

# El artículo 103.1 de la Constitución en la jurisprudencia

## I. ASPECTOS GENERALES

Recogemos, en primer lugar, dos Sentencias del Tribunal Constitucional (en lo sucesivo, STC) en que aparece citado el artículo 103 CE y que, si bien no tienen una trascendencia práctica o aplicativa de mayor importancia, sí interesan en tanto en ellas se hacen algunas concreciones y apuntes de interés general en relación con el propio artículo 103 CE; dichos aspectos son los dos siguientes:

1. *El artículo 103.1 CE es de aplicación a todas las Administraciones (STC 85/1983, de 25 de octubre)*

La sentencia 85/1983 resuelve un conflicto de competencia promovido por el Gobierno vasco respecto del Real Decreto 712/1982, de 2 de abril, sobre el procedimiento de ingreso en la función pública, en que los puntos o principios del artículo 103 a los que

concretamente se hace referencia son los de objetividad de la acción administrativa y acceso a la función pública conforme al mérito y la capacidad. Sin embargo, a efectos de lo que exponemos, la conclusión resulta igualmente válida respecto de los principios que nos interesan:

*Octavo.—Con la alegación de que el instrumento normativo es un Real Decreto, expresión del poder reglamentario, no puede dilucidarse la cuestión, porque «lo básico» no se acota, necesariamente, en la ley, como hemos dicho en otras ocasiones, pudiendo rememorarse aquí, entre otras, la sentencia de 28 de enero de 1982 (Boletín Oficial del Estado de 26 de febrero de 1982) (f. 1). Puede haber supuestos en los que, en la necesaria colaboración entre Ley y Reglamento, se deja a la norma reglamentaria el completar el contenido básico de una regulación*

legal. Siendo esto así, y partiendo de que no hay necesariamente una reserva constitucional a la ley en el artículo 149.1.18.º para la normación de lo básico, la cuestión es si una concreta instrumentación de la publicación de la convocatoria o una regulación detallada de la composición de las Comisiones seleccionadoras, actos integrados en un sistema de selección para el ingreso en la Función Pública, es algo que pertenece a la definición de lo básico, de modo que exija una regulación generalizada y uniforme para todo el conjunto de las Administraciones Locales. Se cita por el Abogado del Estado el artículo 103.1 y 3 de la CE y, enlazados con ésta, cita los artículos 23.2, 139.1, 149.1.1.º y 149.1.18.º, para defender que una concreta forma de publicidad —la que incorpora el «Boletín Oficial del Estado» como instrumento básico— y un esquema uniforme de composición de los tribunales que juzgan el acceso a la Función Pública Local sirve a los principios que proclama el artículo 103.1 (el de objetividad) y 3 (mérito y capacidad) y realiza los postulados de igualdad (art. 23.2) y el tratamiento común para todos los españoles (art. 149.1.18.º, entre otros). Que el artículo 103 de la CE es aplicable a todas las Administraciones Públicas es algo que no puede ponerse en cuestión, mas de ello no puede colegirse —pues no es ésta la misión del precepto— que sus exigencias (o las de los otros preceptos) comportan un determinado esquema uniforme de las Comisiones seleccionadoras o un determinado sistema de publicación. Será preciso que el régimen de tales Comisio-

nes garantice la capacidad de sus miembros para que su juicio sea libre, sin ceder a consideraciones externas, y que su nivel de preparación técnica sea lo suficiente para realizar la función seleccionadora y con la adecuada presencia local; mas dentro de estas coordenadas cabe más de una respuesta a la hora de reglamentar la composición de las Comisiones, a las que encomienda un papel principal en el procedimiento de ingreso en la Función Pública. En cuanto a la publicación, es cierto que constituye requisito esencial de la convocatoria y que debe servir al objetivo de provocar la concurrencia y facilitar la divulgación, pero dentro de estos criterios la instrumentación no es necesariamente única, como, por lo demás, revela la propia reglamentación cuestionada, en la que, junto a la doble publicación (en el Boletín Oficial de la provincia y en el Boletín Oficial del Estado), se establece la publicación única (en el supuesto que dice la disposición adicional) y aun (en el artículo 2.º, 1) una publicación alternativa. La publicidad es un elemento indispensable de exteriorización de la convocatoria. Pero la instrumentación única de una publicidad que como modelo uniforme y general se impone a todas las Administraciones agotaría, por lo demás, una parcela, dentro de la materia de la Función Pública Local, en la que, en principio, concurren competencias normativas del Estado y del País Vasco.

Así entendido, el Real Decreto 712/1982, de 2 de abril, no contiene contenidos básicos reservados a la competencia exclusiva del Estado.

2. *Los principios del artículo 103 CE no son denunciables por vía de conflicto (STC 6/1982, de 23 de febrero)*

Esta Sentencia resuelve, a su vez, los conflictos de competencia números 211 y 214 planteados por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad y por el Gobierno Vasco, respectivamente, en relación con el Real Decreto 480/1981, de 6 de marzo, sobre «funcionamiento en el País Vasco y Cataluña de la Alta Inspección del Estado en materia de enseñanza no universitaria»:

11. *Resta por examinar el artículo 6 del Real Decreto, que autoriza a los funcionarios de la Alta Inspección las comprobaciones que sean necesarias para el desempeño de sus cometidos, «manteniendo en todo momento, y de modo especial cuando en el ejercicio de sus funciones precise girar una visita de inspección, las debidas relaciones de coordinación con los órganos de la Comunidad Autónoma».*

*De este artículo se limita a decir la representación de la Generalidad que supone una injerencia evidente en la función ejecutiva que le corresponde exclusivamente y que infringe los artículos 15 y 25.3 de su Estatuto de Autonomía. La representación del Gobierno Vasco reitera la pretendida duplicidad de controles administrativos y añade que atenta a los principios de eficacia (siquiera en cuanto aumenta el gasto público), descentralización, desconcentración y coordinación explicados en el artículo 103 de la Constitución.*

*Pero es evidente que los actos de comprobación precisos para la*

*específica misión de la Alta Inspección no pueden ser actuaciones de la función ejecutiva autonómica por definición, y la cita del artículo 103 de la CE es irrelevante, porque el atentado a esos principios generales de la acción administrativa no puede ser denunciado por vía de conflicto.*

## II. EL PRINCIPIO DE JERARQUÍA

Este principio clásico de estructuración de la Administración recogido en el artículo 103 CE ha sido contemplado por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 81/1983, de 10 de octubre (dictada con motivo de un recurso de amparo promovido por un inspector del Cuerpo Superior de Policía contra dos resoluciones de la Dirección de la Seguridad del Estado, confirmadas en vía contencioso-administrativa, y en las que se imponían determinadas sanciones), como límite de dos de los derechos fundamentales también reconocidos constitucionalmente: el de la libertad sindical (art. 28.1 CE) y, más concretamente, el de libertad de expresión [artículo 20.1.a) CE]. A la luz de este principio el Tribunal Constitucional considera que de él deriva un deber de respeto y obediencia a los superiores jerárquicos, así como límites importantes a las manifestaciones públicas de crítica y disconformidad respecto de las decisiones de sus superiores:

*Tercero.—En el presente recurso lo que debate es si un Inspector del Cuerpo Superior de Policía, en su doble condición de tal y de autoridad sindical, está amparado por los derechos del 28.1 y 20.1.a) CE para efectuar en con-*

creto el tipo de crítica pública contenido en la nota entregada a Radio Zaragoza. Este Tribunal no ha de analizar si los hechos son o no constitutivos de las faltas tipificadas en los apartados a) y c) del artículo 207 del Reglamento. Nuestro problema consiste más bien en decidir si, dado que gubernativa y judicialmente se ha sancionado la actuación del inspector señor Villén en cuanto coautor, único firmante y difusor de aquella nota como incurso en las faltas graves del 207.a) y c), estas normas suponen o no un límite injustificable respecto a sus derechos de libertad sindical y de libertad de opinión. Ante tal planteamiento el recurrente alega que las sanciones que le fueron impuestas lesionan el contenido esencial de las libertades antes citadas. Pero el problema a dilucidar no es ése originariamente, sino si el medio utilizado para efectuar la crítica y la defensa fue ajustado a Derecho o, por el contrario, constituyó un acto ilegítimo por el que se rebasaron los límites de los derechos constitucionales de libertad sindical y de expresión de un funcionario del Cuerpo Superior de Policía.

