competencias de normación «básica» que serán desarrolladas con posterioridad por las CCAA, B) la coordinación que se produciría al preservarse la competencia estatal cuando concurre con una competencia autonómica sobre un mismo espacio físico o sector de la realidad y C) la coordinación voluntaria que ofrece el Estado a las Comunidades sobre una competencia propia. En «La coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas». En *Documentación Administrativa*. N.º 230-231. abril-septiembre 1992. Pág. 58.

¹⁶ En opinión de SÁNCHEZ MORÓN, la «coordinación *strictu sensu*» es una potestad que presupone una relación de jerarquía/subordinación entre dos órganos (coordinador y/o coordinado). Se trata, pues, de un concepto con el que se identificarían las competencias estatales de coordinación del artículo 149-1.º de la Constitución. Asimismo, conlleva una clara posición de superioridad del órgano facultado para coordinar respecto de los que son coordinados. En M. SÁNCHEZ MORÓN. *Cit.* Pág. 24. No obstante, en ningún caso la coordinación serviría para sustituir la voluntad del ente coordinado, o para eliminar la titu-

otra manifestación más, que se presenta en forma de «cooperación forzosa», y donde el principio de voluntariedad va a ser sustituido por la imposición de una serie de obligaciones, por lo general de origen legal, que suponen el deber de asistencia o de información entre dos entes administrativos. Buenos exponentes de esta categoría son los artículos 55 de la Ley de Bases de Régimen Local y 4-1.º de la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas. Sin embargo, en estos mandatos legales no se plantea una posición de subordinación administrativa en ninguno de los sujetos implicados, elemento éste característico de la coordinación definida en términos de potestad/competencia. Son sólo la plasmación normativa del «deber de colaboración» que se infiere del modelo de organización territorial constitucionalizado (STC 80/85).

Por otra parte, la coordinación entendida como competencia específica estatal significa algo más que la puesta en funcionamiento de unas técnicas de carácter procedimental, con objeto de fijar «medios y sistemas de relación» entre dos instancias administrativas (STC 32/1983). El establecimiento de estos mecanismos de colaboración no tiene por qué depender necesariamente de una atribución constitucional explícita. Es indudable que la coordinación entre Estado y CCAA ha sido expresamente prevista en algunos de los apartados del artículo 149-1.º (epígrafes 13, 15 y 16). Evidentemente aquí el alcance de los mecanismos coordinadores es mucho más intenso que cuando no existe una disposición constitucional habilitante, de tal modo que es posible aceptar la legitimidad de técnicas centralizadoras que, en aras de una competencia sustantiva de coordinación, actúan incluso en el plano de la gestión puramente administrativa (STC 13/1992 y 79/1992) ¹⁷.

laridad y ejercicio de sus competencias (STC 27/1987). La coordinación como potestad/competencia no equivale a control de legalidad o de oportunidad de los actos, y menos aún cuando el sujeto coordinado tiene atribuidas una serie de competencias en virtud del principio de autonomía política.

Por otro lado, existe bastante coincidencia en lo que se refiere al significado que pueda darse al término de «cooperación». Su característica principal es la igualdad que se produce entre las Administraciones, aunque se encuentren jurídicamente en planos distintos desde el punto de vista jerárquico-competencial *Vid.* L. FAJARDO SPÍNOLA. «La coordinación de las Administraciones Públicas». *Cit.* Pág. 740. El TC ha denominado a esta última categoría «coordinación voluntaria» en las STC 27/1987 y 214/1989, aunque esto no quiere decir que el Estado y las CCAA queden al margen en sus relaciones de cooperación a las obligaciones que derivan del «deber general de colaboración» (STC 80/1985).

¹⁷ *Vid.* E. ALBERTÍ ROVIRA. «La coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas». *Documentación Administrativa*. *Cit.* Pág. 64 y ss.

Pero el establecimiento de esta serie de técnicas de coordinación se produce asimismo en el ámbito de las competencias exclusivas del Estado, sobre las que no recae en principio ningún mandato constitucional que permita a las entidades territoriales participar en los procesos decisionales sobre materias de titularidad estatal. El análisis que se ha hecho de la legislación sectorial sirve de banco de pruebas de este tipo de coordinación «facultativa» del Estado. Al igual que con la competencia específica de coordinación, aunque ahora con una base legal, se han regulado sistemas de cooperación entre ambas instancias administrativas, que conducen a una actuación coordinada en distintos aspectos de la realidad social y económica (aguas, costas, medio ambiente, patrimonio, etc.). Sin embargo, dependerá siempre de la competencia sustantiva de cada una de aquéllas el nivel de condicionamiento que puede ejercer el Estado sobre las CCAA. En todo caso, nos interesa resaltar en este punto el hecho de que, sin expresa facultad o mandato constitucional, el legislador haya intentado suplir la insuficiente articulación de técnicas de coordinación prevista en la norma fundamental. Otra cosa distinta es el grado de influencia que pueda tener, sobre la decisión que adopte el Estado, la participación de las Comunidades en aquellas instituciones de colaboración, por lo general de carácter consultivo o de asesoramiento.

3. EL PRINCIPIO DE «LEALTAD CONSTITUCIONAL» Y SU PROYECCIÓN NORMATIVA EN LA LEY 30/1992

A partir del principio de coordinación la doctrina jurisprudencial del TC español ha dado entrada, en el ámbito de las relaciones entre las distintas Administraciones, a una construcción característica del constitucionalismo alemán: la *bundestreue* o principio de «lealtad federal». Al igual que en la Ley Fundamental de Bonn, no estamos en presencia de una regla que tenga una expresión concreta en la CE de 1978¹⁸. Sin embargo, como se ha encargado de señalar el Alto Tribunal en una temprana sentencia, «se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución» (STC 18/1982). La traducción fundamental de este principio

¹⁸ Vid. H. Joachim FALLER. «El principio de la lealtad federal en el orden federativo de la República Federal de Alemania». En *Rev. de Estudios Políticos* N.º 16 julio-agosto. 1980. Pág. 197. Un análisis algo más general del tema se encuentra en el trabajo de Hans-Peter SCHNEIDER *El Estado Federal Cooperativo*. Cit. Pág. 41 y ss. Igualmente resulta imprescindible el trabajo de E. ALBERTÍ ROVIRA *Federalismo y cooperación en la República Federal de Alemania*. CEC Madrid. 1986. Pág. 237 y ss.

implica un recíproco «deber de auxilio» (*Bundeshilfe*) o «deber de colaboración» entre el Estado central y las entidades territoriales ¹⁹. Desde el punto de vista formal, el dato más significativo es su naturaleza constitucional «inmanente» que —como dice el mismo TC— «no es preciso justificar en preceptos concretos» (STC 80/1985) ²⁰.

Pero la doctrina jurisprudencial no alcanza a elaborar un esquema general que permita conocer todas las consecuencias que va a tener la importación del principio alemán de «lealtad federal» sobre el «regionalismo cooperativo» de la CE de 1978. La mayoría de la veces sus pronunciamientos no pasan de «recomendaciones» o consejos en pro de un principio de colaboración entre el Estado y las CCAA, que ponen en entredicho la eficacia vinculante del deber de auxilio o de cooperación ²¹. No obstante, pese a estas limitaciones de carácter teórico, el mérito de la jurisprudencia del TC radica en aportar un elemento clave en la articulación de los sistemas de colaboración interadministrativa. El principio de lealtad constitucional —o lealtad institucional, para otros ²²— preside las relaciones cooperativas y de coordinación entre Administraciones en cuanto deber genérico de índole constitucional. Para asegurar su cumplimiento efectivo, mediante deberes jurídicos vinculantes, va a ser necesario una concreción específica, bien por parte del legislador, bien por la labor interpretativa del TC. De ahí el interés que tiene la Ley

¹⁹ P. CRUZ VILLALÓN observa en la jurisprudencia del TC la inversión del «deber general de auxilio» (auxilio federal o *Bundeshilfe*, que aparece en la Sentencia 18/1982, hacia un «deber de colaboración», consecuencia o derivación del primero, que se produce a partir de la Sentencia 80/1985. Vid. «La doctrina constitucional sobre el principio de cooperación». En *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*. Ed. J. Cano Bueso. Parlamento de Andalucía. Madrid. 1990. Pág. 120-121.

