

La coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas

SUMARIO: I. LA COORDINACION EN EL MARCO DE LAS RELACIONES DE COLABORACION ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS. 1. La relación de coordinación en el contexto del principio general de colaboración. 2. Título y contenido de la relación de coordinación: Coordinación intra e intersubjetiva; Coordinación obligatoria y voluntaria. II. LA COORDINACION COMO COMPETENCIA. 1. El modo de establecimiento de la relación de coordinación. 2. La coordinación derivada de los títulos competenciales sustantivos del Estado. 3. El contenido funcional de la competencia específica de coordinación. 4. La posibilidad de actuación autonómica al margen de los mecanismos de coordinación obligatoria. 5. Las técnicas específicas de coordinación obligatoria.

I. LA COORDINACION EN EL MARCO DE LAS RELACIONES DE COLABORACION ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

1. LA RELACIÓN DE COORDINACIÓN EN EL CONTEXTO DEL PRINCIPIO GENERAL DE COLABORACIÓN

No parece que sea necesario ya en la actualidad justificar especialmente que las relaciones que se producen entre el Estado y las Comunidades Autónomas con ocasión del ejercicio de sus poderes deben basarse en un principio general de colaboración. Dicho principio se presenta cada vez más como el alma misma de la estructura compuesta de poder, como la sustancia que permite la adecuada combinación y síntesis de los dos elementos que entran en reacción en el sistema autonómico: la unidad del conjunto y la autonomía de las partes. La cons-

tatación de que la presión que ejercen estos dos polos opuestos sobre los complejos sistemas estatales de hoy sólo puede aliviarse mediante la actuación armónica y coincidente en sus finalidades últimas de los diversos poderes ha conducido en todos los Estados compuestos a enfatizar la exigencia de colaboración entre todos ellos. El principio de colaboración se presenta así, antes que nada, como un imperativo político, que encuentra una primera traducción jurídica como *deber constitucional general* que exige determinadas actitudes y comportamientos y que encierra, en palabras de SCHWARTZ-LIEBERMANN, una «ética institucional objetivizada»¹, expresada esencialmente en términos de amistad, lealtad y aunamiento de esfuerzos, opuesta por tanto a la rivalidad, la desconfianza y la persecución egoísta del propio interés².

La conversión de un tal imperativo político en deber jurídico-constitucional puede producirse de modo diverso³ pero, en todo caso, el resultado es coincidente y se despliega en un doble plano: por una parte, la formulación de un principio general que se erige en límite negativo a las posibilidades de actuación legítima de las distintas instancias de poder, en la medida en que exige ponderar el interés del conjunto y el de las demás instancias. La actuación de cada una de ellas no sólo debe moverse formalmente en el ámbito de las propias competencias, sino que, materialmente, debe respetar tales intereses. Y dicho límite negativo, en tanto que deriva de un deber jurídico-constitucional, es controlable jurisdiccionalmente, con independencia de la dificultad intrínseca que conlleva la apreciación de su transgresión. Por otra, dicho deber encierra igualmente un contenido positivo, que se expresa en términos de auxilio y asistencia mutua para que cada instancia pueda cumplir adecuadamente con las responsabilidades que tiene asignadas. Todas ellas, en cuanto pertenecen a una misma comunidad y están por ello indisolublemente unidas por un vínculo de solidaridad, no pueden sentirse ajenas al cumplimiento de las funciones de las demás. De ahí que todas deban prestar el auxilio que requieran las demás en el

¹ «Une notion capitale du Droit Constitutionnel allemand: la Bundestreue (fidélité fédérale)», en *Revue de Droit Public*, 1978, 3, p. 783.

² Sobre el origen y la fundación jurídico-constitucional del deber general de colaboración en el Derecho comparado me remito a mi trabajo *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Madrid, 1986, pp. 237 y ss.

³ Así, la obtención doctrinal y jurisprudencial de un principio general derivado de la Constitución, como es el caso de la *Bundestreue* en Alemania, o incluso la formulación por el Tribunal Constitucional español de un deber general de colaboración «que no es menester justificar en preceptos concretos, (pues) se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del poder que se implanta en la Constitución» (STC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 14); o bien su obtención a partir de una norma constitucional positiva, como puede ser el principio de solidaridad (art. 2 CE). En esta segunda línea, por ejemplo, J. A. SANTAMARÍA: *Fundamentos de Derecho Administrativo*, I, Madrid, 1988, pp. 272 y ss., y E. AJA, J. TORNOS, T. FONT, J. M. PERULLES y E. ALBERTÍ: *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1985, pp. 85 y 86.

ejercicio de sus propios poderes, en el cabal cumplimiento de sus funciones y responsabilidades. Todo ello, que se desprende directamente de la Constitución, como ha manifestado reiteradamente el TC a lo largo de su jurisprudencia, ha sido concretado y positivizado recientemente en el Título I de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que ha dispuesto además, como novedad más remarcable, un instrumento específico, el requerimiento, para dar cauce a la exigencia ordinaria de dicho deber en su dimensión positiva (art. 4.2 y 3) ⁴.

Sin embargo, el principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas no agota su significado y su virtualidad en el reconocimiento constitucional de tal deber, en los términos indicados. Más bien, la colaboración se presenta como el criterio que debe inspirar el conjunto de las relaciones que se traban entre el Estado y las Comunidades Autónomas con ocasión del ejercicio de sus poderes, cuando éstos se proyectan en zonas de mutuo interés (aunque las competencias de actuación en las mismas se encuentren divididas y sean de diversa naturaleza e intensidad) o cuando coinciden en un mismo espacio físico. La colaboración deja de ser aquí, no obstante, un deber jurídico-constitucional, en sentido estricto, para presentarse como un principio que inspira el entero diseño del Estado autonómico, exigiendo, desde una perspectiva de eficacia y aun de viabilidad del propio sistema, que todo él se disponga de tal manera que favorezca una actuación coherente y armónica del conjunto ⁵. Entre las técnicas e instrumentos que deben disponerse a tal finalidad cabe sin duda incluir aquellos mecanismos que propician la coordinación entre las dos instancias, pero ni éstos son los únicos posibles y realmente existentes ni tampoco su previsión y puesta en marcha agota el contenido genérico de tal exigencia. Habrá que distinguir pues, en primer lugar, de modo sumario, la coordinación en sentido estricto de los otros mecanismos o fórmulas que persiguen igualmente la coherencia y la armonía de la actuación de los diversos poderes públicos.

La coordinación, de una parte, debe diferenciarse del deber general de colaboración, tanto en su dimensión negativa (como límite que oponen los intereses del conjunto y de las demás instancias) como positiva (auxilio recíproco), pues ni se construye como *deber jurídico* ni

⁴ Sobre el deber general de colaboración, en sus dimensiones positiva y negativa, tal como ha sido concretado en la Ley, me remito a mi trabajo «Relaciones entre Administraciones Públicas», en J. LEGUINA y M. SÁNCHEZ MORÓN (coords.), *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Madrid, 1993.

⁵ Sobre la configuración de la colaboración (en términos de coordinación) como principio, con los efectos que cabe reconocer a los mismos, *vid.* especialmente L. PAREJO: *Estado social y Administración Pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*, Madrid, 1983, pp. 137 y ss.

coincide con aquél en su finalidad y contenido específicos, como se comprobará. De otra, no cabe confundirla tampoco con un tipo especial de distribución de competencias que, en escasas ocasiones pero no por ello de forma irrelevante dogmáticamente, utiliza el bloque de la constitucionalidad. Es el caso de las competencias conjuntas o mancomunadas, que dan paso a un régimen de cooperación obligatoria por el cual se exige que una determinada actuación sea realizada en mano común por las dos instancias⁶. En este supuesto, la distribución de competencias en los sectores afectados se diseña sobre el criterio de la *atribución conjunta* al Estado y las Comunidades Autónomas, y no sobre el general de atribución alternativa de las diversas facultades de intervención pública, sin perjuicio de su eventual articulación posterior, tantas veces necesaria⁷. La coordinación, en efecto, presupone actuaciones separadas e independientes, potencialmente diversas. Cuando de una actuación obligatoriamente conjunta se trata (de tal modo que no es posible el ejercicio de la correspondiente competencia si no es bajo tal régimen mancomunado) no es necesario ya articular un mecanismo que evite las disfunciones que puede acarrear la diversidad, por el mero hecho de que ésta ya no se produce.