Según la Constitución en su artículo 103.1, la Administración actúa de acuerdo con el principio de jerarquía, y este principio institucional se convierte en deber «de respeto y obediencia a las autoridades y superiores jerárquicos» para los funcionarios sujetos al Reglamento Orgánico de la Policía Gubernativa del 17 de julio de 1975, según su artículo 184. De modo coherente con tal deber, el artículo 207 del mismo Reglamento considera como faltas gra-

ves, en su apartado a), «la desobediencia o irrespetuosidad a los superiores o autoridades», y en el c), «las manifestaciones públicas de crítica o disconformidad respecto de las decisiones de los superiores». La estructura interna del Cuerpo Superior de Policía, al que pertenece como inspector el recurrente, y la misión que el artículo 104.1 CE atribuye, entre otros, a dicho Cuerpo, obligan a afirmar que la crítica a los superiores, aunque se haga en uso de la calidad de representante y autoridad sindical y en defensa de los sindicatos, deberá hacerse con la medida necesaria para no incurrir en vulneración a ese respeto debido a los superiores y para no poner en peligro el buen funcionamiento del servicio y de la institución policial. Todos los derechos, al ser ejercidos, entran en concurrencia con otros bienes y derechos también dignos de tutela. El normal funcionamiento del Cuerpo Superior de Policía exige que sus miembros estén «sujetos en su actuación profesional a los principios de jerarquía y subordinación» (principio sexto de la Orden de 30 de septiembre de 1981, acorde, según su preámbulo y como el mismo recurrente reconoce, con la «Declaración sobre la Policía» contenida en la resolución 690 del Consejo de Europa), para hacer posible la garantía de la seguridad ciudadana y la protección de los derechos y deberes de los citados ciudadanos que el artículo 104.1 CE atribuye a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, entre los que se encuentra el Cuerpo Superior de Policía y esos bienes jurídicamente protegidos se pondrían en peligro si en el

*ejercicio de los derechos de libertad sindical y de libertad de expresión los funcionarios de citado Cuerpo que desempeñan puestos de responsabilidad sindical pudieran legítimamente realizar actos como los que merecieron la sanción del señor Villén. Por esa razón el ejercicio de su libertad sindical deberá reconocer como límites esos preceptos reglamentarios, sin perjuicio de la regulación de las peculiaridades de la libertad sindical que lleve a cabo la Ley a que se refiere el mismo artículo 28.1 de la Constitución. Límites que habrá que ponderar en cada caso, pues en cuanto restringen un derecho fundamental han de ser interpretados a su vez restrictivamente, pero que en el caso que enjuicamos han sido sin duda transgredidos por el recurrente, por lo que los actos de los poderes públicos que él impugna no han violado sus derechos fundamentales y el amparo que contra ellos pide no puede ser otorgado.*

### III. PRINCIPIOS DE DESCENTRALIZACIÓN Y DE DESCONCENTRACION

En este punto hemos de aludir a una de las escasas sentencias del Tribunal Constitucional en que se aplican los conceptos de descentralización y desconcentración (junto a otra sentencia del Tribunal Supremo), en las que dichos principios son puestos en relación con el de autonomía, del que en buena medida dependen.

Como se apunta en la STC que a continuación se reproducirá, el principio de descentralización ha de ser la base o, quizá más exactamente, el principio tendencial de la configura-

ción funcional y ámbito competencial de los diferentes entes numerados en el artículo 137 CE.

#### a) STC 32/1981

En esta sentencia, dictada en un recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley de Cataluña número 6/1980, de 17 de diciembre, por la que se regula la «transferencia urgente y plena de las Diputaciones catalanas a la Generalidad», el problema analizado radica en que dicha Ley recurrida vaciaba a las provincias integrantes de la Comunidad Autónoma, entidades locales constitucionalmente reconocidas, de todas las competencias que hasta ese momento tenían atribuidas. La pretensión de la Generalidad, en última instancia, era la de transferir dichas competencias, hasta ese momento atribuidas a las provincias, a las comarcas (un tipo de entidades territoriales formadas por la agrupación de varios municipios, como es conocido), cuya creación es una posibilidad con reconocimiento constitucional desde los artículos 152.3 y 141.3 CE.

El punto central de la discusión se situaba así en la cuestión de si la previsible creación de las comarcas (como entidades territoriales reconocidas por el artículo 5.1 del Estatuto de Cataluña, además de por el ya mencionado artículo 152.3 CE) podía justificar el total vaciamiento de las competencias de la Diputación Provincial (la supresión de la provincia como ente administrativo) y la transferencia de las mismas a la Generalidad de Cataluña:

*Es a la luz de las consideraciones que preceden como hay que*

analizar la adecuación o inadecuación a la Constitución de la Ley 6/1980 de la Generalidad de Cataluña sobre transferencia urgente y plena de las Diputaciones catalanas a la Generalidad. En virtud de esta Ley, la Generalidad asume la totalidad de las competencias otorgadas por el ordenamiento vigente a las Diputaciones de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona, incluidas las competencias financieras (artículo 5) y se habilita al Consejo Ejecutivo para ordenar la transferencia de los correspondientes servicios a la Administración de la Generalidad (arts. 2 a 4), de la que pasarán a depender orgánica y funcionalmente los funcionarios a ellos adscritos (art. 6).

Parece evidente que esta asunción por la Generalidad de la totalidad de las competencias atribuidas actualmente a las Diputaciones sin dotar a los órganos llamados a sustituirlas de tales competencias u otras similares implica la desaparición de las cuatro provincias como entidades locales dotadas de autonomía para la gestión de sus propios intereses, sin que quepa aducir, en contra de esta evidencia, que la Ley impugnada «no ha suprimido ninguna de las cuatro provincias existentes en territorio catalán», que «se ha limitado a sustituir sus órganos de gobierno», a los que dota de las competencias «suficientes para cumplir y colmar los intereses a que han de atender» o que «lejos de hurtar potestades a las autonomías locales, la intención proclamada en su propio preámbulo por la Ley 6/1980 es la articulación básica de las autonomías locales catalanas en municipios y comarcas».

Como antes queda dicho, en efecto, la garantía constitucional de las autonomías locales no se reduce a incluir dentro de la materia reservada a la Ley la determinación del contenido competencial de estas autonomías, pues es precisamente la necesidad de preservar la autonomía frente al legislador lo que da su razón de ser a esta garantía.

Es muy cierto que, como afirma la representación del Parlamento de Cataluña, la Constitución no intenta resucitar la teoría de los intereses naturales de los entes locales que, en razón de la creciente complejidad de la vida social, que ha difuminado la línea delimitadora de los intereses exclusivamente locales, abocaría a un extremado centralismo. Pero precisamente por ello la autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto las atañen, los órganos representativos de la Comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible. La Ley impugnada al privar a los Consejos Territoriales, con los que pretende sustituir a las Diputaciones, de estas potestades básicas y limitar sus competencias sustancialmente a las de estudio y propuesta (art. 10), privándolas incluso de la facultad de aprobar

*su propio presupuesto (art. 11), no respeta las condiciones mínimas que permitirían considerar subsistentes la autonomía de las provincias que la Constitución garantiza.*

*No empece a esta manifiesta contradicción entre la exigencia constitucional y el contenido de la Ley el hecho de que ésta afirme (art. 8) que en ningún caso la asunción por la Generalidad de estos servicios supondrá una concentración en su gestión, que se hará de forma desconcentrada a través de los servicios territoriales de los Departamentos respectivos, pues ni la gestión desconcentrada puede ser sustitutiva de la descentralización, que implica autonomía, ni podría la lícita transferencia a las Comarcas u otras entidades territoriales, de competencia hoy atribuida a las provincias, llevarse hasta el extremo de vaciar totalmente a éstas de sus actuales funciones como entes locales, vaciamiento que implica una infracción de los artículos 137, 141 y 142 de la Constitución y del artículo 5.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.*

Como puede observarse por la lectura de este fundamento jurídico, al hilo del análisis de las leyes preconstitucionales, cuyos principios y bases podrían ser aceptados o no como marco necesario para el ejercicio del poder legislativo de las Comunidades Autónomas respecto del tema que se trata, se hace una alusión al principio de autonomía como rector de la distribución territorial de las competencias y la estructura y organización de los órganos de gobierno de los distintos poderes públicos en el sistema que crea la Constitución Española de

1978. Principio que se opone al de centralización, vigente en el sistema preconstitucional.

Principio de autonomía, ese anterior, del cual deriva, como de sus contenidos fundamentales, el principio de descentralización.

b) *Tribunal Supremo (Sala Cuarta): Sentencia de 21 de febrero de 1984. Principio de descentralización*

En esta sentencia, aunque de modo un tanto oscuro y tangencial, el Tribunal Supremo alude al principio de descentralización como principio al servicio del acercamiento entre la Administración y los administrados:

*Considerando: Que la Orden del Ministerio de Justicia de 29 de diciembre de 1981 que establece normas para la petición por correo de las certificaciones que se expresan en su artículo 1 es recurrida por esta vía contenciosa por el Consejo General del Colegio Oficiales de Gestores Administrativos de España con el único y exclusivo objeto de que solamente puedan pedir dichas certificaciones aquellos que acrediten ser los personalmente interesados, y a tal fin se solicita en el suplico de la demanda que se modifique el artículo 2 de la Orden recurrida en el sentido de añadir «que la petición deberá hacerse únicamente por los interesados en los impresos oficiales».*

*Considerando: Que resulta evidente que dicha pretensión persigue el objeto, por otro lado muy respetable, de defender los intereses corporativos y económicos de la profesión de Gestores Adminis-*

*trativos, que sin duda sufrirá un fuerte descenso de encargos de obtención de las referidas certificaciones a consecuencia del sistema que establece la Orden recurrida; pero frente a ello debe considerarse que los intereses corporativos y económicos de una profesión, cualquiera que ésta sea, no pueden perpetuar una forma de prestación de un servicio público que la experiencia administrativa revela inadecuada para satisfacer las necesidades públicas que constituyen la razón de ser de su establecimiento, pues dicha pretensión debe ordenarse de la manera que resulte más eficaz para los usuarios y para el funcionamiento del propio servicio y esto es lo que cabalmente realiza la Administración, en ejercicio legítimo de su potestad de reorganización administrativa, al aprobar la referida Orden, en virtud de la cual perfecciona un anterior procedimiento anticuado, sustituyéndolo por uno más moderno y racional que facilita y beneficia el interés general, ofreciendo al administrado un cauce rápido y sencillo de obtención de certificados que se vería notablemente obstaculizado de imponerse a los peticionarios la prueba de su condición de interesados personales, obligándoles en otro caso a una forzosa mediación profesional, que ni siquiera venía siendo exigida en el anterior sistema, y en contra de ello no es apreciable vulneración e invasión del campo profesional de los Gestores Administrativos, pues la Orden recurrida no autoriza a que personas que no tengan tal condición puedan dedicarse de manera habitual y remunerada a la obtención por cuenta ajena de dichas*

*certificaciones, ni priva a aquéllas de ejercitar, de llegarse a producir tal supuesto, las acciones legales pertinentes; no siendo tampoco estimable la supuesta infracción de los derechos a la intimidad personal y secreto de las comunicaciones reconocidos en el artículo 18 de la Constitución y ello porque el segundo de dichos derechos no tiene relación alguna con el tema debatido y respecto al primero de la intimidad personal, aparte de que constituye suficiente garantía la previsión del párrafo 2.º del artículo 3 de la Orden, los atentados que ocasionalmente pueden producirse serán de la responsabilidad de sus autores individuales y no de la repetida Orden, que lejos de infringir el citado artículo de la Constitución, lo que hace es dar debido cumplimiento al 103 de la misma en cuanto que sirve de objetividad a los intereses generales y es favorable al principio de eficacia y, en cierto modo, al de descentralización administrativa.*

#### IV. PRINCIPIO DE COORDINACION

##### a) Planteamiento general

Sentencia 80/1985, de 4 de julio, dictada en resolución del conflicto positivo de competencia planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña respecto de la resolución de 7 de julio de 1983, de la Dirección General de la Producción Agraria; en tanto la Administración central invadía a juicio de la recurrente —como de hecho estimó el TC— una competencia que la Generalidad de Cataluña reclamaba como propia:

la prevención y lucha contra plagas o enfermedades vegetales.

En la doctrina contenida en la Sentencia se aborda la cuestión de la «coordinación general» en tanto competencia del Estado, atribuida a éste explícitamente en varios de los apartados del artículo 149 CE en relación con determinadas materias; atribución ésta al Estado que, en cuanto tal, actúa como límite a la plenitud competencial de las Comunidades en dichas materias.

Esta Sentencia se ha de poner en relación, pues participan de la misma línea doctrinal, con las números 32/1982 y 144/1985, que también recogemos a continuación.

La importancia de la presente Sentencia radica, sobre todo, en que en ella se evidencia el planteamiento doctrinal general del principio de coordinación administrativa, una de cuyas claves principales se sustenta en la diferenciación de dos supuestos:

— La coordinación administrativa como función o competencia de «coordinación general» del Estado recogida en la propia Constitución.

— La coordinación administrativa, entendida como «deber general de colaboración», cuando el Estado carece de tal competencia:

*Segundo.—Como se indica más arriba, la representación del Estado alega, para defender la competencia estatal en el presente caso, otros dos títulos competenciales, la protección del medio ambiente y la sanidad. Este alegato es el que analizamos ahora.*

*El análisis puede reducirse, en términos muy breves a la simple consideración de que la incidencia de la Resolución en conflicto sobre estas otras mate-*

*rias es tan lejana, mediata y leve, que en modo alguno puede ser tomada en cuenta para alterar la recíproca delimitación de competencias estatales y comunitarias sobre la agricultura. A pesar de la identidad semántica, la sanidad vegetal no forma parte de lo que, en el uso común del idioma, al que el intérprete en este caso ha de referirse, se entiende por sanidad, a secas, ni, sobre todo, en el uso político y administrativo se hace referencia a la sanidad vegetal cuando sólo de sanidad se habla. Tampoco, es claro, puede entenderse que una Resolución dirigida a combatir la procesionaria del pino tenga como objeto directo o importante la protección del medio ambiente, pues aunque es probable que la bondad del medio ambiente sea mayor cuanto más frondosos los pinares, un razonamiento de esa índole llevaría al resultado absurdo de extender la competencia estatal a toda actuación que hubiera de tener alguna repercusión sobre el medio físico en el que se desarrolla la vida de los españoles.*

*Aunque basta con lo dicho para rechazar las razones aducidas por el Abogado del Estado en defensa de la competencia estatal, conviene añadir, para deshacer posibles equívocos, algunas consideraciones sobre la necesidad o conveniencia de que en esta materia, como en muchas otras, el Estado y las Comunidades Autónomas se mantengan recíprocamente informados de las medidas adoptadas y de los resultados obtenidos y actúen, en cuanto sea posible y la*

eficacia lo aconseje, de manera conjunta, pues la Resolución recurrida, que contiene aunque con fórmulas defectuosas (arts. 4.º y 7.º, especialmente) un reconocimiento explícito de las competencias comunitarias, parece perseguir ese objetivo, en sí mismo plausible.

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 en la forma descrita por nuestra Sentencia 32/1983, de 28 de abril, 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 objeto se hace imposible, pues el Estado y las Comunidades Autónomas están sometidos recíprocamente a un deber general de colaboración, que no es preciso justificar en preceptos concretos (Sentencia número 18/1982, de 4 de mayo), porque es de esencia al modelo de organización territorial del Estado implantado por la Constitución, y que para la materia que ahora nos ocupa viene recordado explícitamente en el Real Decreto 167/1981 antes aludido (apartado B.2 del anexo). De este deber deriva la obligación

para las autoridades estatales y autónomas de suministrar recíprocamente información (Sentencia 76/1983, de 5 de agosto) y proporcionar recíprocamente auxilio. Pero como este deber no implica extensión alguna de las competencias estatales, el Estado no puede tratar de imponerlo mediante la adopción de medidas coercitivas, sino buscando para las que haya de adoptar la previa conformidad de las Comunidades Autónomas competentes, que por esta vía participan en la formación de la voluntad estatal, procedimiento del que precisamente son buen ejemplo muchas decisiones organizadoras de campañas fitosanitarias análogas, e incluso idénticas, a las que tenía por objeto la Resolución que originó el presente conflicto.

- b) *La coordinación administrativa como competencia general del Estado*
  1. STC 144/1985, de 25 de octubre, dictada en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno Vasco contra el artículo 5.a) de la Ley 25/1982, de 30 de julio, de agricultura de montaña

En esta Sentencia la coordinación aparece tratada como competencia del Estado derivada a su vez de competencia estatal de planificación, desarrollándose una línea doctrinal apuntada ya antes en las Sentencias 32/1983 y 42/1983 (en materia de sanidad) y 11/1984 (en materia financiera):

*Primero.*—La cuestión que debemos examinar se circunscribe a analizar, desde la perspectiva del reparto constitucional y estatutario de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de País Vasco, si el artículo 5.a) de la Ley 25/1982, de agricultura de montaña, es o no contrario a la CE.

Como señala el Abogado del Estado, el precepto citado es el único objeto del recurso promovido por la representación de la referida Comunidad Autónoma. A él van referidas exclusivamente las consideraciones que se recogen en los presentes fundamentos jurídicos sin perjuicio de hacer las oportunas menciones de otros preceptos de la susodicha Ley en la medida en que sean indispensables para resolver el recurso de inconstitucionalidad.