²⁰ En la misma línea se pronunciaba ya el Tribunal Federal alemán que señalaba en la Sentencia de 28 de febrero de 1961: «En el Estado federal alemán, el conjunto de las relaciones entre el Estado central y sus miembros, así como las relaciones constitucionales entre sus miembros, están determinados por el principio constitucional no escrito del deber recíproco del *Bund* y de los *Länder* a observar un comportamiento favorable a la Federación». Citado por H. Joachim FALLER. *Cit.* Pág. 198.

²¹ Este defecto se observa en las Sentencias 64/1982, 77/1984, 56/1986 o 95/1986. Sin embargo, como apunta CRUZ VILLALÓN, también puede localizarse algún caso que permitiría hablar de la «eficacia negativa» del principio de colaboración» (STC 95/1984), que facultaría para declarar inconstitucionales aquellos preceptos legales o reglamentarios que impongan obligaciones fuera de lo que pueda considerarse material de ese principio. Vid. P. CRUZ VILLALÓN. *Ibidem.* Pág. 121.

²² Así E. ALBERTÍ, en «Relaciones entre las Administraciones Públicas». En la obra colectiva *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*. Dir. por J. LEGUINA VILLA y M. SÁNCHEZ MORÓN. Madrid. 1993. Pág. 41 y ss.

30/1992, no sólo en cuanto aportación original, cuando declara en su Exposición de Motivos que las relaciones e instrumentos de colaboración previstos en esa misma norma se inspiran en el principio de «lealtad constitucional», también como intento de plasmar en forma de exigencias jurídicas la doctrina jurisprudencial sobre aquél.

Antes de pasar a otro orden de consideraciones, es necesario puntualizar que la falta de una definición constitucional explícita del principio de «lealtad federal» obliga a plantearse el problema de la legitimidad de las obligaciones que de él derivan; especialmente porque las relaciones cooperativas deben estar inspiradas por el principio de autonomía y el respeto a la libre voluntad de las partes. El problema se puede plantear en los siguientes términos ¿hasta qué punto resulta constitucionalmente válida la imposición de un deber de auxilio o de cooperación?

En efecto, mientras que el principio de autonomía política de las CCAA posee un indudable respaldo constitucional (art. 2), la afirmación de un elemento interpretativo «inmanente» en el texto constitucional, extraído mediante una operación deductiva del TC, podría poner en peligro el ejercicio de las competencias atribuidas expresamente a las entidades regionales. Al menos esto es lo que se infiere de la tesis defendida por el Tribunal Federal alemán. La realidad de este país demuestra que el deber de colaboración —en que se circunscribe el principio de lealtad— ha actuado como elemento de modulación del ejercicio de las competencias tanto federales como estatales; de un lado, al legitimar de hecho la limitación en el ejercicio de las segundas con objeto de evitar cualquier atentado contra el interés general o prohibir un tratamiento discriminatorio o preferencial por parte de la Federación en sus relaciones con los *Länder* ²³; de otro, sancionando la inconstitucionalidad de actitudes no favorables o contrarias al orden constitucional establecido.

La dificultad estriba, pues, en encontrar un punto de equilibrio en que sea posible armonizar la autonomía regional y principio de lealtad hacia un orden superior constitucionalizado, cuyos márgenes por lo

²³ Como sucedió durante el Gobierno de Adenauer, en 1960, con ocasión de la fundación de una compañía de televisión para la propaganda del gobierno federal. En aquel caso se invitó a negociar —la competencia sobre cultura pertenece según la Ley Fundamental de Bonn a los Estados— sólo a los *Länder* de signo socialdemócrata. Estos recurrieron ante el Tribunal Federal y consiguieron una declaración de inconstitucionalidad por vulneración precisamente del principio de lealtad federal (Sentencia de 28 de febrero de 1961). *Vid.* Hans Peter SCHNEIDER. *Cit.* Pág. 52-53.

demás tampoco quedan definidos *a priori*. No cabe duda de que la eficacia jurídica de este elemento consustancial a la organización territorial depende del conjunto de obligaciones concretas que se desprenden de él. En este sentido, la jurisprudencia constitucional española ha tenido hasta el momento escasas posibilidades para elaborar una doctrina suficientemente perfilada y completa de las consecuencias que tiene la aplicación del principio de lealtad a las relaciones entre Estado y CCAA. Es evidente que la insuficiente casuística planteada ante el TC dificulta una operación hermeneútica como ésta. El dato resulta decisivo puesto que —como demuestra la experiencia alemana— la fijación de los límites del principio de «lealtad federal» es una labor que corresponde primordialmente a la jurisdicción constitucional. En todo caso, cabe plantearse además si los deberes en que se concreta tienen una impronta equivalente al resto de las obligaciones y mandatos asignados por el texto fundamental.

Del análisis de las sentencias del TC difícilmente se pueden sacar conclusiones demasiado definitivas. El sentido general de los pronunciamientos se orienta más bien hacia el desarrollo de una función típica de una «Magistratura de persuasión», mediante sugerencias o recomendaciones en favor del establecimiento de canales de comunicación donde participen Estado y CCAA, que en poco recuerda a su carácter de institución encargada de controlar posibles efectos contrarios al concepto de «orden constitucional». Pese a ello no es del todo imposible realizar algunas consideraciones al respecto.

En primer lugar, creemos que el Alto Tribunal no ha llegado a fijar todas las obligaciones que se desprenden del principio de lealtad constitucional. Estos deberes jurídicos concretos sólo pueden ser identificados de forma casuística ²⁴, por lo que la limitada experiencia de la jurisprudencia constitucional española resulta un obstáculo que no ayuda en exceso para conocer la verdadera dimensión de este principio en las relaciones entre el Estado central y las entidades autónomas. Como consecuencia de lo anterior, faltan elementos de juicio para garantizar tanto la naturaleza jurídico constitucional de esas supuestas «obligaciones», como la propia eficacia coercitiva de las mismas. En todo caso, esta carencia puede entenderse suplida, al menos en parte, por la doctrina que se ha elaborado en una ya amplia serie de Sentencias que interpretan el principio/competencia de coordinación. Desde el signifi-

²⁴ Esto es aplicable igualmente al principio de lealtad federal en Alemania. Vid. E. ALBERTÍ en *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*. Madrid. 1986. Pág. 252.

cado que a éste le otorga el TC podría delimitarse, aunque sea parcialmente, el contenido del «deber de colaboración», a su vez derivado del principio de «lealtad constitucional»²⁵.

Entre los pronunciamientos más relevantes, la conocida Sentencia de 28 de Abril de 1983 se caracteriza por impulsar sin paliativos una doble concepción de la «coordinación general» que coincide —a nuestro modo de ver— con la significación básica del principio de lealtad constitucional, o cuanto menos con el objeto que éste persigue. A partir de una noción finalista el TC reconoce que «la coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto del sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían respectivamente la realidad del sistema». A continuación se apuntan por el Tribunal algunas de las técnicas a través de las cuales puede lograrse aquella finalidad: «la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible *la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades (...) estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias*».

Más adelante observaremos cómo la Ley de Bases de Régimen Local (art. 55), primero, y la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones (art. 4) más tarde, no han hecho sino trasladar a la esfera legislativa aquella exégesis jurisprudencial. En este paso, lo que aparecía ser sólo un principio interpretativo con vocación integradora —que propone el TC— adopta la configuración de obligaciones específicas y «justificables», si bien esta última característica podría ser en alguna medida cuestionable.