2. TÍTULO Y CONTENIDO DE LA RELACIÓN DE COORDINACIÓN:
COORDINACIÓN INTRA E INTERSUBJETIVA;
COORDINACIÓN OBLIGATORIA Y VOLUNTARIA

Esta última observación permite una primera aproximación al núcleo del concepto de coordinación: es éste un mecanismo de relación entre dos instancias cuya razón de ser estriba esencialmente en evitar que las decisiones que puedan tomar resulten incompatibles en aras a la realización de una finalidad que incumbe por igual a las dos. Presupone por tanto el reconocimiento de un ámbito propio y autónomo de decisión que se proyecta sobre un mismo sector material o un mismo espacio físico, respecto del cual es posible identificar ciertas finalidades u objetivos que los dos deben realizar, cada uno desde sus propias facultades de intervención, o, al menos, donde resulta inexcusa-

⁶ Puede citarse aquí la Junta de Seguridad en Cataluña (art. 13.6 y 7 EAC), órgano mixto entre la Administración del Estado y la de la Generalidad que ostenta, por disposición estatutaria, ciertas funciones decisorias que sólo cabe ejercer de mutuo acuerdo entre las dos partes. Igualmente, puede inscribirse en esta misma categoría básica, aunque con alguna variación en cuanto a las posibilidades de actuación separadas de las partes y sus efectos, la competencia en materia de denominaciones de origen, que la mayoría de Estatutos han asignado a sus respectivas Comunidades Autónomas «en colaboración con el Estado», tal como ha sido interpretada por el TC (STC 11/1986, de 28 de enero).

⁷ Una más amplia exposición de los diversos mecanismos que pueden reconducirse en general al principio de colaboración en mi trabajo «Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *REDC*, 14, 1985.

ble la armonía y no contradicción de las actuaciones respectivas. En virtud de su autonomía, en efecto, las decisiones que ambas partes pueden adoptar en la materia pueden resultar contradictorias o incompatibles con la realización de tales objetivos, y por ello se pone en marcha un mecanismo de relación que pretende evitar tal resultado disfuncional. Y tal mecanismo, necesariamente, sólo puede operar *limitando la autonomía* de las partes en la correspondiente toma de decisiones.

En este sentido genérico, la coordinación puede presentarse en formas muy distintas, en función de la posición recíproca que mantengan las entidades u órganos que vayan a coordinarse, esto es, en función de la naturaleza de la relación preexistente sobre la que vaya a insertarse la de coordinación. Cabe distinguir primeramente, desde luego, la coordinación que puede producirse entre órganos que pertenezcan a la misma instancia de gobierno, unidos por una relación de jerarquía, de aquella que se construya entre órganos pertenecientes a distintas instancias, entre las que no media relación de jerarquía, ni aun de subordinación orgánica de cualquier otra especie. Es claro que, en el primer caso, el órgano superior detenta facultades de coordinación respecto de los inferiores, inscribibles en la propia relación de jerarquía que los une. En el segundo caso, en cambio, para reconocer que una parte goza de facultades de coordinación sobre otras deberá mediar un apoderamiento específico y suficiente. Si no existe tal apoderamiento no podrá hablarse propiamente de *facultades* de coordinación de una instancia sobre otra, aunque, naturalmente, ello no impide que pueda entablarse también una *relación* de coordinación entre las dos, como se verá más adelante.

Pero la diferencia entre ambos supuestos no versa únicamente en el *título* en el que se apoya la facultad de coordinar, sino en el propio *contenido* de dicha dificultad. Aunque no sea pertinente aquí tratar la coordinación intrasubjetiva, sí debe resaltarse al menos el hecho de que ésta comporta unas funciones más amplias e incisivas, precisamente por inscribirse en una relación de jerarquía de cuyas facultades muchas veces será difícil, cuando no imposible, deslindar con nitidez. Si la coordinación pretende, como se ha dicho, evitar la disfunción entre dos decisiones tomadas por órganos distintos, tal resultado puede lograrse plenamente, y aún con mayor eficacia y simplicidad, mediante el ejercicio de las facultades que ordinariamente corresponden al superior jerárquico, que puede llegar incluso a sustituir la voluntad del órgano inferior por la suya propia, eliminando así el presupuesto del que nace la necesidad de coordinar. En una relación jerárquica el órgano inferior no dispone propiamente de autonomía (en el sentido de ámbito propio, libre y exclusivo de decisión) respecto del superior, y esta circunstancia es determinante para conceptuar las facultades de

coordinación que éste puede ejercer sobre los órganos subordinados. En realidad, en estos casos la coordinación aparece como el resultado del ejercicio de los poderes jerárquicos más que como una relación específica y diferenciada que se establezca entre el superior y los inferiores.

En cambio, cuando entre los dos órganos no existe relación jerárquica, la coordinación se presenta en modo distinto y se expresará mediante mecanismos más delicados y respetuosos con la autonomía del coordinado (si existe un apoderamiento de uno de ellos para coordinar, pues en caso contrario dicho respeto deberá ser total y absoluto), sin que pueda producirse una sustitución de su voluntad, o al menos, sin que pueda producirse con carácter ordinario, si no está expresamente habilitado un semejante instrumento de intervención. Sobre ello se volverá más adelante, importando ahora destacar únicamente que la no existencia de una relación de subordinación jerárquica, como ocurre entre el Estado y las Comunidades Autónomas⁸, obliga a operar con criterios distintos a los que sirven para definir la coordinación que se produce entre órganos pertenecientes a una misma Administración y vinculados por una relación de jerarquía.

Por otro lado, es preciso distinguir entre la relación de coordinación que se establece entre dos instancias, Estado y Comunidades Autónomas, como resultado de un apoderamiento del primero para coordinar a las segundas, de aquélla que ambas pueden mantener si no media tal apoderamiento al respecto. En este segundo caso, resulta claro que si no es posible apoyar la facultad de coordinar en un título competencial estatal, la relación de coordinación sólo podrá establecerse de mutuo acuerdo y además no deberá alterar la distribución de competencias efectuada por el bloque de la constitucionalidad. Otra vez, la diferencia entre ambas fórmulas de coordinación no versa únicamente sobre el modo en que se establecen (unilateralmente por parte del Estado o bien bilateralmente entre ambas instancias, sobre la base del mutuo acuerdo), sino también sobre su propio contenido, en la medida en que en el segundo caso no puede resultar limitada la autonomía de las partes en el ejercicio de sus poderes respectivos, o, al menos, no en sentido estricto, como limitación externa y forzosa, sino en todo caso voluntaria y reversible. Esta última precisión es necesaria, porque en caso contrario debería mantenerse que, puesto que toda relación de coordinación supone intrínsecamente una restricción de la autonomía de decisión de las partes, tal relación sólo es legítima cuando está expresamente habilitada por el bloque de la constitucionalidad. Sin embargo, si la coordinación se produce de modo voluntario, no resulta

⁸ En reiterada jurisprudencia del TC (SSTC 4/1981, de 2 de febrero; 6/1982, de 22 de febrero, y 76/1983, de 5 de agosto, entre las primeras).

vulnerado el principio de indisponibilidad de las competencias, que es lo que se trata de preservar en esta modalidad, pues las partes, que sí gozan de disponibilidad sobre su ejercicio, optan por realizarlo de común acuerdo con las demás, manteniendo íntegra la titularidad de sus propias competencias. La distinción entre titularidad y ejercicio, predicando la indisponibilidad de la primera y la disponibilidad del segundo, es la que permite aceptar sin reparo la constitucionalidad de estas fórmulas de relación. Y, a la vez, determina su régimen básico, que debe construirse sobre la idea de que, a través de las mismas, ninguna de las dos partes adquiere más poderes de los que tiene atribuidos ni renuncia a los que le corresponden. En otra perspectiva del mismo problema, debe decirse que el establecimiento de una relación voluntaria de coordinación no supone establecer más controles sobre la actuación de las Comunidades Autónomas, o conceder al Estado una capacidad de influencia sobre la actividad de las Comunidades Autónomas mayor de la que le asigna expresamente el bloque de la constitucionalidad.

Indicado el amplio abanico de situaciones en las que puede operar un abstracto y genérico concepto (y voluntad) de coordinación, con las sustanciales diferencias de régimen que conlleva cada caso, es preciso concluir que no cabe hablar de una única categoría de coordinación, a la que puedan reconducirse la diversidad de manifestaciones en las que se expresa ⁹. Desde esta constatación, el objeto de estas páginas se centra en la que se produce entre el Estado y las Comunidades Autónomas como resultado de un apoderamiento constitucional del primero, esto es, en la coordinación como competencia estatal en la relación con las Comunidades Autónomas, o, en otras palabras, la coordinación forzosa, aquélla que obligatoriamente puede imponer el Estado a las Comunidades Autónomas en el desarrollo de sus actividades.