En realidad, tal como se desprende del escrito de demanda, lo que se impugna, como se ha dicho, es solamente el apartado a) del artículo 5 de la Ley en cuestión, aunque no en sí mismo, sino en cuanto es considerado como básico (o «de aplicación general», como dice literalmente la Ley) por la disposición adicional de aquella Ley 25/1982, la cual pretende apoyarse en lo dispuesto por el artículo 149, número 1, 23.º, de la CE que atribuye al Estado la competencia exclusiva para dictar la legislación básica sobre protección de medio ambiente, montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias. Pero debe tenerse en cuenta a este respecto, al margen de cualesquiera otras posibles consideraciones sobre la capacidad de legislador estatal en or-

den a la interpretación de preceptos constitucionales o a la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que la calificación de la competencia o competencias ejercidas por dicho legislador contenida en una norma dictada por el mismo no puede vincular a este TC, intérprete supremo de la Constitución (art. 1.º de la LOTC).

*Segundo.*—Se hace preciso, en primer lugar, determinar el título competencial realmente correspondiente al contenido de dicho artículo 5.a) de la Ley 25/1982, en el que se dispone:

«Corresponde al Gobierno:

a) Aprobar las declaraciones de zona de agricultura de montaña en todo el territorio nacional a los efectos de la aplicación de todos o parte de los beneficios de esta Ley.»

Es en el capítulo V de la Ley 25/1982, donde se prevén tales beneficios, consistentes en indemnizaciones, ayuda técnica, subvención, créditos y exenciones o desgravaciones fiscales, que podrán o habrán de ser establecidos o reconocidos no sólo por el Estado, sino también por las Comunidades Autónomas y otros entes territoriales. A su vez, los beneficios previstos aparecen, en general, vinculados a los correspondientes «programas de ordenación y promoción de recursos agrarios de montaña», regulados en el capítulo II, a través de los cuales «la aplicación de la presente Ley se llevará a efecto básicamente» (art. 7). Por otro lado, en la elaboración de tales programas habrán de participar todas las Entidades

*Territoriales afectadas (art. 10, número 1), sin que su aprobación corresponda en todo caso al Gobierno, sino sólo en los supuestos del artículo 5, letras b), c) y d). También ha de tenerse en cuenta que, dado el contenido mínimo que se establece para dicho programa (art. 8), las materias afectadas por los mismos pueden ser muy diversas (medio ambiente, ordenación del territorio, agricultura, montes y aprovechamientos forestales, ganadería, obras públicas, recursos y aprovechamientos hidráulicos, turismos, etc.) y exceden con mucho del ámbito de las contempladas en el artículo 149, número 1, 23.º, de la CE.*

*De todo ello se deduce que las zonas de agricultura de montaña a que hace referencia el artículo 5.a) de la Ley 28/1982 impugnado se configuran como ámbitos territoriales en los que, mediante el ejercicio de una pluralidad de competencias —bien estatales, bien de las Comunidades Autónomas o bien incluso de otros antes territoriales—, haya de desarrollarse una actividad de planificación o programación económica. Y que, con independencia de que entre dichas competencias pudieran enumerarse las específicamente correspondientes a cada una de las materias de que se ha hecho mención, u otras, las que más directamente entran en juego en el caso que nos ocupa son, precisamente, las relativas a la «planificación general de la actividad económica» (art. 149, núm. 1, 13.º, de la CE) o la «promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica» (art. 10, núm. 25, del EAPV).*

*Cuarto.—Pero queda todavía por concretar la calificación que*

*merezca el precepto impugnado, a los efectos de determinar si el legislador estatal es competente para dictarlo, a la luz del artículo 149, número 1, 13.º, de la CE y del correlativo en el Estatuto de Autonomía del País Vasco constituido por su artículo 10, número 25. En virtud de tales preceptos, son de la competencia exclusiva del Estado las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica; mientras que la Comunidad Autónoma del País Vasco ha asumido como competencia exclusiva, de conformidad con el artículo 10, número 25, de su Estatuto, la promoción, el desarrollo económico y la planificación de la actividad económica del País Vasco, «de acuerdo con la ordenación general de la economía».*

*El artículo 5.a) impugnado no constituye, ciertamente, una norma básica en materia de planificación, que permite su desarrollo normativo por parte de las Comunidades Autónomas competentes en la materia, sino que se trata de una norma atributiva de competencia al Gobierno del Estado para realizar determinados actos de aprobación en el procedimiento de aplicación de la Ley 25/1982. Por otro lado, tales actos de aprobación previstos en el artículo 5.a) difícilmente podrían considerarse como una manifestación del ejercicio de una función normativa, y, si bien ha declarado este TC, en Sentencia 57/1983, de 28 de junio (FJ 7, Jurisprudencia Constitucional, tomo VI, página 276), que «cuando la Constitución utiliza el término bases (así, en el artículo 149, número 1, 11.º, 13.º y 18.º)*

está comprendiendo funciones normativas..., pero estas competencias no se agotan con las propias legislativas, pues cuando la preservación de un tratamiento uniforme reclama el complemento reglamentario, y aun el ejecutivo, se justifica la reserva de estas competencias en la medida indispensable», esta exigencia no se da en el presente caso.

Sin embargo, como ya se ha indicado, las competencias estatales en materia de planificación no se agotan con la de fijación de las bases, sino que también comprenden la de coordinación, que es —como se ha de declarado en Sentencias 32/1983, de 28 de abril, fto. jco. 2.º, y 42/1983, de 20 de mayo, fto. jco. 3, c), referentes a la materia de sanidad—, una competencia distinta de la anterior. Competencia de coordinación que, según las sentencias citadas, «persiguen la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones o reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema», habiéndose declarado igualmente en las mismas «que esa coordinación le corresponde hacerla al Estado», y habiéndose añadido que «la coordinación general debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades (...) estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias de tal modo que se logre la integración de actos en la globali-

dad del sistema». Mientras que en Sentencia 11/1984, de 2 de febrero, fundamento jurídico sexto, se ha declarado —con referencia esta vez a la materia financiera— que «la integración de la diversidad de las partes en un conjunto unitario, perseguida por la actividad de coordinación (...), exige la adopción de las medidas necesarias y suficientes para lograr tal integración». Debiendo entenderse, asimismo, que la referencia que se hace en el artículo 10, número 25, del EAPV a la «ordenación general de la economía» como límite a las competencias asumidas en el mismo por la Comunidad Autónoma comprende el ejercicio por el Estado de sus competencias de coordinación en la materia.

A la vista de todo ello, ha de concluirse que los actos de aprobación de declaraciones de zonas de agricultura de montaña previstos en el artículo impugnado se configuran como medidas de coordinación —es decir, de integración en un conjunto unitario de una diversidad de iniciativas por parte de diversos sujetos— en materia de planificación económica. En efecto, mediante tales aprobaciones se integran actos anteriores, realizados por diversos órganos o incluso por diversos sujetos, de fijación de los territorios en los que bayan de aplicarse los correspondientes «programas de ordenación y promoción» y, por lo tanto, de los ámbitos en que haya de confluir el ejercicio de muy diversas competencias —bien genéricas, como la de planificación, o bien específicas, correspondientes a las diversas materias más arriba señaladas—, tanto estatales como autonómicas o incluso de otro en-

tes territoriales. Por otro lado, la aprobación de cada declaración habrá de tener lugar al final de un procedimiento, en el que pueden haber intervenido o participado las Comunidades Autónomas afectadas. Por lo que, al dictar el legislador estatal el artículo 5.a) de la Ley 25/1982, no ha hecho otra cosa que establecer un mecanismo de coordinación en materia de planificación económica, ya que la determinación definitiva y unitaria, conforme —es de suponer— a criterios homogéneos, del ámbito del programa de que se trate, con base en las propuestas de los diversos entes territoriales afectados, sirve precisamente para posibilitar la acción conjunta y coordinada de todos ellos sobre un mismo territorio.

No se trata, pues —como parece pretender al Abogado del Estado—, de que, sólo por el motivo de que los programas y los beneficios a ellos vinculados hayan de ser financiados, en parte al menos, con recursos estatales, el Estado pueda incidir en competencias atribuidas estatutariamente a las Comunidades Autónomas, pues este TC ha declarado (Sentencia 39/1982, de 30 de junio, ftos. jcos. 5 y 10) que la subvención no es concepto que delimite competencias, ni puede erigirse en núcleo que atraiga hacia sí toda competencia sobre los variados aspectos a que pueda dar lugar la misma. Sino que el artículo 5.a) impugnado es conforme al reparto de competencias en materia de planificación que se desprende del artículo 149, número 1, 13.º, de la CE, y, para la Comunidad Autónoma del País Vasco, del artículo 10, número 25, de su Estatuto.