La Exposición de Motivos de la Ley 30/1992 subraya explícitamente la proyección que va a tener el principio de lealtad constitucional sobre el Título I (De las Administraciones Públicas y sus relaciones). La originalidad de este pronunciamiento contrasta, sin embargo, con una falta de ambición a la hora de desarrollarlo en el articulado de la norma. En efecto, si por una parte destaca el hecho de haber sido reconocida formalmente la naturaleza fundamental del «principio de colaboración», de otro lado, el legislador no ha llegado a plantearse una regulación de

²⁵ En alguna ocasión (STC 46/1995, de 15 de marzo), el TC ha llegado a relacionar el principio de lealtad institucional, de naturaleza funcional, con la solidaridad del artículo 2 de la CE, principio de índole estructural y conectado, bien con la autonomía o el principio de unidad, bien desde una perspectiva material con el principio de igualdad (CRUZ VILLALÓN. *Cit.* Pág. 120).

todas sus implicaciones en el ámbito de la colaboración interadministrativa. Esto explica con toda probabilidad el enorme parecido que existe entre alguno de los preceptos de la Ley de 1992 con el artículo 55 de la Ley de Bases de Régimen Local. Hasta tal punto que sería correcto afirmar que se ha limitado a extender al conjunto de las Administraciones los deberes que ya se aplicaban a la colaboración de las entidades locales con el Estado y las CCAA.

En el Título I de la Ley 30/92 el «deber de colaborar» recibe un desarrollo que no puede calificarse sino de incompleto, en parte porque va dirigido de manera indirecta sólo a las Administraciones territoriales²⁶ —aunque de la rúbrica que lo encabeza no puede deducirse tal cosa—, en parte también porque la mayoría de sus preceptos «formulan mandatos sin prever consecuencia alguna para el caso de su incumplimiento»²⁷. De todas formas, no cabe duda de que la Ley manifiesta con ello la pretensión de concretar el mandato constitucional del «deber de cooperación». Ahora bien, la positivación que presenta tanto de los principios generales como de las técnicas cooperativas (Conferencias sectoriales, Convenios, Consorcios) no agotan por completo el alcance de la regla constitucional implícita; por este motivo es admisible que el TC —al igual que el Parlamento— pueda en el futuro ampliarla con nuevos contenidos o exigencias.

Otro problema quizás de mayor envergadura consiste en averiguar la eficacia real en este punto de la norma legislativa. Es innegable que el legislador evidencia la intención de dotar a principios y mecanismos de colaboración regulados en la Ley de un valor algo más que interpretativo, en línea con las declaraciones de la jurisprudencia constitucional que interpretan el principio de lealtad hacia el orden institucional. La dificultad sigue centrada, no obstante, en la posibilidad de controlar y verificar su cumplimiento en la actividad de las Adminis-

²⁶ La especialidad de la que hablamos se acentúa en la medida en que —a excepción del artículo 4— resulta aplicable únicamente a relaciones «verticales» de cooperación (Estado-CCAA), y no a posibles relaciones «horizontales» entre Administraciones territoriales dotadas de autonomía (CCAA). De este modo, la Ley 30/1992 ha desaprovechado una buena oportunidad para establecer una normativa básica que pudiera ser aplicable también a los instrumentos de colaboración intercomunitarios, convirtiéndose así en desarrollo normativo del artículo 145-2.º de la CE, cuyo carácter esquemático sólo ha sido suplido parcialmente por las referencias en los Estatutos de Autonomía, más preocupados por lo general de dar entrada a la participación de los Parlamentos regionales que de la regulación concreta de los mecanismos para la «cooperación horizontal».

²⁷ A. JIMÉNEZ BLANCO. En *Comentario sistemático...* Cit. Pág. 68.

tracciones afectadas. Sobre todo si algunos de estos deberes específicos encierran un margen notable de discrecionalidad medible en términos más políticos. Es el caso —nos parece— del artículo 4-1.º-b, que establece la necesidad de «ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados, y en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a otras Administraciones». No llegamos a imaginar cómo puede llegar a ser justiciable por los Tribunales la apreciación administrativa, y muchos menos la que realizaría una instancia gubernamental, de una compleja «proporcionalidad» entre fines y medios ²⁸. Por otro lado, el ejercicio de una labor de ponderación no implica necesariamente el condicionamiento de la decisión definitivamente adoptada por la Administración que la lleva a cabo. Se trata de un deber de carácter «procedimental», cuyos resultados no conducen invariablemente a la autolimitación de la propia competencia.

A este problema se añade la ambigüedad de la noción constitucional de «interés» general o respectivo, al igual que la dificultad para valorar en cada caso la preponderancia —o equilibrio— entre uno y otro. En este sentido, no se infiere del precepto legal (art. 4-1.º-b) una graduación entre «intereses» estatal y autonómicos desde la que se legitime una indirecta centralización u homogeneización competencial. Por otro lado, la obligación tendrá siempre un carácter bilateral, puesto que no se predica exclusivamente de las Administraciones regionales, sino que recae con igual intensidad en la esfera de la actuación de la Administración estatal.

La prohibición de vulnerar el sistema constitucionalizado de competencias ha sido impuesta por esa misma disposición (art. 4-1.º-a): (Las Administraciones Públicas deberán) «Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias». Aparentemente esta advertencia legislativa resulta una declaración superflua por sobreentendida desde el punto de vista constitucional, por lo menos en cuanto a las relaciones Estado-CCAA. El mandato legal no añade ningún elemento de originalidad a la vinculación que afecta a ambas instancias administrativas. Sin embargo, al observarlo con detenimiento encontramos un matiz de interés. Nos referimos al hecho de que la obligación se debe aplicar tanto a la ejecución de actos administrativos unilaterales, como a las «relaciones recíprocas» que se desarro-

²⁸ En línea con lo afirmado por A. JIMÉNEZ BLANCO. «De las Administraciones Públicas y sus relaciones». *Cit.* Pág. 68.

llen entre las diferentes Administraciones Públicas ²⁹. De esta manera se ha dado entrada en la Ley al «principio de indisponibilidad de las competencias», que representa el límite máximo que ha de ser respetado en cualquier técnica o instrumento de cooperación, tal y como dejó sentado el TC en la conocida Sentencia sobre la LOAPA (STC 76/1983).

Pero junto a los deberes que implican una posición de renuncia o abstención de la Administración, el artículo 4 acoge lo que podría considerarse dimensión «positiva» del deber de colaboración. En realidad se trata de otra incorporación típica del constitucionalismo alemán, en cuya Ley Fundamental (art. 35-1.º) se ha contemplado la obligación de la Federación y los Estados de prestarse asistencia mutua en materia judicial y administrativa. La Ley 30/1992 intenta suplir la carencia de una cláusula constitucional análoga, al incorporar como principios generales de la colaboración dos mandamientos en absoluto inhibitorios para la entidades administrativas:

- (apart. c) «Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias».
- (apart. d) «Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias».

El planteamiento «positivo» del deber de cooperación había tenido ya entrada en nuestra legislación a raíz del artículo 2 de la Ley del Proceso Autonómico. Se regulaba aquí la obligación mutua de suministrar información para el ejercicio de las respectivas competencias, si bien las instituciones facultadas para recabarla no pertenecían a la esfera administrativa (Cortes Generales, Gobierno central) ³⁰. Para el TC

²⁹ En el ámbito de las relaciones entre los entes locales y la Administración comunitaria y estatal esa interdicción queda patente en el artículo 10-3 de la LBRL: «las funciones de coordinación no afectarán en ningún caso a la autonomía de las entidades locales». No obstante, puede interpretarse que esta disposición está afectando únicamente a supuestos de «coordinación forzosa», donde el Estado o las CCAA tienen atribuida alguna potestad/competencia, y no a la que hemos llamado «coordinación voluntaria» o «cooperación».