⁹ De ahí que resulte hasta cierto punto vano intentar construir un concepto unitario de coordinación, que no tenga suficientemente en cuenta la diversidad de situaciones sobre las que opera y que comunican tal diversidad a su régimen jurídico. Un excelente y reciente intento de construir unitariamente tal concepto es el de J. SUAY RINCÓN [«La competencia de coordinación», R. GÓMEZ-FERRER (dir.), *La Provincia, en el sistema constitucional*, Madrid, 1991, pp. 169 y ss.], que, no obstante, no toma suficientemente en cuenta tal diversidad a la hora de catalogar las diversas posiciones doctrinales que se han mantenido en nuestro país hasta el momento. El debate no puede resolverse excluyendo del concepto estricto de coordinación aquélla que no proceda de una competencia estatal al respecto, desterrando las relaciones voluntarias *materialmente de coordinación* que se producen entre el Estado y las Comunidades Autónomas al limbo de una genérica e indeterminada categoría de «relaciones de colaboración», de la que nada puede decirse específicamente. A mi entender, es absolutamente preciso distinguir entre coordinación forzosa (figurada como competencia estatal) y coordinación voluntaria (cuando trae causa en el libre acuerdo de las partes), pero tal distinción parte del reconocimiento de que en ambos casos hay *coordinación* (como tipo específico de relación de colaboración), aunque después, efectivamente, haya que establecer el régimen propio (y distinto) que corresponde a cada modalidad.

II. LA COORDINACION COMO COMPETENCIA

1. EL MODO DE ESTABLECIMIENTO DE LA RELACIÓN DE COORDINACIÓN

La Constitución otorga al Estado poderes explícitos de coordinación sobre las Comunidades Autónomas en tres casos: respecto de la «planificación general de la actividad económica» (art. 149.1.13), de la «investigación científica y técnica» (art. 149.1.15) y de la «sanidad» (art. 149.1.16)¹⁰. En estos dos últimos, además, la coordinación debe ser «general», calificativo que no acompaña a dicha competencia en el primero de los supuestos indicados. Sobre esta peculiaridad, que permite pensar en un tratamiento específico de la competencia estatal de coordinación cuando ésta se proyecta sobre el ámbito económico, se volverá después, pero ahora interesa formular las dos preguntas que creo fundamentales en esta cuestión: ¿dispone el Estado de una competencia de coordinación sólo en los casos en los que ésta le es atribuida directa y expresamente, o bien puede deducirse igualmente una facultad de coordinación estatal sobre la actividad de las Comunidades Autónomas en otros supuestos, como parte integrante del contenido funcional de otras competencias? Y, en su caso, ¿ambas facultades de coordinación, apoyadas en un título expreso o bien formando parte implícita de otro, disponen del mismo carácter, el mismo contenido, la misma extensión?

De lo dicho más arriba se desprende sin dificultad que no existe un título general en favor del Estado para que éste coordine la actuación de las Comunidades Autónomas, con independencia del concreto régimen competencial que la discipline en cada uno de los diversos sectores de la acción pública. Por el contrario, el Estado sólo dispondrá de una facultad de coordinación en los casos en que tal facultad se apoye en un título competencial suficiente, lo cual, se ha dicho también,

¹⁰ Se parte aquí del presupuesto, hoy ya bastante aceptado doctrinal y jurisprudencialmente, de que el reparto de competencias se encuentra en las listas de los artículos 148.1 y 149.1 CE (y su traducción en los correspondientes Estatutos), sin que quepa atribuir valor competencial a otras disposiciones constitucionales, al menos con carácter general y directo. Esta precisión debe hacerse porque la «coordinación» entre el Estado y las Comunidades Autónomas viene aludida en otras normas constitucionales. Por ejemplo, y significativamente, en el artículo 156.1 CE, como principio que modula la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas: tal principio debe encontrar, en su caso, una traducción competencial específica en las listas correspondientes de la CE y de los EEAA, que, en este caso, y sin mayores problemas, puede reconocerse fácilmente en el artículo 149.1.13 CE. Igualmente, y aun con mayor claridad si cabe, hay que aplicar tal interpretación a la facultad de coordinación que se asigna al Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma en el artículo 154 CE; tal coordinación (en el caso de que se entienda que se refiere también respecto a la Comunidad Autónoma, y no sólo a las unidades periféricas de la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma) deberá producirse en los supuestos y con la extensión que tenga en cada caso la competencia coordinadora del Estado.

no es óbice para que en los sectores donde no quepa reconocer tal título estatal no puedan igualmente desarrollarse fórmulas de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, aunque en tales supuestos la relación de coordinación que se establezca entre ambas instancias debe construirse sobre un régimen distinto, basado esencialmente en un principio de voluntariedad.

La CE prevé en determinados supuestos un explícito apoderamiento estatal de facultades de coordinación (apartados 13, 15 y 16 del art. 149.1), pero no es menos cierto también que en muchos otros casos establece una concurrencia de poderes entre ambas partes que da lugar a una determinada articulación de sus competencias en la que no es difícil observar una intención coordinadora en su diseño. Cuando al Estado se atribuye la competencia para establecer las «bases» de una determinada materia, con independencia ahora de su concreto alcance, y a las Comunidades Autónomas se confía su desarrollo y ejecución, o bien cuando se asigna al Estado la competencia legislativa, correspondiendo la ejecución a las Comunidades Autónomas, se está disponiendo no sólo una división (y consiguiente reparto) de las competencias de intervención pública sobre tal materia, sino también una determinada articulación de las mismas, al objeto de que las actuaciones que lleven a cabo cada una de las dos partes en el ejercicio de los poderes que les correspondan resulten compatibles y armónicas, pretendiendo así que incidan armoniosa y complementariamente en el sector material donde ambas se proyectan. Es obvio que la articulación de las competencias en aquellas materias donde concurren, en general, las dos instancias, se dispone de tal modo que resulte posible esta integración armónica de las respectivas actuaciones. Cosa distinta, naturalmente, es que tal articulación sea lo suficientemente precisa en todos los casos o que sobre su concreto significado se produzcan interpretaciones diversas y, como resultado de ello, litigios sobre su carácter y alcance exactos. Y más distinto aún es que cualquiera de las dos partes actúe contraviniendo estas reglas de articulación, una vez establecidas con claridad.

Con ello se quiere decir dos cosas: primero, que el *resultado de coordinación* es inherente al propio diseño de la articulación de las competencias, como pretensión natural del propio sistema de distribución vertical de poderes, como criterio básico en el que éste se fundamenta para conseguir su propia viabilidad. Y segundo, que la concreta medida en la que se exija constitucionalmente en cada caso tal resultado de coordinación se encuentra *implícita en las propias reglas de articulación* de cada régimen competencial. Cuando la CE atribuye la competencia básica al Estado en una determinada materia está disponiendo que ciertas cuestiones (sobre las que naturalmente puede haber una discrepancia de interpretación sobre su alcance) reciban un tratamien-

to uniforme en todo el territorio nacional y que las Comunidades Autónomas puedan actuar a partir de dicha uniformidad básica. La coordinación de los dos órdenes de intervención se consigue obligando a que las Comunidades Autónomas respeten las «bases» estatales, estableciendo por tanto la exigencia de armonía a un determinado nivel, que es de mayor profundidad cuando la competencia estatal no se limita a las «bases», sino que alcanza toda la «legislación» del sector. El nivel de exigencia de coordinación está así incorporado al propio diseño de cada régimen competencial. Dicho en otras palabras, las facultades que ostenta el Estado en cada tipo de competencia producen como resultado la coordinación de las diversas intervenciones públicas en el sector hasta un determinado nivel, fijado en cada caso por el alcance de la respectiva competencia.

2. LA COORDINACIÓN DERIVADA DE LOS TÍTULOS COMPETENCIALES SUSTANTIVOS DEL ESTADO

Por los motivos indicados, debe decirse que el Estado no sólo ostenta facultades de coordinación cuando la CE se las atribuye expresamente, sino también en todos aquellos supuestos en que cuenta con títulos competenciales propios. Pero estas últimas facultades de coordinación, incluidas en el contenido de títulos no específica y expresamente coordinadores, sólo llegan hasta donde alcanza el correspondiente título donde se apoyan. El Estado, así, podrá adoptar medidas de carácter coordinador siempre que disponga de competencias sustantivas, pero con el alcance y dentro de los límites que sean propios a éstas. Estamos así ante una competencia de coordinación inespecífica, que, en la medida que constituye parte del contenido de cada una de las diversas competencias estatales sustantivas, nada añade o resta a las mismas. De este modo, otra vez, el título en el que se apoya la coordinación es decisivo para determinar el contenido y el alcance de ésta.