Quinto.—Aduce al respecto la representación del Gobierno Vasco, en el trámite conferido a tales efectos, que, de admitirse que fueran de aplicación al caso que nos ocupa los artículos 149, número 1, 13.º, de la CE, y 10, número 25, del EAPV: habría de entenderse que las leyes de planificación habrían de ser elaboradas cumpliendo los requisitos que establece el artículo 131, número 2, de la CE, lo que no habría ocurrido con la Ley 25/1982. Pero, con independencia del alcance e interpretación del artículo 131, número 2, de la CE, en conexión con el artículo 149, número 1, 13.º, de la misma, lo cierto es que la posible exigencia de haber sido elaborado por el Gobierno el correspondiente proyecto de acuerdo con las previsiones suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de las organizaciones que se indican no sería aplicable al precepto impugnado. En efecto, el artículo 5.a) de la Ley 25/1982 no es, como se ha visto, un precepto directamente planificador, pues no contiene siquiera norma básica alguna referente a tal materia, sino que con el mismo el legislador estatal se limita a prever una medida de coordinación para el ulterior ejercicio por diversos sujetos de competencias en materia de planificación. Y, por otro lado, de acuerdo con cuanto hasta ahora se ha considerado, dicho artículo 5.a) no es contrario, sino que, más bien, la presupone a la participación de las Comunidades Autónomas en la actividad planificadora mediante el ejercicio de las competencias que les corresponden en tal materia.

2. STC 76/1983, de 5 de agosto, dictada en el recurso previo de inconstitucionalidad (cuando esta figura aún existía, antes de su derogación a través de la modificación de la LOTC) promovido contra la Ley Orgánica de Ordenación y Armonización del Proceso Autonómico

En este caso, desde la perspectiva de las implicaciones del concepto de coordinación estatal en relación con el sistema de reparto competencial Estado-Comunidades Autónomas, la sentencia analiza el papel de dos órganos concretos dotados de unas determinadas funciones coordinadoras que el Gobierno central pretendía introducir a través de la LOAPA: las Conferencias sectoriales y los Consejos con tareas arbitrales respecto de los conflictos de competencias.

En la discusión sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de tales órganos, que dependerá de su correcta o incorrecta interacción respecto de la distribución competencial Estado-Comunidades Autónomas en el marco de la CE y los Estatutos de Autonomía, el Tribunal Constitucional va definiendo y delimitando el alcance de la función de coordinación, sentando al respecto que las Conferencias sectoriales constituyen un mecanismo de coordinación constitucionalmente legítimo, mientras que los Consejos, en la configuración que reciben en la Ley recurrida, son órganos aquejados de inconstitucionalidad, por rebasar las meras funciones de coordinación o colaboración:

13. *El artículo 3 —único precepto del título I que fue aprobado con carácter armonizador— prevé la existencia de Conferencias sectoriales de los Consejeros*

*de las Comunidades Autónomas y del Ministro o Ministros del ramo, como un instrumento al servicio de la coordinación entre la Administración del Estado y la de las Comunidades.*

*La necesidad de hacer compatibles los principios de unidad y autonomía en que se apoya la organización territorial del Estado constitucionalmente establecida implica la creación de instrumentos que permitan articular la actuación de las diversas Administraciones públicas, entre los que se encuentran las Conferencias sectoriales, frecuentes en los modernos Estados organizados sobre la base de autonomías territoriales. Los propios recurrentes reconocen, incluso en aquellos casos en que impugnan el precepto, la utilidad de las reuniones periódicas entre los Consejeros de las Comunidades Autónomas y los correspondientes Ministros del Gobierno.*

*Lo que los recurrentes cuestionan es el alcance de esas reuniones, que podrían atentar contra la autonomía de las Comunidades y la distribución de competencias contenida en la Constitución y los Estatutos.*

*Como venimos señalando, el legislador estatal no puede incidir en el ejercicio de las competencias que, de acuerdo con el esquema constitucional de distribución de las mismas, hayan asumido las Comunidades Autónomas. De aquí que dichas Conferencias no puedan sustituir ni sus decisiones puedan anular las facultades decisorias de los mismos; las Conferencias sectoriales han de ser Organos de encuentro para el examen de problemas comunes y para*

la discusión de las oportunas líneas de acción.

Pues bien, de la lectura del artículo 8 no se deduce que las Conferencias sectoriales que en él se instituyen tengan un mayor alcance; el precepto no les atribuye otra finalidad que la de intercambiar puntos de vista y examinar en común los problemas de cada sector, así como las acciones proyectadas para afrontarlos y resolverlos, por lo que no puede decirse que el artículo 8 incida en el ámbito competencial autonómico. No obstante, es preciso señalar que entre las competencias estatales figura de forma explícita la coordinación en diversos preceptos de la Constitución, con el alcance previsto en cada uno de ellos, y en estos casos en que existe una atribución constitucional expresa, el alcance de los acuerdos de los Organos coordinadores será el que se derive del ejercicio de la correspondiente competencia.

El legislador estatal ha podido, pues, dictar el artículo en cuestión, pero, dada la materia sobre la que versa y la finalidad que persigue, no con el carácter orgánico y armonizador con que fue aprobado.

El apartado 2 del artículo 8 es impugnado por la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y por la de los Diputados recurrentes alegando que el poder de convocatoria y la Presidencia de las Conferencias sectoriales que en el mismo se atribuye al Ministro del ramo establece una relación jerárquica entre la Administración Central y las autonómicas, y desconoce que las comunicaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas

deben canalizarse a través de los Presidentes de estas últimas.

A este respecto es de señalar que el poder de convocatoria de Organos colegiados e incluso la Presidencia de los mismos no atribuyen necesariamente la condición de superior jerárquico a su titular, pero, en cualquier caso, no cabe discutir la posición de superioridad que constitucionalmente corresponde al Estado como consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la Nación, tal como ha destacado este Tribunal en su Sentencia 4/1981, de 2 de febrero. Por otra parte, no es válida la objeción relativa a la forma en que han de realizarse las comunicaciones entre el Estado y las Comunidades, dado que este extremo no aparece regulado en el precepto.

14. El artículo 9, en su apartado primero, condiciona el ejercicio de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas que afecten a la utilización del territorio y al aprovechamiento de los recursos naturales de interés general a las directrices generales que establezcan los planes aprobados conforme al artículo 131 de la Constitución.

Se trata de un precepto de contenido indeterminado, tanto por lo que se refiere a las competencias cuyo ejercicio se limita, dada la falta de precisión semántica del término «afectar», como a las limitaciones a que ha de someterse dicho ejercicio, ya que se remite a las directrices generales de un plan que sólo tendrá existencia en el futuro.

En cualquier caso, el artículo 9.1 supone, en definitiva, una reformulación del ámbito compe-

tencial del Estado y de las Comunidades Autónomas definido por la Constitución y los Estatutos de Autonomía. El Abogado del Estado defiende la constitucionalidad del precepto, frente a las alegaciones de los recurrentes, arguyendo que el artículo 9.1 se limita a proclamar la primacía del plan económico general del artículo 131.1 en materia de planificación territorial y programación de recursos naturales. Pero lo cierto es que, desde el punto de vista competencial, la primacía del plan habrá de derivar de la Constitución y de los Estatutos y no cabe tratar de establecerla en una norma emanada del legislador estatal. Este puede, a través de los planes previstos en el artículo 131 de la Constitución, fijar las bases de la ordenación de la economía en general y de sectores económicos concretos—dado que el artículo 149.1.13 de la Constitución no establece límites en cuanto al contenido material de la planificación económica—, pero no puede establecer una norma que no tenga otro objetivo que el de delimitar las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas. Por ello, con independencia de que el contenido del artículo 9.1 resulte o no conforme a la Constitución, el precepto es inconstitucional por las razones expuestas en el fundamento jurídico cuarto.

En cuanto al apartado 2 del artículo 9, la primera cuestión que plantea es la determinación de su alcance, pues en su actual redacción los supuestos potencialmente objeto de la norma son prácticamente ilimitados. De un lado, sólo quedan excluidos los dos supuestos previstos en el apartado

primero y no se especifica la naturaleza de los planes, programas o acuerdos a que hace referencia; de otro, el precepto es de aplicación a todos los casos en que el ejercicio de una competencia estatal o comunitaria afecte a servicios o competencias de la otra parte, siendo así que, dada la interrelación entre las diversas actividades de los poderes públicos, es difícil imaginar alguna actuación del Estado o de las Comunidades Autónomas en que esa incidencia no se produzca en alguna medida.

Sostiene el Abogado del Estado que este apartado 2 del artículo 9 es claramente una norma de coordinación del ejercicio de las potestades planificadoras del Estado y de las Comunidades Autónomas y que la regla en él contenida no puede ser más respetuosa con el principio de autonomía.