³⁰ El precepto de la Ley del Proceso Autonómico (12/1983, de 14 de octubre) se manifiesta en los siguientes términos:

«El Gobierno y, en su caso, las Cortes Generales podrán recabar de los órganos de las Comunidades Autónomas la información que precise sobre la actividad que éstas desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias.

Las informaciones obtenidas por este medio podrán ser utilizadas por todas las Comunidades Autónomas que también podrán solicitar de la Administración del Estado la información que precisen para el adecuado ejercicio de sus competencias».

(Sentencia de 5 de agosto de 1983, que resolvía los recursos presentados contra la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA)), este «deber de información» no incide en el sistema de distribución de competencias, ya que —afirmaba— «puede entenderse como una consecuencia del principio general de colaboración que debe presidir las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas» (FJ 11) ³¹.

En el ámbito de la Administración local, la Ley de 2 de Abril de 1985 (LRBRL) se considera el antecedente legislativo más cercano a la Ley 30/1992. No sólo en lo que se refiere a las entidades sujetas a las obligaciones que derivan de la norma legislativa, aplicables a todas las Administraciones territoriales (Estado, CCAA y entidades locales); también por haber ampliado el ámbito del principio de colaboración a un genérico «deber de asistencia» que supera la concepción mucho más estrecha del puro «deber de información» ³². En cuanto a éste, la jurisprudencia constitucional ha señalado algunas garantías para evitar que el cumplimiento de esa obligación no implique alguna suerte de control administrativo desde el Estado, incompatible por tanto con las competencias que tienen atribuidas las CCAA (STC 104/88, 201/88, 96/90).

La auténtica novedad que —a nuestro modo de ver— introduce la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones consiste tanto en la formulación de un «deber de asistencia», que se proyecta en teoría sobre el conjunto de la actividad administrativa de la entidad, como ade-

A nuestro modo de ver, se reitera aquí innecesariamente la facultad que ya posee el Parlamento para obtener esa información de cualquier otro órgano u Administración del Estado, bien a través de las Comisiones de Investigación, bien haciendo efectiva la comparecencia previo requerimiento, regulados ambos supuestos en el artículo 76 de la CE. La única interpretación posible que no hace superflua la disposición legislativa es aquélla que permite entender ampliado el procedimiento para suministrar dicha información, sin que sea necesaria la presencia por tanto la comparecencia «física» de la Administración o autoridad administrativa de la que se solicita.

³¹ Esta doctrina jurisprudencial sobre intercambio de información ha sido acogida igualmente en Sentencias como la 80/1985 y 18/1992.

³² El artículo 55-c y d establece que, para la efectividad de la coordinación y la eficacia administrativa, las Administraciones estatal, regional y local deberán:

«c) Facilitar a las otras Administraciones la información sobre la propia gestión que sea relevante para el adecuado desarrollo por éstas de sus cometidos.

d) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas».

más en la generalidad de la técnica para hacerla efectiva mediante el «requerimiento»³³. En efecto, la Ley de 1992 no se ha limitado a trasladar al conjunto de las relaciones interadministrativas un principio que había sido plasmado en la LRBRL de 1985. Mientras que en ésta el «deber de colaboración» no recibe una instrumentación suficiente³⁴, el artículo 4-2.º de la LRJAP ha previsto una doble metodología general y específica mediante la que se canalizará dicha cooperación:

«art. 4-2.º: «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 dirige la solicitud. Podrán también solicitar asistencia para la ejecución de sus respectivos competencias».

La aportación original de esta disposición se pone de manifiesto en el inciso final, «asistencia para la ejecución de sus respectivas competencias», desde la que se contrae la obligación de responder de manera positiva a un requerimiento de cualquier clase proveniente de otra Administración; aunque habría que puntualizar que la finalidad de la solicitud se ciñe a la ejecución de una tarea que le ha sido atribuida por el sistema de distribución de competencias. De esta forma se está rebasando el margen, estrecho de por sí, de la «cooperación informativa» que, formulado como «principio general» en el apartado c) del artículo 4, obtiene un desarrollo posterior en la primera parte del artículo 4-2.º, donde se materializa en el mecanismo para la solicitud de «datos, documentos o medios probatorios». En la esfera de lo que podríamos denominar ya «cooperación ejecutiva», la expresión «competencias» (art. 4-2.º, *in fine*) no tiene por qué coincidir con el concepto de competencia constitucional o estatutaria. El requerimiento puede practicarse, por consiguiente, sobre toda responsabilidad o iniciativa que corresponda legal y reglamentariamente a la entidad requirente.

³³ En contra de lo que sostiene E. ALBERTÍ ROVIRA (En «Relaciones entre las Administraciones Públicas». *Cit.* Pág. 55) el «requerimiento» había tenido ya entrada en nuestra legislación a través del artículo 3 de la LPA, si bien limitado a la vigilancia que ejerce el Estado de la aplicación que hacen las CCAA de la normativa estatal.

³⁴ En realidad, la LRBRL impone deberes específicos de colaboración que aseguran únicamente el intercambio de información entre la Administración Local y las Administraciones central y autonómicas: deber de remitir extracto y copia de los acuerdos, facultad para recabar y obtener información de la actividad municipal, exhibición de expedientes, acceso a instrumentos de planificación (art. 56). Cualquier otra manifestación de cooperación administrativa necesita concretarse en mecanismos de colaboración contractual (art. 57, consorcios y convenios administrativos) u orgánica (art. 58, coordinación a través de organismos estatales consultivos).

Bastante menos simple de determinar resulta el deber de colaboración que establece el artículo 4-4.º. En primer lugar, se va a cambiar el criterio seguido hasta aquí respecto a los sujetos administrativos obligados, ya que el precepto incluye en su ámbito de aplicación sólo a las Administraciones territoriales (estatal, autonómica y local). Por otra parte, la obligación de prestar auxilio se refiere en este caso a «ejecuciones de sus actos que hayan de realizarse fuera de sus respectivos ámbitos de competencias». Para interpretar correctamente la obligación que aquí se impone habría que comenzar subrayando la relevancia que supuestamente tiene la mención específica a la índole «territorial» de las entidades afectadas. Ciertamente esta delimitación subjetiva no carece de importancia para descubrir los supuestos de hecho que de manera implícita está regulando. Por esta razón, el artículo 4-4.º parece estar pensado más para un problema de «incompetencia territorial» y menos para una hipotética falta de competencia «funcional»³⁵.

Pero todavía queda por determinar el alcance del sistema previsto en la Ley para garantizar el cumplimiento del deber de colaboración, tanto «informativo» como «ejecutivo». En el ámbito de los sistemas de control, el artículo 4-3.º dispone dos requisitos que «la asistencia requerida sólo podrá negarse cuando el Ente del que se solicita no esté facultado para prestarla o cuando, de hacerlo, causara un perjuicio grave a sus intereses o al cumplimiento de sus propias funciones». A continuación el mismo apartado impone un requisito de carácter formal, al establecer que dicha negativa «se comunicará motivadamente a la Administración solicitante».