Aun cuando sean reconducibles a esta misma categoría de «competencia inespecífica de coordinación» y participen del mismo régimen, puede resultar útil a efectos expositivos distinguir entre tres supuestos: la coordinación que se deriva directamente de los títulos sustantivos estatales que implican de por sí una determinada articulación con las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas en las mismas materias, como las «bases» o la «legislación» (A); la coordinación que se produce como consecuencia de la preservación de las competencias estatales en los casos de concurrencia de títulos distintos en un mismo espacio físico o sector de la realidad (B); y, finalmente, la coordinación que se produce como consecuencia del ofre-

cimiento de participación a la otra instancia en el ejercicio de competencias propias (C):

A. Según la ya famosa expresión del TC, contenida en la Sentencia 32/1983, de 28 de abril, y repetida con posterioridad en prácticamente todos los casos en los que el Tribunal ha debido enfrentarse a la cuestión, la coordinación *persigue la integración de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema*, y, a tal efecto, la competencia estatal de coordinación *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* (sanitario). Pues bien, partiendo de esta concepción general acerca del contenido funcional de la competencia estatal de coordinación, sobre la que se volverá después, es claro que el Estado puede igualmente perseguir el objetivo general que se indica y adoptar medidas que se orienten en este sentido cuando ejerza cualquiera de sus competencias, y no sólo cuando actúe en virtud de un título específico de coordinación. Pero el carácter y la intensidad de tales medidas, esto es, el grado de condicionamiento de las competencias autonómicas que impliquen los medios y sistemas de relación establecidos para lograr la integración de actos parciales en la globalidad del sistema, dependerá en todo caso del carácter y la intensidad de la competencia de que se trate ¹¹.

En esta línea, el TC ha reconocido que la autorización estatal para la emisión de deuda pública por las Comunidades Autónomas (prevista en el art. 14.3 LOFCA) debe considerarse como una medida de coordinación, y dicha medida se justificaría por la competencia del Estado para adoptar una política monetaria unitaria *ex* artículo 149.1.11 CE ¹². Igualmente, las medidas de coordinación del calendario laboral, a efectos de incluir en él las fiestas establecidas por las Comunidades Autónomas, resultan legítimas para el TC, ya que se insertan en la competencia que detenta el Estado respecto de la legislación laboral ¹³. O las

¹¹ En especial, sobre la dimensión coordinadora implícita en el supuesto de ejecución autonómica de la legislación estatal, J. A. SANTAMARÍA PASTOR: *Fundamentos de Derecho Administrativo*, I, Madrid, 1988, pp. 941 y ss.

¹² STC 11/1984, de 2 de febrero. Además, la justificación de tal medida coordinadora debe buscarse también en la particular aptitud de la LOFCA para diseñar el reparto de competencias en materia de financiación de las Comunidades Autónomas (art. 157.3 CE), lo que le confiere un carácter especial (STC 197/1987, de 12 de noviembre). Sin embargo, aquí importa sobre todo el argumento que justifica tal medida en una competencia sustantiva del Estado, con independencia de que la extensión e intensidad de tal competencia sea pacíficamente aceptada.

¹³ STC 7/1985, de 25 de enero.

diversas medidas de coordinación en materia de seguridad pública, especialmente en el campo de la protección civil, establecidas en la legislación estatal, son valoradas por el TC para enjuiciar su legitimidad desde el punto de vista de su posible inclusión en las competencias sustantivas que posee el Estado en la materia ¹⁴. Y, en fin, el TC considera que ciertas medidas de coordinación respecto de la Administración penitenciaria deben entenderse incluidas en la competencia normativa que ostenta el Estado en la materia, valorando su concreta legitimidad en función de si suponen una injerencia en las facultades de ejecución que en el sector corresponden a la Comunidad Autónoma, pero ya sin mayor referencia a su (indudable y reconocido) carácter coordinador ¹⁵.

B. En otros supuestos, de lo que se trata es de coordinar la actuación del Estado y de las Comunidades Autónomas cuando ambas instancias poseen competencias que se proyectan en un mismo espacio físico o sector de la realidad. La compatibilidad de las diversas intervenciones públicas sobre dicho espacio o sector constituye una elemental exigencia de racionalidad, pero de dicha exigencia no se sigue una atribución al Estado de una capacidad de condicionamiento y vinculación de las competencias autonómicas mayor de la que le corresponde según los poderes que tiene atribuidos y que se proyectan en el sector. En tales casos, en los que resulta inexcusable una adecuada articulación de las respectivas actuaciones, se trata de preservar las competencias de ambas partes, de tal modo que sea posible que, ejerciendo cada una la suya, se respeten las que correspondan a las demás.

Ello puede conseguirse mediante fórmulas muy diversas, y, en caso de que no haya ninguna previsión al respecto ni se produzca un acuerdo entre las dos instancias en el marco de una relación voluntaria de colaboración, la solución, planteado el litigio, sólo podrá extraerse a partir de la valoración preferente de uno de los títulos competenciales en presencia ¹⁶. Esta solución conflictual, caso por caso y mediante una compleja interpretación de las «materias» y «funciones» que deben encajarse en cada título competencial, no siempre fácilmente deslindables, no es desde luego satisfactoria. Quizá por ello la legislación sec-

¹⁴ SSTC 104/1989, de 8 de junio, y 133/1990, de 19 de julio.

¹⁵ STC 104/1988, de 8 de junio.

¹⁶ Es el caso de la STC 77/1984, de 3 de julio (sobre el Proyecto General de Ordenación Urbana del Puerto de Bilbao), en la que el propio TC, después de examinar la cuestión al objeto de valorar la preferencia de un título sobre otro, hace una apelación a la resolución de esta concurrencia de títulos mediante mecanismos de colaboración. Lo mismo cabe decir sustancialmente de la STC 113/1983, de 6 de diciembre, donde la concurrencia de títulos se produce en relación a un mismo sector y actividad (facultades de control de la actividad de buques a efectos de vigilancia de costas, que debe inscribirse en la competencia de Defensa que corresponde al Estado, y de control e inspección de las actividades pesqueras, que corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco).

torial ha ido introduciendo fórmulas que pretenden establecer una adecuada coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas cuando sus competencias concurren en un mismo espacio físico¹⁷, utilizando especialmente la técnica de los informes (preceptivos y, en ciertos casos, también vinculantes) y de los procedimientos mixtos, en el marco de mecanismos de planificación mixta que persiguen, en esta dimensión del problema que nos interesa, un efecto coordinador. Pues bien, también en estos casos el TC examina la legitimidad de las interrelaciones competenciales que se prevén en función de las competencias sustantivas que el Estado posee en estos sectores de la realidad, de tal modo que la intensidad de la interrelación, que puede llegar a un total condicionamiento del ejercicio de algunas de las competencias autonómicas que se proyectan en estos espacios, depende de la propia intensidad de la competencia sustantiva estatal, pues la razón de ser de tal condicionamiento es la preservación de las competencias estatales en la materia. Por ello, se afirma expresamente que las posibilidades de coordinación estatal en estos sectores llegan hasta donde alcanzan las competencias estatales sustantivas en los mismos¹⁸.

No queda en cambio establecida con igual claridad la relación que debe mediar entre dos títulos distintos cuando se proyectan ya no sobre un mismo espacio físico, sino sobre un mismo sector de la realidad. Ello es especialmente perceptible (y grave) cuando se trata de títulos «horizontales» estatales, que cruzan la totalidad de las competencias que las Comunidades Autónomas disponen en amplios sectores de la realidad y, muy significativamente, el contacto que se produce entre el título del artículo 149.1.13 CE y las competencias autonómicas de carácter o proyección económica. A diferencia de la concurrencia de títulos sobre un mismo espacio físico, quizá no sea posible aquí (fácil no lo es, desde luego) prever normativamente reglas y procedimientos generales que permitan una adecuada articulación de los poderes de las dos partes en todos los supuestos que puedan darse, de tal manera que, sin renunciar a establecer ciertos mecanismos generales de planificación mixta y colaboración que pretendan una finalidad coordinadora, será en gran medida inevitable que el deslinde

¹⁷ Muy significativamente, las leyes de aguas (Ley 29/1985, de 2 de agosto, esp. arts. 38-44) y de costas (Ley 22/1988, de 22 de julio, esp. arts. 112, 116 y 117).