Es evidente, como ya ha señalado en otras ocasiones este Tribunal, que la colaboración entre la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas resulta imprescindible para el buen funcionamiento de un Estado de las Autonomías. Del mismo modo, el principio de coordinación, que en el campo económico está expresamente afirmado en la Constitución, respalda la creación de Organos coordinadores que fijen pautas de actuación al Estado y a las Comunidades Autónomas en materias en que uno y otras resulten afectados.

Pero en el caso del artículo 9.2, el carácter necesario y vinculante del acuerdo entre el Estado y la Comunidad, y la atribución de un papel arbitral al Consejo a que se refiere el artículo 131.2 de la Constitución, colocan al precepto

*en un plano distinto al de la colaboración y la coordinación. Como consecuencia de dicho precepto, el ejercicio de competencias reservadas a diversos Organos del Estado o de la Comunidad Autónoma se ve condicionado a la decisión de otro Organo, al que se atribuyen las facultades decisorias que a aquéllos pudieran corresponderles, invadiendo así su esfera de competencia. Por otra parte, con independencia de que sea discutible —como entienden los recurrentes— que al Consejo pueda atribuírsele una función no acorde con el fin que ha determinado su previsión constitucional, el hecho es que con la función de arbitraje a él encomendada se interpone un mecanismo para la resolución de conflictos competenciales no previsto constitucionalmente.*

*En definitiva, el apartado segundo del artículo 9 resulta también inconstitucional al suponer una reformulación del ámbito de competencias definido por la Constitución, así como una limitación de potestades atribuidas constitucionalmente a diversos Organos y la creación de controles sobre la actuación de las Comunidades Autónomas que no aparecen en la Ley Fundamental.*

### 3. STC 27/1987, de 27 de febrero

La perspectiva adoptada aquí es diferente, la coordinación ya no desde el punto de vista del Estado respecto de las CC. AA., sino desde la perspectiva de las Administraciones Locales (las provincias, en concreto, en el supuesto planteado ante el TC), como sujetos pasivos de la actividad

de coordinación (y control) administrativa, discutiéndose en el fondo la titularidad de esa función de control sobre las Administraciones Locales.

Al hilo de esta consideración central surge el tema inevitable del alcance de ésta y su proyección e influencia que, en principio, pudiera ser limitadora del ámbito de competencias de las Administraciones Locales.

Se apunta también, desde el tratamiento argumentativo de esta STC, una nueva perspectiva que en otras no se había llegado a hacer explícita: la visión de la coordinación administrativa como fenómeno omnicomprensivo y general, que se debe proyectar sobre todas y cada una de las Administraciones, a fin de que llegue a adquirir pleno sentido y plasmación como tal principio. Abarca, por tanto, las fórmulas de coordinación entre las Administraciones Locales y de ésta con el Estado y las Comunidades Autónomas. La «unidad del sistema en su conjunto», a la que ya se había referido antes la STC 32/1981, plantea la necesidad de una visión global del principio de coordinación y el correspondiente ajuste de las respectivas competencias de cada una de dichas Administraciones.

La Sentencia resuelve un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por 53 Senadores contra la Ley 2/1983, de 4 de octubre, de la Generalidad Valenciana, por la que se declaran de interés general para la Comunidad Valenciana determinadas funciones propias de las Diputaciones Provinciales, por estimar los recurrentes que determinados preceptos de la ley excedían de las facultades de coordinación y control sobre la actividad de las Diputaciones Provinciales atribuidas a la Comunidad por el artículo 47, números 3 y 5, de su Estatuto de Autonomía, infringiendo

giéndose con ello el principio de autonomía provincial, reconocido por los artículos 137 y 141.2 CE:

1. Los recurrentes impugnan determinados preceptos de la Ley 2/1983, de 4 de octubre, por la que se declaran de interés general para la Comunidad Valenciana determinadas funciones propias de las Diputaciones Provinciales. Estiman que el contenido de dichos preceptos excede de las facultades de coordinación y control sobre la actividad de las Diputaciones Provinciales atribuidas a la Comunidad por el artículo 47, números 3 y 5, de su Estatuto de Autonomía, infringiendo con ello el principio de autonomía provincial que los artículos 137 y 141.2 de la Constitución reconocen y garantizan y que los artículos 44 y 47 del propio EACV reiteran.

Así delimitado el objeto del presente recurso, su resolución exige el contraste de los preceptos impugnados con las disposiciones constitucionales y estatutarias relativas a la autonomía provincial y sus límites (arts. 137, 141 y 149.1.18 de la CE y art. 47 del EACV), así como con las disposiciones de la legislación del Estado en materia de coordinación y control de la actividad de las entidades locales, en cuanto que la legitimidad constitucional de aquellos preceptos depende de su conformidad con todas ellas.

2. La Constitución garantiza la autonomía de las provincias para la gestión de sus propios intereses (art. 137), encomendando su gobierno y administración autónoma a Diputaciones y otras Corporaciones de carácter representativo (art. 141.2). Como este

Tribunal ha precisado en repetidas ocasiones (Sentencias 4/1981, de 2 de febrero, y 32/1981, de 28 de julio, fundamentalmente), dicha autonomía hace referencia a la distribución territorial del poder del Estado en el sentido amplio del término, y debe ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, constituyendo en todo caso un poder limitado que no puede oponerse al principio de unidad estatal.

La concreta configuración institucional de la autonomía provincial corresponde al legislador, incluyendo la especificación del ámbito material de competencias de la entidad local, así como las fórmulas o instrumentos de relación con otras entidades públicas y el sistema de controles de legalidad constitucionalmente legítimos.

En primer término, la Ley debe especificar y graduar las competencias provinciales teniendo en cuenta la relación entre intereses locales y supralocales en los asuntos que conciernan a la comunidad provincial y sin más límite que el del reducto indispensable o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza. Incluso, como los propios recurrentes admiten, el legislador puede incidir en la definición de los intereses provinciales y de las competencias que su gestión autónoma comporta «para acomodar esta pieza de nuestra estructura jurídico-política a otras entidades autonómicas de nueva creación» (STC 32/1981, fundamento jurídico 3.º).

Por otra parte, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, no cabe deducir de la Constitución que, en todo caso, corresponda a cada una de ellas un derecho o facultad que le permita ejercer las competencias que le son propias en régimen de estricta y absoluta separación. Por el contrario, la unidad misma del sistema en su conjunto, en el que las diferentes entidades autónomas se integran, así como el principio de eficacia administrativa (art. 103.1 de la CE), que debe predicarse no sólo de cada Administración Pública, sino del entero entramado de los servicios públicos, permiten, cuando no imponen, al legislador establecer fórmulas y cauces de relación entre unas y otras Administraciones Locales y de todas ellas con el Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de las competencias que para la gestión de sus intereses respectivos les correspondan.

Entre tales fórmulas de relación interadministrativa y de conformidad, en su caso, con los correspondientes Estatutos de Autonomía, el legislador puede disponer la coordinación de la actividad de las Corporaciones locales por el Estado o por las Comunidades Autónomas, según el régimen de distribución de competencias entre aquél y éstas. Como ha tenido ocasión de declarar este Tribunal en anteriores decisiones (Sentencias 32/1983, de 28 de abril, y 42/1983, de 20 de mayo, entre otras), tal coordinación no supone, sin embargo, una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma; antes bien, presupo-

ne lógicamente la titularidad de las competencias en favor de la entidad coordinada. La coordinación implica «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 Administraciones coordinadora y coordinada en el ejercicio de sus respectivas competencias, de manera que se logre la «integración de actos parciales en la globalidad del sistema», integración que la coordinación persigue para evitar contradicciones y reducir disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían el funcionamiento del mismo. Así entendida, la coordinación constituye un límite al pleno ejercicio de las competencias propias de las Corporaciones Locales y como tal, en cuanto que afecta el alcance de la autonomía local constitucionalmente garantizada, sólo puede producirse en estos casos y con las condiciones previstas en la Ley. Finalmente, es preciso reiterar que el principio de autonomía de las Corporaciones Locales es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre ejercicio de sus competencias realizado, en los casos y formas predeterminados por el legislador, por el Estado o por las Comunidades Autónomas, habida cuenta de la posición de superioridad de uno y otra sobre las entidades locales. Bien entendido que nunca podrá tratarse de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica respecto de la Administración estatal o autonómica, sino de con-

troles de carácter concreto, que habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la entidad local incidan en intereses generales concurrentes con los de aquéllas (STC 4/1981, fundamento jurídico 3.º).