En torno al problema del control de las obligaciones que derivan del artículo 4 se pueden plantear algunas cuestiones. En primer lugar, existe un margen muy amplio de discrecionalidad por parte de la entidad que tiene la obligación de cooperar para valorar si tiene competencia para aquello que se le pide, o bien para decidir si potencialmente repercute negativamente en sus intereses y competencias. Esta apreciación, evidentemente particular y subjetiva, dificultaría —desde nuestro punto de vista— la posibilidad de fiscalizar el cumplimiento del deber de

³⁵ De todas formas, no encontramos argumentos de peso para reconocer —como mantiene E. ALBERTÍ— su potencial aplicación también a cuestiones de naturaleza funcional. Cuando sea necesario contar con la colaboración de una Administración distinta a la que ha adoptado una determinada iniciativa administrativa no parece conveniente obligarla a actuar más allá de límites competenciales, sin descartar no obstante el acuerdo voluntario para que así sea. *Vid.* «Relaciones entre las Administraciones Públicas». *Cit.* Pág. 57.

colaborar desde instancias jurisdiccionales. Todavía más, si se trata de aplicar esa obligación «jurídica» a la esfera gubernamental (no tanto a órganos administrativos), el control de legalidad —a través de un recurso contencioso-administrativo— tropezaría frontalmente con el principio de autonomía política, haciéndolo al final impracticable. Por lo tanto, de hecho la Ley va a poder garantizar la respuesta «motivada» de la Administración a la que se presenta la solicitud de colaboración, y bastante menos la colaboración en sí misma.

4. LOS INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN EN LA LEY 30/1992: CONFERENCIAS SECTORIALES. CONVENIOS DE COLABORACIÓN Y CONSORCIOS

4.1. Las Conferencias Sectoriales y Convenios de Conferencia Sectorial

Con el expreso propósito de conseguir una actuación coherente y homogénea de las distintas Administraciones Públicas, recoge la Ley la posibilidad de convocar a las Comunidades Autónomas en Conferencia Sectorial, a partir de la iniciativa que adopte al efecto el Ministro o Ministros competentes en la materia. Así pues, el primer dato que se infiere del texto normativo es la imposibilidad de que este tipo de Conferencias puedan ser impulsadas por las Comunidades Autónomas. Algo que no es irrelevante ya que estas reuniones que se celebran a nivel gubernamental se utilizan como instrumento preferente de coordinación (la propia Ley habla en su artículo 5 de «coherencia en la actuación de las Administraciones Públicas») en las relaciones del Estado con las Comunidades Autónomas.

Se trata de una función coordinadora indirecta y potencial que se aplica sobre la actuación, no tanto sobre las competencias. Por otro lado, tampoco se puede concluir que la Conferencia Sectorial se utilice sólo en los casos en los que el Estado posea la competencia de coordinación respecto a una determinada materia. La indeterminación objetiva del artículo 5 permite inferir un carácter multilateral y objetivamente indeterminado, ya que puede afectar a cualquier materia y nivel competencial y tiene su fundamento en el deber de colaboración entre todas las Administraciones Públicas ³⁷.

³⁷ De este modo el término coordinación adquiere su sentido originario, *cum ordinare*, esto es, poner orden a una diversidad de elementos que componen un sistema en funcionamiento. En base a esta significación etimológica la coordinación no tendría por qué implicar necesariamente la supremacía de ningún ente en cuanto a la unidad de criterio de

En la Exposición de Motivos se hace referencia, además, a un «ordenado desenvolvimiento de la actividad administrativa» justificado por el cumplimiento de «criterios de eficacia *sin menoscabo de competencias ajenas*». Una declaración como ésta previene fundamentalmente contra cualquier intento de utilizar la Conferencia Sectorial de instrumento de tasación o limitativo de las competencias constitucionales y estatutarias. Esta posibilidad sería contraria a la tesis que se defiende por el TC ³⁸.

La coordinación se pone en práctica a través de lo que la Ley denomina «intercambiar puntos de vista», «examinar en común problemas de cada sector» y (examinar) las medidas proyectadas para afrontarlos (estos problemas) o resolverlos. Sin embargo, la propia finalidad de la Conferencia Sectorial, que no es sino imponer una coherencia a la actuación de las Administraciones Públicas que se revela como necesaria en una determinada materia, se concreta en el objetivo último de la adopción de «acuerdos», tal y como prevé el párrafo 3.º del artículo 5.º.

Estos acuerdos podrán formalizarse según la Ley, «en su caso», bajo la denominación de «Convenio de Conferencia Sectorial». La parca y ambigua redacción del precepto en este punto —al igual que en otros muchos del texto normativo— no permite vislumbrar cuándo será procedente que los acuerdos de Conferencia Sectorial no pasen de ser simplemente «acuerdos» y en qué casos deberán formalizarse como Convenio. La cuestión no es superficial porque tiene notables repercusio-

las entidades que participan del procedimiento. No se escapa tampoco, desde esta perspectiva, que la coordinación entendida como coherencia u orden sincronizado se nos presenta más como un resultado deseable que como una técnica; del mismo modo, la cooperación o colaboración aparece más que como un objetivo o resultado en sí mismo, como una técnica o medio que posibilita resultados diversos: programaciones conjuntas, elaboración de proyectos, financiación conjunta de actuaciones.

³⁸ En la STC 80/1985 (doctrina que se reitera en la STC 115/1991, de 23 de mayo) encontramos un pronunciamiento al hilo de esta concepción restrictiva de la coordinación: «Cuando el Estado posee una competencia para la coordinación general, tal objetivo puede ser alcanzado mediante el ejercicio de la misma, que actúa como límite de la plenitud competencial de las Comunidades Autónomas, pero la necesidad de asegurar la acción conjunta, la información recíproca y la maximización de la eficacia, no crea por sí misma competencia alguna para el Estado ni puede ser utilizada por éste, en consecuencia, para limitar indebidamente las competencias comunitarias.

No significa esto, en modo alguno, que cuando el Estado carece de competencia para la coordinación general la consecución de ese objetivo se hace imposible, pues el Estado y las Comunidades Autónomas están sometidos recíprocamente a un deber general de colaboración...»

nes jurídicas en cuanto a la eficacia de las decisiones que se hayan podido alcanzar.

Para intentar dar una respuesta a este interrogante es necesario indagar en la propia naturaleza y el carácter que se le atribuye por el Legislador a las Conferencias Sectoriales. En este sentido, se puede afirmar que las Conferencias Sectoriales se conciben en la Ley como instrumento de coordinación en manos del Estado (por voluntad unilateral de éste nace la convocatoria) para dar actuación a determinadas políticas que requieren de un amplio consenso territorial ³⁹. Pero esta caracterización preferente (como instrumento de coordinación) se ve matizada por un elemento típico del «principio de cooperación», en la medida en que hay que contar siempre con la voluntad de las Comunidades Autónomas.

La finalidad enunciada en el artículo 5-1.º (intercambio de información, examen en común de los problemas de cada sector y medidas proyectadas) apenas permite hablar de una categoría de Conferencia Sectorial distinta a la puramente consultiva o deliberante. Pero el diseño normativo no excluye otros tipos que puedan establecerse en función de la distribución de competencias que exista sobre una materia específica sobre la que se vaya a proyectar ⁴⁰. De esta manera, sería correcto diferenciar entre Conferencias en las que el Estado posee competencias directas de coordinación sobre las CCAA, de aquellas otras en las que ostenta una competencia «inespecífica» sobre materias exclusivas; y por qué no, también de posibles Conferencias sobre materias concurrentes en ambas instancias administrativas.

³⁹ No en vano las 13 Conferencias Sectoriales celebradas en 1992 han venido marcadas por el interés de la Administración General del Estado en aprobar Planes y Programaciones que aconsejaban una cooperación vertical interadministrativa, por afectar a competencias de las más diversas Administraciones y necesitar una mayor homogeneización en el tratamiento jurídico de ciertas situaciones. Así ha ocurrido con el Plan Nacional de Vivienda y con determinados Acuerdos en materia de Agricultura que venían prácticamente impuestos para no incurrir en incumplimiento ante la CEE. Pero existen otras materias en las que las distintas Administraciones ostentan competencias y en las que una programación con directrices coordinadoras irremisiblemente conducirá a la cooperación mediante Conferencias Sectoriales.