¹⁸ SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, y 149/1991, de 4 de julio. En igual sentido, la STC 103/1989, de 8 de junio, en la que se compatibiliza la competencia autonómica sobre acuicultura con la estatal sobre Defensa, comercio exterior y otras en relación con los cultivos marinos, declarando conforme al orden constitucional de distribución de competencias la previsión de la emisión de informes preceptivos por parte del Estado en el proceso de actuación autonómica, que podrán incluso tener carácter vinculante cuando tal actuación pueda afectar las competencias estatales. En este caso no puede olvidarse sin embargo que, como se verá más adelante, aquí el TC ha declarado que incide también la competencia estatal sobre la «ordenación general de la economía», ex artículo 149.1.13 CE, que incluye explícitamente facultades específicas de coordinación.

de las respectivas capacidades de intervención (y la correspondiente preservación de las competencias que corresponden a cada instancia) deba hacerse valorando casuísticamente los títulos en presencia a efectos de determinar la preferencia de uno de ellos sobre los demás. Cuando la cuestión se refiere, sin embargo, a la concurrencia de competencias económicas, debe tenerse en cuenta la enorme extensión que el TC ha otorgado al título contenido en el artículo 149.1.13 CE (que incluye, no se olvide, «bases» y «coordinación»), que debe leerse ya como competencia para dirigir la economía, que permite tomar al Estado cualquier decisión que considere necesaria a estos efectos¹⁹. La concurrencia de títulos queda resuelta así otorgando una general preferencia a la competencia estatal, que no podrá ser interferida por el ejercicio de las competencias autonómicas, que deberán, en todo caso, actuarse de modo compatible con las decisiones de política económica adoptadas por el Estado. La única cuestión, desde el punto de vista del control jurisdiccional, reside en valorar si tales decisiones presentan la entidad suficiente para calificarse como básicas en la dirección y ordenación de la economía (general y sectorial).

C. Y finalmente, sin ánimo de agotar todos los supuestos posibles, hay que hacer alusión aún a otro supuesto en el que la coordinación se incardina también en los poderes sustantivos que mantiene el Estado en una determinada materia, cuando en la misma, y con otra intensidad o finalidad, concurren igualmente competencias autonómicas. Es el caso que se produce cuando el Estado ofrece la *participación* de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus propias competencias, sea consultando a éstas con carácter previo a dicho ejercicio, sea obligándose él mismo a tomar ciertas decisiones de común acuerdo con las Comunidades Autónomas. En estos casos, y para mantener perfectamente a salvo el principio de indisponibilidad sobre las propias competencias, debe entenderse, como ha hecho el TC²⁰, que se produce una autolimitación del Estado (o de las Comunidades Autó-

¹⁹ En un proceso de reconstrucción jurisprudencial de las competencias económicas estatales previstas en la CE con un cierto carácter fragmentario y parcial, que arranca en la STC 1/1982, de 28 de enero (aunque se proyecte sobre el título del art. 149.1.11 CE), y tiene, entre otros, sus hitos en las SSTC 29/1986, de 20 de febrero; 95/1986, de 10 de julio; 152/1988, de 20 de julio; 186/1988, de 17 de octubre; 14/1989, de 26 de enero; 145/1989, de 21 de septiembre; 96/1990, de 24 de mayo, y 177/1990, de 15 de noviembre.

²⁰ Así, por ejemplo, SSTC 104/1988, de 8 de junio (en la que el TC considera que la determinación de las plazas óptimas y máximas de cumplimiento de penas en cada centro penitenciario cae dentro de la competencia normativa estatal sobre la Administración penitenciaria —y no dentro de las competencias de ejecución que corresponden en la materia a la Comunidad Autónoma del País Vasco—, de tal modo que resulta legítimo que el Estado haya establecido que tal determinación se lleve a cabo conjuntamente con la Comunidad Autónoma), y 45/1991, de 28 de febrero (en la que igualmente se valora como legítimo el mecanismo por el cual se declaran las «zonas de agricultura de montaña», en el que intervienen tanto el Estado como la Comunidad Autónoma, pues tal declaración podría ser realizada directa y unilateralmente por el Estado, como había reconocido ya anteriormente la STC 144/1985, de 25 de octubre).

nomas, si son éstas quienes ofrecen tal participación al Estado) en el modo de ejercicio de sus competencias, autolimitación que debe considerarse voluntaria y reversible. Mediante la misma se abre la posibilidad de participación de la otra parte, bajo una concreta modalidad y con unos efectos que dependen exclusivamente de la voluntad unilateral de la instancia que posee la competencia, que, en todo caso, podrá modificar cuando lo estime conveniente e incluso podrá también suprimir. Desde la perspectiva de la otra instancia, parece claro que se trata de un ofrecimiento de participación que podrá ser aprovechada o no, sin que quepa considerar que de la misma nace una obligación de participar. Ninguna de las dos instancias puede obligar a la otra a ser partícipe y a *corresponsabilizarse* de las decisiones que corresponde tomar a cada una en el ejercicio de sus propias competencias. Por este mismo motivo, la responsabilidad jurídica de la actuación se mantiene íntegramente en la órbita de la instancia a la que pertenece la competencia, con independencia de que otras hayan o no participado en la misma, y sin perjuicio de que, en caso de participación, pueda también imputarse a éstas una cierta responsabilidad *política*.

Cuestión distinta de todo lo anterior es cuando el Estado dispone de una competencia *específica, expresa y directa* de coordinación, en virtud de un título igualmente expreso y específico²¹. En los tres casos en los que tal competencia de coordinación es asignada al Estado por la CE (apartados 13, 15 y 16 del art. 149.1), la misma viene acompañada de otras: las «bases» en los casos de la «planificación general de la actividad económica» y de la «sanidad», y el «fomento» en el de la «investigación científica y técnica». La competencia de coordinación se presenta así como algo que se suma a las que ya pertenecen al Estado en ciertos sectores, pero que no cabe confundir con ellas. De las competencias estatales que podemos llamar «sustantivas» en estas materias pueden, en virtud de lo que se ha dicho más arriba, derivarse ya medidas de coordinación, cuyo límite vendrá fijado por el alcance que se reconozca a la competencia en la que se amparen. Pero a estas medidas podrán añadirse otras, cuyo título será ya la competencia específica que sobre la coordinación se atribuye al Estado²². Habrá que

²¹ Incluido en la CE, en los tres casos mencionados más arriba, pero también eventualmente derivado de otras normas del bloque de la constitucionalidad y, muy especialmente, los EEAA. Sin entrar en el debate sobre el concepto de «bloque de la constitucionalidad», entiendo aquí que en el mismo cabe incluir el conjunto de normas que pueden *distribuir* competencias. Rápidamente enunciadas, éstas son la CE, los EEAA, las «leyes competenciales» (que pueden asumir esta función materialmente constitucional por remisión expresa de la CE o los EEAA) y las leyes especiales del artículo 150 CE. No siendo posible aquí examinar con detalle cada uno de estos supuestos de atribución y las eventuales diferencias de régimen que se produzcan en su caso (que serán sólo de detalle, si pueden llegar a observarse), la exposición que sigue se centra en las competencias de coordinación atribuidas al Estado directamente por la CE.

²² Esta distinción ha sido hecha expresamente por el TC, cuando éste afirma en la STC 32/1983, cit., que, *aunque constituye un reforzamiento o complemento de la noción de bases,*

ver, por tanto, el contenido funcional específico y autónomo de esta competencia sobre coordinación, que, necesariamente, deberá ser distinto y aportar algo nuevo a lo que ya puede hacer el Estado en virtud de sus otros títulos competenciales, en el sentido examinado más arriba.

3. EL CONTENIDO FUNCIONAL DE LA COMPETENCIA ESPECÍFICA DE COORDINACIÓN

La coordinación pretende evitar que las actuaciones que realicen el Estado y las Comunidades Autónomas, en ejercicio de competencias propias y que se proyectan sobre una misma materia, resulten incompatibles. En sentido positivo, persigue *la integración de actos parciales* (que proceden de instancias políticas distintas) *en la globalidad del sistema* (STC 32/1983), *sistema* que, para lograr la eficacia de la acción pública y aun su propia viabilidad, debe ser coherente y armónico.

Esta concepción presupone, como ha resaltado el mismo TC desde el inicio, que *hay algo que debe ser coordinado, esto es, presupone la existencia de competencias de las Comunidades Autónomas* (STC 32/1983). Tales competencias no pueden ser «vaciadas» (en expresión del propio Tribunal) en virtud de la competencia estatal de coordinación sobre las mismas.