3. Dado que a través de la garantía constitucional de la autonomía local se configura un modelo de Estado (STC 32/1981, fundamento jurídico 5.º), corresponde a los órganos centrales de éste la fijación de principios o criterios básicos en esta materia, de aplicación en todo el territorio estatal, y así se deduce de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la Constitución que atribuye al Estado la competencia para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Ahora bien, debe igualmente recordarse que «la fijación de estas condiciones básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas, ya que la potestad normativa de las Comunidades Autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario» (STC 32/1981, fundamento jurídico 5.º). Más aún, los Estatutos de Autonomía establecen disposiciones específicas en materia de régimen local, atribuyendo a las respectivas Comunidades Autónomas, dentro del marco establecido por la legislación estatal, ciertas competencias en sus relaciones con las entidades locales ubicadas en su territorio. Así por lo que al presente caso concierne, el EACV dispone en su artículo 47.3 que «la Comunidad

Valenciana coordinará las funciones propias de las Diputaciones Provinciales que sean de interés general comunitario. A estos efectos, y en el marco de la legislación del Estado, por Ley de las Cortes Valencianas, aprobada por mayoría absoluta, se establecerán las fórmulas generales de coordinación y relación de funciones que deban ser coordinadas, fijándose, en su caso, las singulares que, según la naturaleza de la función, sean indispensables para la más adecuada coordinación. A los efectos de coordinar estas funciones, los presupuestos de las Diputaciones, que éstas elaboren y aprueben, se unirán a los de la Generalidad Valenciana». Por otra parte, el artículo 47.5 del EACV dispone que «si una Diputación Provincial no cumpliera las obligaciones que el presente Estatuto y otras Leyes de las Cortes Valencianas le impongan, el Consell, previo requerimiento al Presidente de la Diputación de que se trate, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquéllas al cumplimiento forzoso de tales obligaciones», pudiendo en tal caso la Diputación recurrir ante el Tribunal Superior de Justicia Valenciano.

4. En cuanto a la legislación estatal, las normas básicas que han de tomarse en consideración en la resolución del presente recurso son las contenidas en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, actualmente vigente, puesto que como declara la Sentencia 87/1985, de 16 de julio, y más recientemente la 137/1986, de 6 de noviembre, reiterando lo que viene siendo criterio de este Tribu-

nal, «en el recurso abstracto no se fiscaliza si el legislador se atuvo o no, en el momento de legislar, a los límites que sobre él pesaban, sino, más bien, si su producto normativo se atempera, en el momento de examen jurisdiccional, a tales límites y condiciones».

La citada Ley de Bases dispone en su artículo 7.2 que las competencias propias de los entes locales deberán ejercerse «atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones públicas»; en el artículo 10.2 prescribe que «procederá la coordinación de las competencias de las entidades entre sí y, especialmente, con las de las restantes Administraciones públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan del interés propio de las correspondientes entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios con los de éstas»; finalmente, y de manera más concreta, en su artículo 59 establece que en los supuestos previstos en el mencionado artículo 10.2, y para el caso de que la coherencia de la actuación de las Administraciones Públicas no pueda alcanzarse por los procedimientos contemplados en los artículos anteriores o éstos resultaran manifiestamente inadecuados, «las Leyes del Estado y las Comunidades Autónomas reguladoras de los distintos sectores de la acción pública podrán atribuir al Gobierno de la Nación o al Consejo de Gobierno la facultad de coordinar la actividad de la Administración Local y, en especial, de las Diputaciones Provinciales

en el ejercicio de sus competencias», debiendo realizarse tal coordinación «mediante la definición concreta y en relación con una materia, servicio o competencia determinados de los intereses generales o comunitarios, a través de planes sectoriales para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente»; asimismo dichos planes deberán tramitarse con la participación de las administraciones afectadas, a que se refiere el artículo 58.2 de la propia Ley, para armonizar los intereses públicos en presencia, y debiendo precisar la Ley coordinadora, «con el suficiente grado de detalle, las condiciones y los límites de la coordinación, así como las modalidades de control que se reserven las Cortes Generales o las correspondientes Asambleas Legislativas».

Todos estos preceptos estatutarios y legales, interpretados conjunta y sistemáticamente y de conformidad con la Constitución, son los que deben tomarse en consideración como parámetros de la legitimidad constitucional de los preceptos impugnados de la Ley 2/1983 de la Generalidad Valenciana, de tal manera que su infracción por estos últimos determinaría su nulidad por vulneración del bloque de constitucionalidad aplicable a la materia de que se trata.

- c) La coordinación entre Administraciones
- 4. STC 106/1987, de 25 de junio, en relación con el conflicto positivo de competencia promovido por el Consejo Ejecutivo de la Gene-

ralidad de Cataluña contra determinados artículos del Real Decreto 3304/1983, de 28 de diciembre, sobre protección a la cinematografía española

En esta nueva Sentencia el Tribunal Constitucional aporta la visión del principio de coordinación como un auténtico principio informador y rector del alcance de las competencias de toda Administración y de las posteriores interrelaciones y mutuas implicaciones en el ejercicio de tales competencias que de él derivan; respecto este segundo, posiblemente, el más importante y auténticamente definitorio del concepto de coordinación administrativa.

Interesante es también en esta sentencia la visión más progresista de la función de coordinación como tarea de todas las Administraciones Públicas implicadas y no como función o competencia atribuida a alguna de ellas y a ejercer sobre las otras. La coordinación propiamente dicha se define así como tarea en la que han de intervenir todas las partes implicadas, cada una desde su ámbito respectivo, aunque, hemos de señalarlo, tal interpretación es sostenida en relación con un supuesto en el que no se implicaba la competencia de coordinación general del Estado:

4. *El artículo 16.1 del Real Decreto 3304/1983 establece que el Ministerio de Cultura será el único órgano competente para la concesión de las licencias de doblaje de películas extranjeras a cualquier lengua oficial de España, y la atribución de esta competencia también se discute en el presente conflicto de competencia. Tanto el Estado como la Generalidad (respecto a las empresas dis-*

*tribuidoras domiciliadas en Cataluña) sostienen que esta competencia les corresponde en exclusiva.*

*La competencia cuestionada se refiere a medidas relativas a las cuotas de distribución. Estas cuotas, legalmente impuestas, suponen para quien quiera realizar el doblaje y distribución de películas extranjeras la carga de distribuir al mismo tiempo una película española, en una proporción que toma en cuenta los ingresos brutos de taquilla de esa película española. Ese distribuidor, en función de esos ingresos, podrá llegar a obtener la concesión de hasta cuatro licencias de doblaje y de distribución de películas extranjeras por cada película española a distribuir o efectivamente distribuida.*

*La concesión de la licencia de doblaje es así la ejecución de una medida de protección de la industria cinematográfica española como tal. Pues la imposición de cuotas de distribución tiene una finalidad económica, y ello aun a costa de los valores culturales y de espectáculo de la cinematografía extranjera, cuyas posibilidades de exhibición se limitan con este tipo de medidas. Los aspectos económicos —incluso de comercio exterior por las posibilidades de exportación de nuestra producción cinematográfica— se entrecruzan e incluso predominan sobre los específicamente culturales, aunque las medidas tengan repercusión también en el ámbito cultural y de espectáculos, cuestión ésta de la que no hemos de ocuparnos en el presente conflicto.*

*Según la Generalidad de Cataluña la promulgación del Real De-*

creto 3304/1983 sería un intento de derogar y dejar sin efecto el artículo 4 del Decreto de la Generalidad de 10 de julio de 1982, que dispone que la concesión de licencias de doblaje de películas extranjeras a las empresas distribuidoras domiciliadas en Cataluña corresponde al Departamento de Cultura y Medios de Comunicación de la Generalidad, Decreto que la jurisdicción contencioso-administrativa ha estimado compatible con la Ley 3/1980, de 10 de enero. Sin embargo, no se discute en este conflicto positivo de competencia la facultad de la industria cinematográfica, cuestión que tampoco podría entenderse resuelta definitivamente por una Sentencia de los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo que, además, en el presente caso expresamente afirma que no se debatía en la misma la competencia de la Generalidad, sino sólo la compatibilidad del precepto reglamentario catalán con la norma del Estado, desde la sola perspectiva de la relación Ley-reglamento de ejecución.

El tema de la discusión es sólo el de la competencia para la concesión de licencias de doblaje, supeditada por la legislación del Estado a la distribución de películas españolas. Según la Generalidad se trataría de un típico acto de ejecución en relación con la cinematografía. El tema afectaría además a la competencia colateral de garantizar el uso del idioma catalán. Se sostiene que no es aceptable que la protección de la industria cinematográfica sea un sistema integrado cuyo funcionamiento obligue a un tratamiento global e impida que la ejecución de las me-

didias que lo configuran sea llevada por los órganos de la Comunidad Autónoma, pues lo que pretende integrarse es el sistema y no los aspectos de ejecución del mismo.