⁴⁰ Enoch ALBERTÍ reconoce que «es posible que existan tres tipos distintos de Conferencias Sectoriales, en razón de su carácter y de sus funciones generales, o mejor, que éstas pueden desempeñar un triple papel, que puede coincidir en un mismo órgano, en función de la concreta distribución de competencias que discipline el sector material sobre el que se proyecta su actividad...». *Cit.* Pág. 60.

Además, si tenemos en cuenta que la Ley no parece sino proponer un diseño genérico y básicamente procedimental de este mecanismo de cooperación, cabe la posibilidad de que cada Conferencia elabore sus normas de funcionamiento dependiendo del concreto sector de la actuación pública sobre el que se proyecte.

De ahí que la finalidad «informativa», a que se reduce la utilidad de las Conferencias reguladas en el artículo 5-1.º de la Ley, pueda ser complementada con funciones de programación y planificación conjunta, e incluso de verdadera participación en la toma de decisiones de alcance estatal; funciones éstas que, aun no estando positivadas por la Ley, pueden ser desempeñadas por el mismo tipo de Conferencia Sectorial que allí se ha diseñado ⁴¹.

La dificultad para otorgar a las Conferencias otra función distinta a la que de forma expresa y literal les atribuye la Ley estriba en la existencia de un pronunciamiento muy explícito del TC en torno a este tema. En efecto, la Sentencia 76/1983 interpreta sin declararlo inconstitucional un precepto de la LOAPA (art. 8), luego incluido en la LPA (art. 4) y finalmente recogido en la Ley 30/1992 (art. 5-1.º). La jurisprudencia constitucional declaró que las Conferencias Sectoriales no tienen otra finalidad «que la de intercambiar puntos de vista y examinar en común problemas de cada sector, así como las acciones proyectadas para afrontarlos o resolverlos». Con este precedente se explica que el legislador haya tenido especial cuidado en no utilizar expresiones en la Ley que impliquen la atribución de algún tipo de facultad decisoria a las Conferencias, pues ésa no sería la filosofía que el TC le confiere a este instrumento de cooperación. De este modo, los posibles acuerdos que se suscriban en todo caso tendrán alguna eficacia como declaraciones políticas, pero sin efecto directo en la esfera competencial de las Administraciones participantes. Conllevan exclusivamente la posibili-

⁴¹ En relación con las Conferencias de planificación y participación, el Pacto Autonómico de 1992 señala que deben propiciar «la participación de las Comunidades Autónomas en la articulación de políticas generales, introduciendo técnicas de planificación y programación conjunta en todos aquellos sectores en los que converjan competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas». El objetivo principal que persiguen no es otro que el garantizar «la participación de las Comunidades Autónomas en las tareas estatales». En consonancia con esta finalidad, JIMÉNEZ BLANCO ha visto en los mecanismos de coordinación extraparlamentaria el vehículo a través del cual «se deben producir en España tanto la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad del Estado (voluntad que de nuevo habrá de volver a las regiones al ser éstas las titulares de la gran parte del aparato administrativo ejecutor) como el acuerdo entre las partes en los problemas que a todos afectan». *Cit.* Pág. 280.

dad de que cada Administración en el ejercicio de sus competencias adopte voluntariamente medidas de cumplimiento de lo acordado.

Ahora bien, si los acuerdos adoptados en el seno de la Conferencia Sectorial se formalizan como Convenio, estamos en presencia de una situación en la que varían los elementos. Si, como indica el artículo 8-2.º de la Ley 30/1992, los convenios de Conferencia Sectorial «obligarán a las Administraciones intervinientes desde el momento de su firma, salvo que en ellos se establezca otra cosa», resulta indudable la modificación de su finalidad inicial. Se trata, por lo demás, de compromisos «justiciables» (art. 8-3.º) cuyo cumplimiento puede ser revisado por la Jurisdicción contencioso-administrativa. Este nuevo planteamiento de la funcionalidad de las Conferencias supone la posibilidad de adoptar decisiones vinculantes no sólo desde una óptica política. Por otra parte, esta doble articulación emana de la propia Ley; no tiene otra explicación el hecho de que se pueda distinguir en su articulado entre una cooperación multilateral simplemente «indicativa» (Conferencias) y aquella cooperación también multilateral que, una vez formalizada mediante el Convenio, adquiere eficacia jurídica en teoría inmediata.

En cierto sentido, cada Conferencia Sectorial goza de autonomía para regular su funcionamiento siempre que ello se realice dentro de los límites que la Ley impone para este instrumento (por ejemplo, la convocatoria siempre se efectuará por parte del Ministro o Ministros competentes en la materia). Así, podremos encontrarnos Conferencias que, dependiendo de la materia o competencias de las partes intervinientes, muestren reglas de funcionamiento bien distintas ⁴². El régimen de cada Conferencia Sectorial puede abarcar múltiples aspectos dependiendo de la propia especificidad del sector objeto de la convocatoria; no obstante, existe la posibilidad de determinar algunos aspectos significativos de su funcionamiento.

En cuanto al tema de la periodicidad, la Ley 30/1992 deroga una disposición de la LPA en la que se garantizaba la reunión «de forma regular y periódica, al menos dos veces al año» de las Conferencias Sectoriales (art. 4-1.º). De esta forma se imponía al ente convocante (el Ministro del ramo) una obligación de inevitable cumplimiento, al tiempo

⁴² Como afirma Enoch ALBERTÍ. *Cit.* Pág. 59, en los casos sobre los que la Ley guarda silencio —como sucede con el supuesto en que el Estado posea competencia de coordinación—, el régimen de los acuerdos de la Conferencia correspondiente, su funcionamiento interno e incluso su propio carácter serán distintos a los que se prevén en general en la Ley, debiendo ajustarse a lo que resulte del régimen competencial correspondiente».

que permitía a las CCAA exigir la celebración de esas Conferencias con la regularidad mínima marcada en la Ley. Pese a lo razonable de la medida, esta posibilidad va a desaparecer con la nueva regulación ⁴³. Queda por tanto a la discrecionalidad del Gobierno central la apreciación de la necesidad de su convocatoria.

Otro aspecto que es esencial para el funcionamiento de las Conferencias es el que hace referencia al régimen de adopción de acuerdos. La Ley parece adoptar de manera implícita la regla de la unanimidad para la adopción de acuerdos. Pese a la falta de una disposición específica sobre este particular pueden alegarse dos razones en que apoyar esta interpretación. La primera de ellas es que del texto del artículo 5.º se deduce la necesidad de convocatoria de todas las Conferencias para propiciar un acuerdo multilateral; en segundo lugar, hay que tener en cuenta la mención que se hace del Convenio de Conferencia Sectorial en la Exposición de Motivos de la Ley 30/1992 ya vista, donde se establece el requisito de «la conformidad expresa de todas las partes intervinientes».

Aunque cabría calificar a la regla de la unanimidad como principio general, tampoco resulta imposible imaginar otros supuestos en los que, con carácter excepcional, esté justificado cualquier sistema de adopción de acuerdos, siempre que reflejen la posición mayoritaria de las partes ⁴⁴. En tal caso es necesario que haya un consentimiento previo para aplicar una regla diferente a la unanimidad. En este sentido, por ejemplo, el Pacto Autonómico de 1992 recoge el supuesto de Conferencias orientadas a la aprobación de actuaciones imprescindibles o de eficacia u operatividad necesaria. De igual manera, el método para adopción de acuerdos no tiene por qué responder al mismo criterio de la conformidad general cuando por parte del Estado existe una competencia de coordinación en algunas materias ⁴⁵.

⁴³ Con el propósito de legitimar a las Comunidades Autónomas en orden a la convocatoria de las Conferencias Sectoriales, el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida en el Senado propuso una enmienda en este sentido planteando que cuando dos o más Comunidades Autónomas lo solicitaran debía de convocarse la Conferencia Sectorial». (Boletín Oficial de las Cortes, Serie A, núm. 82-6, pág. 60).