De todo ello se deduce un primer límite general de la competencia estatal sobre coordinación: ésta debe respetar el ámbito propio de las competencias autonómicas que son sometidas a coordinación. ¿Cómo puede ello hacerse si la coordinación obligatoria implica, intrínsecamente como se ha visto ya, una restricción o un condicionamiento de la autonomía con la que pueden ejercerse las competencias sujetas a la misma? La única respuesta posible, que sigue el TC, es la de concebir la coordinación como una competencia que concede al Estado una facultad para establecer obligatoriamente un determinado *mecanismo de relación*, en cuyo marco deberán las Comunidades Autónomas ejercer sus competencias, de común acuerdo con el Estado. La coordinación, en este sentido, se presenta como una competencia básicamente formal, sobre el procedimiento y el modo en que son ejercidas las competencias por parte de las Comunidades Autónomas, pero que en ningún caso permite que la capacidad de decisión sobre éstas se traslade al Estado. A través de un tal procedimiento, ambas partes deben establecer un parámetro común, que oriente unitariamente el

es una competencia distinta a la fijación de las bases, como se desprende del hecho de que en el artículo 149.1 no siempre que se habla de bases se habla también de coordinación general, si bien ésta, cuando se incluye, aparece, salvo en una ocasión (art. 149.1.15), unida a la competencia sobre las bases (arts. 149.1.13 y 149.1.16).

ejercicio de los poderes que sustantivamente les corresponden en la materia. Repetidamente, el TC ha declarado que la coordinación consiste en 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* ²³.

Ahora bien, que la coordinación deba ser entendida esencialmente en este sentido formal o procedimental no implica que las facultades estatales se limiten a la mera previsión de un procedimiento coordinador, dentro del cual deban actuar las Comunidades Autónomas. Este será general y ordinariamente el contenido que se dé al ejercicio de la competencia coordinadora, estableciendo mecanismos de relación que vinculen la actuación autonómica, con el objetivo de lograr una orientación común al ejercicio de las competencias de una y otra parte en el sector. Ello puede lograrse mediante métodos diversos, entre los que destaca especialmente el recurso a técnicas de programación mixta, en las que se pretende dar un sentido unitario y armónico a las medidas que puedan tomar las dos instancias, cada una desde sus propias competencias, y sobre las que se volverá después.

Pero el condicionamiento de las competencias autonómicas afecta en general al *modo en que éstas son ejercidas*, a fin de lograr la finalidad integradora y armonizadora que se persigue con la atribución al Estado de semejante competencia de coordinación. Podrá el Estado, pues, establecer requisitos y parámetros técnicos a los que deban sujetarse las Comunidades Autónomas en sus actuaciones (por ejemplo, la metodología de la planificación que les corresponda realizar en estos sectores ²⁴, o los métodos de análisis y medición que deben emplearse en actuaciones propias de las Comunidades Autónomas ²⁵, o incluso el establecimiento de registros y su correspondiente normativa técnica de funcionamiento y admisión de inscripciones ²⁶). Podrá también establecer el contenido mínimo de los planes que adopten las Comunidades Autónomas en aquellos sectores donde recaiga la competencia coordinadora del Estado, en el doble sentido de exigir que se contemplen necesariamente determinados extremos y que se incluyan ciertas previsiones sustantivas mínimas (aunque en este último aspecto

²³ STC 32/1983, cit., repetida textualmente en muchas otras, y significativamente, en las SSTC 144/1985, de 25 de octubre, y 45/1991, de 28 de febrero, estas dos con ocasión de la competencia de coordinación *ex artículo 149.1.13 CE*.

²⁴ STC 183/1988, de 13 de octubre, en materia de programación del desarrollo regional, a efectos de incluir los proyectos en la financiación del Fondo de Compensación Interterritorial.

²⁵ STC 32/1983, de 28 de abril.

²⁶ SSTC 32/1983, cit., y 42/1983, de 20 de mayo, en el mismo sentido. Debe tenerse en cuenta aquí, sin embargo, que la extensión de la competencia estatal sobre tales registros y las condiciones de inscripción de productos en ellos depende de la competencia sustantiva en la materia («bases») y no tanto del título coordinador estatal en la misma.

sólo hasta donde llegue una competencia sustantiva estatal), correspondiéndole, a estos efectos, la realización de ciertos actos ejecutivos (autorización, homologación) que se presentan como expresión de la integración de los planes autonómicos en la planificación global del Estado en la materia, adoptada en virtud de una competencia propia²⁷. En este mismo sentido deben entenderse las facultades de delimitación de las zonas donde deban aplicarse planes especiales de desarrollo en los que deban concurrir las dos instancias, facultades que corresponden al Estado precisamente en virtud de su competencia de coordinación sobre la planificación general de la economía y no de su competencia «básica» en la misma materia²⁸. E incluso ha aceptado el TC que, en virtud de su competencia de coordinación (*ex artículo 149.1.13 CE*), lleguen a centralizarse ciertas facultades de gestión cuya competencia correspondía en principio a las Comunidades Autónomas, cuando ello sea imprescindible para la propia viabilidad de la actuación correspondiente²⁹. Sin dejar de notar el carácter ciertamente excepcional con el que el propio TC incluye este último supuesto entre las competencias coordinadoras del Estado (lo que restringe muy notablemente tanto su ámbito material de posible aplicación como las

²⁷ STC 227/1988, de 29 de noviembre, en la que se reconoce la legitimidad de la autorización estatal de los planes hidrológicos de las Comunidades Autónomas como acto de coordinación que supone la integración de éstos en la planificación hidrológica general que corresponde al Estado no sólo en virtud de su competencia sobre aguas que discurren por el territorio de más de una Comunidad Autónoma (lo que le confiere sólo la competencia de planificación de las cuencas intercomunitarias), sino de su competencia sobre la ordenación general de la economía *ex artículo 149.1.13 CE*, desde la consideración que el agua constituye un recurso esencial. En el mismo sentido, STC 133/1990, de 19 de julio, en materia de protección civil, donde se reconoce la competencia del Estado para homologar los planes de las Comunidades Autónomas, en la medida en que éstos se integran en los planes estatales para el caso de emergencia nuclear, cuya adopción corresponde en exclusiva al Estado.

²⁸ STC 144/1985, de 25 de octubre, en la que el TC declara que tal competencia de delimitación corresponde al Estado, pero en cuyo proceso de ejercicio deben participar las Comunidades Autónomas afectadas.

²⁹ Con carácter general, SSTC 13/1992, de 6 de febrero, y 79/1992, de 28 de mayo (que recogen la doctrina sentada en numerosas sentencias anteriores), donde se establece que las facultades de gestión de las subvenciones, cuando éstas recaen en materias propias de la competencia autonómica, sólo pueden centralizarse cuando ello resulte imprescindible para evitar sobrepasar la cuantía máxima de la dotación (cuando ésta se establece con carácter global para toda España y no puede territorializarse *a priori*) y sólo puede hacerse con aquellas facultades que resulten imprescindibles a tal objetivo (por tanto, no toda la gestión de las mismas, sino esencialmente la resolución de los expedientes), debiendo participar las Comunidades Autónomas en el proceso de decisión (recepción, tramitación e *informe* de las solicitudes, además del pago de las subvenciones concedidas) e incluso en la determinación de los criterios de otorgamiento y selección.

Esta doctrina se aplica también a otros supuestos que también tienen que ver con la actividad subvencional o de fomento: así, en materia de vivienda el TC ha reconocido que puede centralizarse la facultad de formalizar los convenios entre la Administración y las entidades financieras con arreglo a los cuales podrán solicitarse créditos subvencionados para la compra de vivienda, justificando tal centralización en la necesidad de coordinación (apoyada en el art. 149.1.13 CE) para no sobrepasar los topes máximos establecidos en la partida que prevé la subvención.

concretas facultades de gestión susceptibles de ser centralizadas), en todos estos casos, se trata esencialmente de *formas y mecanismos de relación*, aunque algunos se presenten aparentemente como expresión de facultades sustantivas de decisión. En todos ellos se produce un condicionamiento del *modo de actuar* las Comunidades Autónomas sus propias competencias, sin que ello implique un trasvase de la capacidad de decisión y actuación hacia la órbita estatal. Es más, en alguno de estos casos, de lo que se trata en realidad es de una participación de las Comunidades Autónomas en planes y programas establecidos por el Estado, motivo por el cual éste condiciona el modo en que las Comunidades Autónomas pueden sumarse a las acciones previstas, pero sin que ello suponga una prohibición o un impedimento, al menos jurídico, para que éstas lleven igualmente a cabo actuaciones en la materia. Ello nos conduce a otra cuestión, que se verá después: la posibilidad de actuación de las Comunidades Autónomas *fuera o al margen* de los mecanismos de coordinación establecidos por el Estado.