Para la Generalidad la protección de la cinematografía nacional y la propia unidad del sistema quedarían suficientemente aseguradas con el establecimiento y la exigencia de este condicionamiento legal para la concesión de licencias, reconociéndose así que como política de protección de la industria cinematográfica y restrictiva de la exhibición de películas no producidas en España, se enmarca dentro de las competencias reguladoras que corresponden a los órganos centrales del Estado.

El Letrado del Estado defiende la competencia exclusiva del Gobierno alegando las disfunciones que pudieran producirse con un tratamiento separado o aislado del tema de la cuota de distribución; ello podría implicar la inviabilidad del sistema mismo de medidas de fomento y estímulo a la industria afectada que han de operar para todo el sector y que se llevan a cabo en todo el territorio nacional como mercado único, y para proteger la industria cinematográfica española frente a la competencia internacional. Además, al depender el número de licencias de los ingresos brutos en taquilla española objeto de distribución, la Administración habrá de controlar la iniciación del rodaje de esa película, y posteriormente la existencia de los ingresos brutos en taquilla, así como el haber pagado las tasas devengadas por anteriores licencias. Por ello alega la representación del Estado

que dentro de la competencia de coordinación estatal se integraría esta concesión de licencias de doblaje.

Según resulta del artículo 16, objeto del conflicto, se trata de una facultad reglada en cuanto que se tiene «derecho a la obtención» de un máximo de cuatro licencias por cada película española distribuida y en función del importe de los ingresos brutos de taquilla de esa película española. No cabe duda del significado económico de la medida que supone incluso el sacrificio del posible interés cultural por un mayor acceso a la cinematografía no española, en favor del interés de fomentar una actividad productiva económica, aunque de contenido y significado cultural. La protección de la cinematografía nacional, la propia unidad del sistema y el tratamiento general en su conjunto quedan suficientemente asegurados con el establecimiento y exigencias de este condicionamiento legal para la concesión de licencias. Sin embargo, dado el carácter estrictamente reglado de la decisión, para la que no cabe margen alguno de discrecionalidad, no existe razón alguna para negar la actuación administrativa directa de carácter reglado de los órganos autonómicos, que tienen asignada la competencia ejecutiva en materia de industria, en este caso cinematográfica, sin que ello suponga un obstáculo para el funcionamiento y la viabilidad del sistema mismo de la cuota de distribución. A ello se une la existencia de competencias atribuidas al Ministerio de Economía y Hacienda en lo relativo a la importación de películas extranjeras, lo

que permite a la Administración del Estado una intervención respecto a los temas que afectan al comercio internacional.

Tampoco son razones suficientes para excluir la competencia de la Generalidad la necesidad de que el órgano que concede la licencia compruebe el pago de las tasas devengadas por anteriores licencias, o el efectivo rodaje de una película, incluso en el caso de que la Empresa productora estuviera domiciliada fuera de Cataluña, o el control del volumen de ingresos de taquilla. Estas dificultades que pudieran existir, en primer lugar no pueden ser alegadas para eludir competencias que constitucionalmente correspondan a una Comunidad Autónoma, pues en tal caso bastaría que en el diseño de una legislación estatal reguladora de una materia se dificultara artificialmente su ejecución autonómica para justificar la negación o supresión de esa competencia. Al contrario, la existencia de competencias de ejecución autonómica supone la necesidad de establecer los instrumentos de coordinación y colaboración de las Administraciones Públicas implicadas, en este caso el Ministerio de Cultura y el órgano correspondiente de la Generalidad de Cataluña, no excluyéndose respectivamente uno y otro para esta necesaria coordinación y colaboración. Como ha dicho la Sentencia de este Tribunal de 4 de julio de 1985, la necesidad de asegurar la acción conjunta, la información recíproca y la maximización de la eficacia no crea en sí mismo competencia alguna para el Estado ni puede ser utilizada en consecuencia por éste para limitar indebida-

mente las competencias de las Comunidades Autónomas. Más bien la coordinación cuenta con la «obligada colaboración» de las Administraciones Públicas implicadas, como un prius, tanto lógico como jurídico, pues sin colaboración de los entes a coordinar ninguna coordinación es posible.

Aunque la competencia debatida tenga relación tanto con la materia de espectáculos como con la de cultura, lo cierto es que la perspectiva económica de la medida es la predominante, y por ello puede estimarse incluida dentro de las competencias que a la Generalidad de Cataluña le reconoce el artículo 12.1.2 de su Estatuto. Sin embargo, no resulta relevante al respecto la alegación por la Generalidad de una competencia para garantizar la normalización del uso del castellano y del catalán en Cataluña, puesto que la exigencia de licencia de doblaje responde a una finalidad predominantemente económica productiva.

Precisamente por este carácter económico de la medida —que trata de conseguir que se produzcan películas españolas, e indirectamente favorecer su comercialización—, el punto de conexión es el de la producción y el de la distribución, no el de la exhibición. En consecuencia debe entenderse, dejando a salvo las competencias atribuidas al Ministerio de Economía y Hacienda en lo relativo a la importación de películas extranjeras y sin perjuicio de las funciones de coordinación que correspondan al Ministerio de Cultura, que corresponde a la Generalidad de Cataluña, en relación con las empresas distribuidoras allí domiciliadas, la competencia para la

concesión de licencias de doblaje de películas extranjeras en cualquier lengua oficial de España.

5. STC 18/1982, de 4 de mayo, resolutoria de los conflictos positivos de competencia números 220 y 230, acumulados, suscitados entre el Gobierno Central y el Gobierno del País Vasco, respecto de determinados aspectos de la materia de Registro y Depósitos de Convenios Colectivos de Trabajo

El conflicto se plantea debido al choque entre las dos normativas respectivas promulgadas sobre la materia: el Decreto 39/1981, promulgado por el Gobierno Vasco, y el Real Decreto 1040/1981, del Gobierno Central:

14. El artículo 5.2 impone a las autoridades laborales de las Comunidades Autónomas la obligación de enviar tres ejemplares del Boletín o Boletines Oficiales de la Comunidad Autónoma en que aparezca publicado el texto de los Convenios, adhesiones a los mismos, variaciones salariales y cualesquiera otros documentos inscribibles conforme al artículo 2.º

La representación de la Comunidad Autónoma afirma que esta obligación no deriva de la Alta Inspección que corresponde al Estado, según el artículo 12.1 del Estatuto en relación con la facultad de la Comunidad de organizar, dirigir y tutelar los servicios de éste para la ejecución de la legislación laboral, y desconoce la eficacia de la publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad.

*Como alega la Abogacía del Estado, la obligación de remitir los Boletines Oficiales se explica como un deber de colaboración dimanante del general deber de auxilio recíproco entre autoridades estatales y autónomas. Este deber, que no es menester justificar en preceptos concretos, se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución, aunque no es ocioso recordar que el principio de coordinación, en relación con las Comunidades Autónomas, se eleva por la norma fundamental a la consideración de uno de los principios de actuación (arts. 103.1 y 152).*

*En el caso examinado, no puede pretenderse que la obligación de remitir los Boletines signifique desconocer el efecto de publicidad de éstos, que, cualquiera que sea su ámbito o intensidad, en nada queda disminuido por el hecho de que la remisión de los Boletines en los que consten los datos de interés para la Administración laboral se facilite por la Administración de la Comunidad Autónoma, obviando con ello una labor de búsqueda innecesaria y expuesta a errores u omisiones.*

*Los mismos razonamientos pueden hacerse para justificar el precepto contenido en el artículo 5.1 del Real Decreto de 22 de mayo de 1981. La obligación que establece de comunicar copias de todo asiento practicado en los respectivos Registros se solicita por la Comunidad Autónoma que se*

*restrinja a los que no requieren publicidad oficial, lo que no aparece como justificado si se contempla desde la perspectiva del deber de colaboración antes apuntado.*

Desde la argumentación contenida en este FJ 14, el TC no hace sino una simple aplicación del principio de coordinación administrativa; principio de coordinación donde, en este caso, las implicaciones o cariz competenciales aparecen prácticamente difuminados.

Y se aplica el principio en su aspecto del deber de información recíproco, que no es más que uno de sus contenidos. Junto a éste podríamos citar otros que también lo son y que más o menos explícitamente han sido también aludidos o tratados por la jurisprudencia del TC, con algunas muestras concretas en las Sentencias que aquí hemos recogido:

— Respeto del ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias.

— Ponderación en la actuación de las competencias propias de la totalidad de los intereses públicos implicados.

— Obligación de facilitar a las otras Administraciones la información sobre la propia gestión relevante para el adecuado desarrollo por éstas de sus respectivos cometidos.

— Prestación, en el ámbito propio, de la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran precisar para la realización de sus tareas

Alfredo Galán Galán  
Guillermo García Arán  
Alfonso Grande Pérez



# Bibliografía