⁴⁴ Enoch ALBERTÍ. *Cit.* Pág. 61., en relación a acuerdos no adoptados por unanimidad, sino por mayoría, afirma que además de vincular sólo a quienes hayan asentido, no pueden ser considerados «Acuerdos de Conferencia Sectorial».

⁴⁵ En cualquier caso, para Ramón PARADA, el hecho de que se descarte la regla de las mayorías para la toma de acuerdos pone en evidencia la extrema debilidad de esta técnica en nuestro sistema. *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, Madrid. 1993. pág. 85.

Somos partidarios de aceptar que la Ley 30/1990 ha de ser interpretada con un criterio flexible, en la medida en que —como indica la misma Exposición de Motivos— la normativa que delimita el régimen jurídico de las Administraciones se engloba en una concepción «básica», que —entendemos— admitiría una regulación específica, tanto de las CCAA como del propio Estado. La exigencia, pues, de una regla de unanimidad para la adopción de acuerdos de Conferencia Sectorial sería una más de las varias posibles. El uso de un método alternativo, siempre que se alcance el máximo de representatividad en el propio acuerdo, no implica forzosamente la inaplicación del marco legal definido para las Conferencias en el artículo 5, del mismo modo que la regulación legislativa no agota en sí misma el contenido del principio de colaboración ⁴⁶.

4.2. Los Convenios de colaboración

Junto a los Convenios de Conferencia Sectorial, que aparecen pensados para una cooperación multilateral, existe otra figura «contractual», los Convenios de colaboración, en torno a los cuales se desarrolla la cooperación bilateral Estado-CCAA. Recogidos en el artículo 6 de la Ley, su regulación representa una novedad, no tanto por inventar una técnica original en el «regionalismo cooperativo», cuanto por constituir el primer intento de normativización de esta figura.

Ahora bien, si es cierto que la praxis ha demostrado, por encima de límites no previstos, la utilización del Convenio entre Estado-CCAA, también lo es que esta realidad ha chocado con la ausencia más que notoria en el texto constitucional de una regulación mínima. Sin embargo, no parece haber argumentos sólidos en contra de la constitucionalidad del Convenio como mecanismo de cooperación vertical, especialmente porque su naturaleza y objetivos pueden quedar englobados en el ámbito del principio de colaboración, ínsito en el modelo territorial de Estado establecido en la CE. La omisión que afecta a los convenios «verticales» no debe traducirse —a nuestro juicio— por una exclu-

⁴⁶ Muy acertadamente expone Enoch ALBERTÍ que aunque los términos de la Ley 30/1992 parecen ajustarse adecuadamente al contenido constitucional del principio de colaboración, tal y como ha ido revelándose a través de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, no pueden pretender encerrarlo en su totalidad, agotándolo, de tal modo que, a partir de ese momento, sólo quepa apreciar el deber de colaboración tal como se establece en la Ley... (...) ...La Ley, en este terreno, o cualquier otra en el futuro, no puede pretender cerrar la cuestión». *Cit.* Pág. 51.

sión implícita de los mismos del marco constitucional. En todo este tema se pone en evidencia un recelo general del constituyente hacia los instrumentos de cooperación, cuya positivación en la norma fundamental queda reducida al artículo 145-2.º (acuerdos y convenios de colaboración «horizontal», esto es, exclusivamente entre CCAA) y a la prohibición expresa de una posible federación de comunidades (Art. 145-1.º)⁴⁷.

De todos modos parece irrefutable la capacidad general de las Comunidades Autónomas para concluir convenios no sólo entre ellas, sino también entre éstas y el Estado⁴⁸. Así podría deducirse de la postura del Tribunal Constitucional en la única sentencia que sobre Convenios se ha dictado hasta el momento (STC 44/1986) en torno a un convenio de colaboración, aunque en este caso se trataba de la impugnación de un convenio firmado por dos Comunidades Autónomas (Cataluña y Murcia). En la Sentencia —que viene a interpretar el sentido del artículo 145-2.º— se afirma sin paliativos la facultad de los entes territoriales para suscribir Convenios de colaboración. Pensamos que la referencia jurisprudencial sobre la capacidad de las CCAA podría ser igualmente predicable respecto de una relación convencional «vertical», entre aquéllas y el Estado.

Por lo demás, el art. 6 de la LRJAAPP se refiere a los sujetos legitimados para convenir disponiendo que «El Gobierno de la Nación y los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios de colaboración entre sí en el ámbito de sus respectivas

⁴⁷ Respecto de los Convenios suscritos por CCAA, la Ley 30/1992 tenía vedada la posibilidad de regulación, ya que la CE remite a los Estatutos de Autonomía «los supuestos, requisitos y términos» en que aquéllos se podrían celebrar. Pero por lo general las normas estatutarias han recepcionado de forma incorrecta esta previsión constitucional. De forma dudosamente lícita, se han limitado a reenviar a su vez a una ley regional las condiciones para el ejercicio de esta actividad convencional. *Vid.* J. CANO BUESO. «Los Parlamentos autonómicos en el sistema de cooperación». En *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*. *Cit.* Pág. 78-79.

⁴⁸ En esta misma línea, SANTAOLALLA MACHETTI ha defendido que «existe por tanto en la Constitución española una facultad general de actuación cooperativa mediante la utilización del mecanismo de los convenios, facultad que sólo estará afectada por la prohibición del art. 145. 1.º y por los procedimientos del art. 145.2.º CE para los convenios que se celebren entre Comunidades Autónomas y que contengan concretos y operativos compromisos de actuación, de forma que en principio los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas para el ejercicio cooperativo de sus competencias no tienen otro límite (...) que el propio reparto de competencias». En «Relaciones entre Administraciones Públicas» (1993) en Varios (Benigno PENDAS GARCÍA, coord.) *Administración y ciudadano*. *Cit.* Pág. 198.

competencias». La expresión «Gobierno de la Nación» plantea algunos problemas. El más importante es el referido a la interpretación que haya de atribuirse a este término, puesto que si se entiende de manera restrictiva, habría que excluir no sólo a todos los órganos de naturaleza administrativa, situados fuera del concepto político de Gobierno de la Nación, sino también incluso a los propios Ministros considerados individualmente ⁴⁹. Algo semejante sucede con la expresión «órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas», que parece excluir también de la facultad de convenir a cualquier tipo de órganos de carácter administrativo. Así pues, los términos de la Ley no ofrecen otra posibilidad interpretativa más que lo que su literalidad denota. En favor de esta exégesis restrictiva, la Exposición de Motivos apoya la tesis según la cual la celebración de Convenios formaría parte de ese «ámbito político de la función de gobernar», que no corresponde en ningún caso a la Administración, como institución pública diferenciada del Gobierno *strictu sensu*.

Con una orientación muy semejante la Resolución de 9 de marzo de 1990, del Ministerio para las Administraciones Públicas, limita la potestad de suscribir convenios al Gobierno de la Nación a través de la Comisión Delegada de Política Autonómica. En efecto, dicha Resolución establece distinciones en este sentido: existe una unidad promotora del Convenio, a la que corresponden facultades de concertar el texto con la CA correspondiente y obligaciones de información del cumplimiento, un órgano receptor del texto con atribución de funciones consultivas de tipo político (informe), que es la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, y un órgano con funciones técnicas consultivas (informe de Servicio Jurídico sobre aspectos jurídicos del Convenio). En todo caso se requiere la autorización de la Comisión Delegada de Política Autonómica, así, en aquellos supuestos en que se realicen modificaciones que se consideren «sustanciales» en el Convenio, autorización para prórroga de Convenios que se hubiesen formalizado e incluso se prevé un régimen de autorización distinto según determinadas especialidades. Estas previsiones abonan la evidencia de que existe en última instancia un control del Gobierno sobre sus órganos en orden a la suscripción de Convenios.