En todos estos supuestos, tanto si se prevé un mero procedimiento de relación como si se reservan al Estado ciertas facultades singulares, la competencia de coordinación consiste en el establecimiento de un mecanismo de relación entre las competencias estatales y autonómicas, en cuyo marco pueden corresponder al Estado ciertos actos decisorios. Los límites de tal mecanismo (y de las facultades decisorias del Estado en el mismo) se mueven en un doble plano: teleológicamente, la posibilidad de establecerlo se encuentra constreñida a la finalidad de facilitar la integración de las diversas acciones posibles en un esquema global y armónico de actuación en el sector, con lo cual su legitimidad deberá valorarse en función de su adecuación y proporcionalidad a tal fin; y, funcionalmente, no puede suponer un trasvase de las facultades sustantivas de decisión que corresponden a las Comunidades Autónomas en la esfera estatal, convirtiéndose en un mecanismo de sustitución de las competencias de éstas³⁰. El respeto a la autonomía de las Comunidades Autónomas que conlleva la competencia de coordinación, tantas veces repetida por el TC, encuentra su traducción en estos dos límites generales, que permiten establecer el parámetro respecto del cual medir la legitimidad del ejercicio de tal competencia estatal.

Cuestión distinta del ejercicio de la competencia de coordinación, en los términos indicados, aunque estrechamente vinculada a la misma por la propia Constitución, es que el Estado pueda, en el marco de

³⁰ Expresamente en este sentido, la STC 227/1988, cit., donde se declara inconstitucional la previsión de actuación subsidiaria del Estado para el caso de que una Comunidad Autónoma no formule la propuesta de plan hidrológico. Igualmente, la STC 106/1987, de 25 de junio, reproducida en este extremo también por la STC 103/1989, indica que la competencia de coordinación no entraña *apoderamiento alguno en favor del Estado para normar directamente el ámbito material sobre el que tal coordinación se establece*.

un mecanismo coordinador, y *en función de sus competencias sustantivas*, fijar directamente los objetivos a perseguir en el sector, los instrumentos que pueden emplearse a tal fin o, en general, lo que hemos denominado «parámetro común» respecto del cual debe orientarse el ejercicio de las competencias que corresponden al Estado (obviamente) y a las Comunidades Autónomas. El establecimiento de un procedimiento coordinador no significa necesariamente y en todo caso que se confíe la determinación de tal parámetro común de orientación al acuerdo entre las dos partes, o incluso que se exija tal acuerdo, de modo que no sea posible la actuación de las competencias si no se llega al mismo, al estilo de las competencias en cooperación, en sentido estricto, ya mencionadas al principio. En uso de sus competencias sustantivas («bases» en los títulos contenidos en los arts. 149.1.13 y 16 CE), el Estado podrá fijar este parámetro *hasta donde llegue tal competencia sustantiva*. Así, los criterios que deberán emplearse para valorar la legitimidad de la actuación estatal en este sentido no serán los propios de la competencia de coordinación, sino los que correspondan a la competencia sustantiva ejercida, y, particularmente, las «bases» (o el «fomento», en el caso del art. 149.1.15 CE). Resulta significativo que la CE no haya previsto aisladamente el título de coordinación, sino que siempre lo acompañe de otros. De este modo, el Estado dispone de un doble haz de poderes en los sectores correspondientes, cuyo ejercicio, sin embargo, puede aparecer inextricablemente entrelazado. Cuando el Estado, en virtud de su competencia de coordinación, establece un mecanismo de relación con las Comunidades Autónomas, puede además ejercer sus otras competencias sustantivas en este mismo marco. Pero es elemental que, a efectos de su valoración jurídico-constitucional, debe distinguirse entre ambos títulos ³¹.

4. LA POSIBILIDAD DE ACTUACIÓN AUTONÓMICA AL MARGEN DE LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN OBLIGATORIA

Cuando el Estado dispone de una competencia de coordinación en un determinado sector ¿pueden las Comunidades Autónomas actuar sus poderes en el mismo fuera o al margen del mecanismo coordinador establecido, o, por el contrario, deben necesariamente ejercerlos dentro de su marco? En otras palabras, ¿conservan las Comunidades Autónomas un cierto margen de libertad para ejercer sus competencias por separado, a pesar de que en el sector el Estado haya estable-

³¹ Esta distinción está presente en numerosas sentencias del TC, cuando reconoce que ciertas acciones que no pueden inscribirse en la competencia sustantiva sí pueden en cambio justificarse por la competencia de coordinación o viceversa (SSTC 11/1984, cit.; 144/1985, cit.; 115/1991, de 23 de mayo, entre otras).

cido un mecanismo coordinador en uso de sus facultades al respecto?

La competencia estatal de coordinación persigue, como se ha dicho repetidamente, la articulación de la pluralidad de acciones públicas que pueden proyectarse en un determinado sector, de modo que se facilite su integración en un esquema unitario de actuación, que las compatibilice en aras a la consecución de unas finalidades comunes. Parece lógico por tanto pensar que tal articulación debe o puede producirse en toda la extensión de la actuación pública *hasta donde sea preciso para asegurar tal compatibilidad*. Y dicha compatibilidad se establece por referencia a los objetivos y finalidades que se consideren comunes en el sector, fijadas, a su vez, bien de mutuo acuerdo entre las partes, bien directa y unilateralmente por el Estado, en uso de sus competencias sustantivas. La exigencia de coordinación puede por tanto no abarcar la totalidad del sector o materia, sino limitarse a aquellos aspectos respecto de los cuales se fijan, de un modo u otro, finalidades u objetivos comunes. Y, en el fondo, dada la vinculación entre las competencias estatales sustantivas y de coordinación, la delimitación del campo donde deben necesariamente articularse las actuaciones autonómicas y las estatales mediante mecanismos de coordinación dependerá fundamentalmente del Estado, que podrá llegar hasta donde le permita en cada caso su competencia sustantiva. Pero además, y supuesto que pueda delimitarse con una cierta exactitud este campo *susceptible* de coordinación, el Estado podrá emplear su competencia coordinadora con la intensidad y la extensión que considere oportuna o necesaria en cada momento. Esto es, delimitado el ámbito de la coordinación *posible*, podrá el Estado ejercerla hasta este máximo, pero, desde luego, podrá no llegar a él, agotándolo en toda su extensión e intensidad. Podrá así reducir la *extensión material* de la coordinación que exige en el sector, ciñéndola a determinadas actuaciones o materias dentro de él, y también modular la *intensidad* de la exigencia coordinadora que dispone para el mismo.

De esta forma, la determinación de las facultades de actuación de las Comunidades Autónomas fuera de los mecanismos de coordinación deberá hacerse atendiendo a dos criterios diversos: en primer lugar, las que se produzcan fuera del ámbito de la competencia estatal de coordinación, que se sitúen al otro lado de los límites jurídico-constitucionales de tal competencia (relativos tanto a su extensión material como a su intensidad) y, en segundo término, las que puedan proyectarse en el *espacio libre de coordinación* que haya dejado el Estado, habiendo podido ocuparlo. La apreciación del primero de ellos puede no resultar siempre fácil, en la medida en que la competencia de coordinación se proyecta genéricamente sobre sectores completos de la actividad pública, pero resulta imprescindible la consideración de su existencia (al menos en cuanto a los límites funcionales se refiere, como

se ha venido diciendo), bajo riesgo, en caso contrario, de otorgar al Estado una indeterminable y potencialmente ilimitada capacidad de condicionamiento de las competencias autonómicas que incidan en tal sector. En último extremo, como se ha dicho, la capacidad estatal de condicionamiento *material* del ejercicio de las competencias autonómicas vendrá determinada por sus competencias sustantivas³².

Pero mayor virtualidad práctica, a estos efectos, tendrá generalmente el segundo criterio indicado, por el cual el Estado, pudiendo ejercer su competencia de coordinación hasta un cierto límite (material y funcional), no llega hasta él y deja por tanto un espacio libre de actuación a las Comunidades Autónomas, en el que pueden ejercer sus competencias libre y separadamente, en la extensión (también material y funcional) que, naturalmente, tengan en cada caso. En este supuesto, que se produce porque el Estado considera que no hay necesidad de coordinación, pudiendo ejercerla, el único límite que añade al ejercicio de las competencias autonómicas el hecho de que exista un mecanismo obligatorio de coordinación en una zona adyacente, consiste, obviamente, en que la actuación autonómica no puede interferirlo, perjudicando o menoscabando el efecto integrador que se persigue con su establecimiento. Puede por tanto quedar un espacio libre de actuación autonómica en los sectores donde el Estado dispone de una competencia de coordinación, pero la misma existencia de tal competencia obliga a que las Comunidades Autónomas tomen en consideración el mecanismo coordinador establecido (especialmente sus objetivos y finalidades), a efectos de no ejercer sus competencias en sentido contradictorio o incompatible con los resultados que tal mecanismo persigue.

³² No resulta fácil en la realidad distinguir entre los dos supuestos. El TC ha abordado, al menos en tres ocasiones, directa o indirectamente, el problema de la actuación de las Comunidades Autónomas fuera de los mecanismos de coordinación establecidos por el Estado (SSTC 95/1986, de 10 de julio —planes de ayudas a los agricultores jóvenes—; 45/1991, de 28 de febrero —planes relativos a zonas de agricultura de montaña—, y 90/1992, de 11 de junio —planes de investigación científica y técnica—): en las tres se trata de la articulación de actuaciones mediante la técnica de la programación conjunta, y en ellas se establece, aunque con matices diversos, pues diversas son también las competencias sustantivas estatales en presencia, la posibilidad de que las Comunidades Autónomas establezcan planes y programas en los mismos sectores al margen de los estatales, además de los que las propias Comunidades Autónomas deesen incardinar en la programación estatal, de tal modo que estos planes independientes podrán fijar objetivos y emplear medios que estén dentro de la competencia de las Comunidades Autónomas correspondientes, correspondiendo su ejecución y su financiación íntegra y exclusivamente a las mismas. En realidad, la competencia de coordinación estatal se ha ejercido para posibilitar la inclusión de planes autonómicos en la programación estatal general, de tal modo que, mediante esta inclusión, tales planes pueden beneficiarse de medidas cuya competencia corresponde en exclusiva al Estado (especialmente en materia fiscal) y pueden contar además con financiación estatal.

5. LAS TÉCNICAS ESPECÍFICAS DE COORDINACIÓN OBLIGATORIA

Finalmente, cabe realizar una breve alusión a las técnicas empleadas para dar cauce a la competencia estatal de coordinación en sentido específico. No se trata de examinar ahora la gran diversidad de mecanismos e instrumentos que pueden canalizar las relaciones voluntarias de colaboración, con el efecto coordinador que obviamente presentan en muchos casos, como se ha indicado ya (entre los que habría que destacar los convenios y los órganos mixtos de colaboración, especialmente las Conferencias sectoriales), sino sólo de hacer una referencia, necesariamente sumaria, a aquéllos que específicamente sirven a la coordinación obligatoria. Hecha esta advertencia, no puede dejar de constatarse que son también estos mecanismos generales (convenios, órganos mixtos) los que normalmente se emplean para establecer una relación coordinadora en aquellas zonas donde el Estado puede disponerla unilateral y obligatoriamente³³. En este caso, el carácter obligatorio de la coordinación puede introducir alguna modificación en su régimen «ordinario» de funcionamiento, tendiendo a reforzar la posición del Estado en los mismos. Sin embargo, tales instrumentos generales poco indican en sí mismos si se les considera en términos abstractos y con independencia del tipo de relación sustantiva en el que se insertan. Como tales instrumentos generales pueden constituirse, en efecto, en piezas de un mecanismo más amplio de relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que se discipline *en su conjunto* bajo los criterios de la coordinación obligatoria, cuando ésta sea posible y el Estado la ejerza efectivamente. O bien pueden mantenerse como medios de encuentro entre ambas instancias, al servicio de la colaboración general, de carácter voluntario.

En cuanto a los mecanismos que específicamente dan cauce a las relaciones obligatorias de coordinación, y aun a riesgo de simplificar en una síntesis tan apretada, creo que por su interés pueden al menos destacarse dos, observándose además una cierta especialización entre ambos. En efecto, es posible advertir una cierta tendencia a emplear la técnica de los *informes preceptivos* y los *procedimientos mixtos* en los casos en que la coordinación obligatoria nace de la concurrencia de títulos competenciales diversos en un mismo sector o, especialmente, en un mismo espacio físico, mientras que en los casos en los que esta relación se establece en ejercicio directo de la competencia coordinado-

³³ Destacadamente, por ejemplo, el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (art. 47 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad) o, con un carácter ciertamente distinto, el Consejo General de la Ciencia y la Tecnología (art. 12 de la Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica).

ra específica del Estado se emplean habitualmente técnicas de *planificación y programación mixta*.

En el primer supuesto, donde se trata especialmente de preservar las distintas competencias en presencia, que se proyectan sobre objetos jurídicamente diferenciados, haciendo que el ejercicio de una resulte compatible con el de las otras, parece que en efecto la técnica más adecuada sea la de establecer la consulta preceptiva a la instancia cuyos poderes puedan quedar afectados. Para ello, en el proceso de decisión de la parte que ostente la competencia más genérica debe incluirse un trámite de audiencia a la otra, que permita que ésta exprese su posición sobre el ámbito de las competencias propias que resulten afectadas, con los efectos que se desprendan en cada caso del régimen de esta competencia, pero que en general serán vinculantes en caso de ser negativos. Esto es, la instancia que ejerza el título más amplio (por ejemplo, ordenación del territorio por las Comunidades Autónomas) deberá contar con el acuerdo de la otra para tomar aquellas medidas que afecten sus competencias más específicas (por ejemplo, defensa, iluminación de costas, puertos de interés general, etc., por parte del Estado). Esta técnica, utilizada con creciente profusión en la legislación sectorial del Estado³⁴, ha contado ya con el expreso reconocimiento del Tribunal Constitucional³⁵.

En el segundo, en cambio, donde las actuaciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, desde distintos títulos (y, por tanto, con posibilidades diversas, pero complementarias o al menos coincidentes), inciden en la misma materia o sector, parece que el modo idóneo de articularlas bajo las mismas finalidades y objetivos, consiguiendo su integración en un esquema común y armónico, pueda lograrse recurriendo a métodos de planificación o programación mixta. Así, en efecto, se ha previsto en algunos sectores, relacionados directamente con actividades de fomento³⁶, y así se ha sancionado por el propio TC³⁷, que en ocasiones ha apelado expresamente a estas fórmulas de rela-

³⁴ A modo de ejemplo, artículo 10 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras y Caminos, y artículo 112 de la Ley 22/1988, de 22 de julio, de Costas. Los Reales Decretos de trasposos de servicios han sido por lo demás los que con mayor frecuencia han utilizado esta técnica, no siempre con el amparo competencial suficiente.

³⁵ Recientemente, STC 149/1991, de 4 de julio, sobre la Ley de Costas.

³⁶ De forma significativa, en materia de desarrollo regional (incentivos regionales: Ley 50/1985, de 27 de diciembre, arts. 2.3 y 4, y, especialmente, RD 1535/1987, de 11 de diciembre, arts. 5, 21 y 23-24; y proyectos a incluir en el Fondo de Compensación Interterritorial: Ley 29/1990, de 26 de diciembre, esp. art. 6, así como la anterior legislación del Fondo —art. 7/1984—) y en otras actuaciones de fomento económico (por ejemplo, en zonas de agricultura de montaña: Ley 25/1982, de 30 de junio, y RD 2164/1984, de 31 de octubre, esp. arts. 1, 3, 5, 6, 9 y 20-27; o en materia de reconversión y reindustrialización: Ley de 26 de julio de 1984, arts. 2, 3, 6, 7, 24 y 29) o en otros ámbitos (Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación de la Investigación Científica y Técnica).

³⁷ SSTC 144/1985, cit.; 183/1988, cit.; 227/1988, cit.; 103/1989, cit.; 45/1991, cit., y 90/1992, cit., entre otras.

ción para que las partes establezcan la articulación más idónea de sus competencias, en base al general principio de colaboración³⁸. Los mecanismos de planificación mixta pueden moldearse según técnicas muy diversas, pero en general puede decirse que a través de los mismos se propicia el acuerdo sobre los objetivos a realizar en el sector (en ocasiones a partir de su previo establecimiento general por parte del Estado, en función de su competencia material, como se ha visto más arriba) y sobre los instrumentos que pueden emplearse para conseguirlos, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas, como también se ha visto, puedan asimismo emplear complementariamente aquéllos que recaen bajo su órbita directa de responsabilidad. En el marco de dicho mecanismo, el Estado puede disponer de algunas facultades de decisión o, en general, de vinculación de las competencias autonómicas, hasta donde alcancen en cada caso sus poderes sustantivos en la materia.

³⁸ STC 29/1986, de 20 de febrero, entre otras.