⁴⁹ De esta forma —como sugiere A. JIMÉNEZ BLANCO, no se sabe si es que el legislador ha pretendido con esta regulación crear una suerte de control del Gobierno «más o menos efectivo, o si, por contra, el reduccionista tenor legal tiene el propósito deliberado de excluir de su contenido a la inmensa mayoría de los convenios. Esto segundo resulta ilógico». *Cit.* Pág. 74.

En cuanto a su contenido, el apartado 2.º del art. 6 de la Ley enumera las menciones que constarán en los Convenios «cuando así proceda», es decir, cuando de la naturaleza de lo pactado se deduzca la necesidad de previsión de alguno de los extremos incluidos en el texto legal. Pero de los aspectos a especificar en el Convenio, algunos de ellos serán siempre indispensables y por tanto figurarán invariablemente en todo Convenio. Así ocurre, por ejemplo, con la mención de los órganos que formalizan el Convenio, la capacidad jurídica con la que actúa cada uno de ellos, la competencia que ejercitará cada órgano, o el plazo de vigencia del Convenio ⁵⁰.

Posiblemente el problema fundamental que supone la regulación de los Convenios por la Ley 30/1992 se centra en la determinación de su naturaleza jurídica y, en especial, en el alcance real de los sistemas de control previstos para asegurar su cumplimiento.

El primer interrogante que se plantea es si estamos en presencia de una nueva categoría de normas jurídicas o si, por el contrario, las disposiciones pactadas y formalizadas en un Convenio de colaboración no pasan de ser compromisos de carácter político. Sin duda alguna la respuesta a esta cuestión no es fácil a partir de las referencias que se contienen en la Ley (art.8). Mucho más si tenemos en cuenta que, por lo general, estos instrumentos de cooperación contienen sólo directrices y principios que necesitan después una conversión en normas de Derecho ⁵¹. Se aceptamos la tesis de su naturaleza contractual, habría que admitir igualmente que originan verdaderas obligaciones para las partes (eficacia *inter partes*; sin embargo, no estaría del todo segura su eficacia frente a «terceros» que no hayan concurrido con su voluntad a la formación de dicho pacto. Precisamente esta última matización nos conduce a otro problema. Es incuestionable la voluntad del legislador de conferir eficacia vinculante a los Convenios respecto de las partes

⁵⁰ También la Resolución de 16 de marzo de 1990 establece especificaciones para los Convenios. En cuanto a su contenido material determina que «los Convenios que se promuevan tenderán a contemplar de forma completa un área sectorial específica». A diferencia del artículo 6 de la Ley 30/92, la Resolución del MAP contempla como mecanismo de seguimiento en la ejecución del Convenio el intercambio de información y la elaboración de documentos de evaluación, además de la posibilidad de constitución de órganos mixtos y «siempre que el seguimiento sea susceptible de realización a nivel periférico, deberá preverse la representación en los mismos de la correspondiente Delegación del Gobierno».

⁵¹ Pero como puntualiza S. MUÑOZ MACHADO tampoco hay que descartar la posibilidad de suscribir Convenios *self-executing* o autoejecutorios «en el sentido de no precisar medidas complementarias de aplicación por parte de quienes suscribieron el pacto». *Cit.* Pág. 232.

que los han firmado (las Administraciones Públicas) (art. 8-2.º). Resulta igualmente cierta la intención de establecer unos mecanismos de control jurisdiccional y constitucional que permitan garantizar su cumplimiento (art. 8-3.º). Pero faltan elementos normativos que puedan aclarar si el ciudadano/administrado tiene alguna oportunidad para defenderse, en vía jurisdiccional, contra los efectos potencialmente lesivos de un Convenio de colaboración. En ambas direcciones, es decir, como acuerdos que pretenden ser vinculantes tanto para las Administraciones intervinientes, como para los ciudadanos que en último extremo se ven afectados, se orienta la obligación prevista en el artículo 8-2.º sobre la publicación de los Convenios en el B.O.E. y en los Boletines Oficiales de las Comunidades Autónomas; aunque el simple hecho de la publicación no les confiere de manera automática la naturaleza de norma disposición. Con ello se garantiza en cierto modo el principio constitucional de «seguridad jurídica». La posibilidad de conocer las repercusiones públicas y privadas (para el administrado) de un Convenio significa un avance frente al funcionamiento generalizado anterior, caracterizado por un mayor hermetismo y falta de transparencia ante la opinión pública.

En torno al problema de la naturaleza de los Convenios gira la cuestión del control de los mismos, control que el artículo 8.3 de la Ley atribuye al orden jurisdiccional de lo contencioso-administrativo, y, en su caso, al Tribunal Constitucional. La inclusión de este apartado viene a dar noticia sobre la naturaleza de los Convenios como disposiciones justiciables. No obstante, el artículo 6-3.º contempla con anterioridad un primer nivel de fiscalización a través de un órgano de carácter arbitral. Sus funciones no se limitan a las cuestiones de interpretación del Convenio, sino también a las de vigilancia del cumplimiento de lo acordado. No obstante, la decisión de someter la controversia al arbitraje de una institución de naturaleza «mixta» (formada por una representación bilateral) sólo debe entenderse como un intento de conciliación previa al acceso a la jurisdicción ordinaria.

Según esto podría plantearse el siguiente esquema: toda interpretación que de cualquier manera afecte al sistema de distribución competencial (titularidad, ejercicio, delegación, etc.) es enjuiciable por el Tribunal Constitucional. El resto de pretensiones (cumplimiento defectuoso del Convenio, incumplimiento con sus correspondientes pretensiones de indemnización, formalización del Convenio conforme a los requisitos de la Ley) es residenciable ante la jurisdicción contencioso-administrativa. No obstante esta apreciación, habrá que realizar un seguimiento de la práctica judicial, ya que el TC ha realizado en algún caso

una interpretación extensiva de su competencia ⁵² que hace que los límites entre la jurisdicción ordinaria y la constitucional no aparezcan del todo claros. De todos modos, como indica Enoch ALBERTI (1993) ⁵³, la heterogeneidad de los convenios impide considerar por igual su grado de justiciabilidad y «sólo en la medida en que se circunscriba el concepto de «convenio», en sentido estricto, a aquellos compromisos que adopten el Estado y las CCAA con respecto al ejercicio de sus competencias respectivas, y dentro de su capacidad para vincular contractualmente sus actuaciones, podrá decirse que las obligaciones contraídas son, efectivamente tales, y por tanto, justiciables».

En cuanto a la comunicación al Senado, tanto de los Convenios de Conferencia Sectorial como los Convenios de colaboración establecida en el apartado segundo, inciso segundo, del artículo 8 de la Ley, no debe tener más sentido que la potenciación del Senado en la línea de Cámara de representación territorial, no constituyendo, por tanto, ningún tipo de control de la Cámara Alta sobre los Convenios ya perfectos en cuanto a su eficacia, a pesar de la sugerencia de algún autor ⁵⁴ en torno a una interpretación en ese sentido. No obstante, la comunicación al Senado puede tener cierto valor en tanto que la Cámara Alta como Cámara de reflexión y estudio y también de representación territorial debe tener conocimiento de todos los Convenios incluso antes de su publicación, pudiendo elaborar informes a través de sus Comisiones en torno a cualquier aspecto que pueda mejorar el conjunto de las relaciones entre las Administraciones Territoriales.

⁵² *Vid.* STC sobre la central hidroeléctrica de Pueyo (STC 74/1992).

⁵³ E. ALBERTÍ ROVIRA. *Cit.* Pág. 66.

⁵⁴ P. SANTAOLALLA MACHETTI. *Cit.* Pág. 209.

II. Sección Crónicas

