

Principio de coordinación en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional

SUMARIO: I. CONCEPTO. DISTINTAS MANIFESTACIONES. II. CARACTERISTICAS. 1. Competencia distinta a la fijación de bases. 2. Presupone la existencia de competencias autonómicas que deben ser respetadas. 3. Elemento imprescindible en un Estado Autonomico. 4. Coordinación que corresponde realizar al Estado. III. EL PRINCIPIO DE COORDINACION EN RELACION CON LA COLABORACION-COOPERACION. 1. Uso jurisprudencial de tales términos. Sus diferencias. A) Necesidad de título competencial. B) Límite al ejercicio de competencias. C) Medidas coercitivas. 2. Supuestos concretos. A) Competencias compartidas y concurrentes. B) Mutuo intercambio de información. IV. MATERIAS CONCRETAS. 1. Agricultura. 2. Aguas. 3. Cinematografía. 4. Consumo. 5. Denominaciones de origen. 6. Economía. 7. Educación. 8. Ferias y Mercados. 9. Funcionarios. 10. Ganadería. 11. Investigación. 12. Justicia. 13. Protección Civil. 14. Régimen Local. 15. Sanidad.

El presente trabajo intenta sintetizar los principales pronunciamientos del Tribunal Constitucional en torno al principio de coordinación y su relación con otros principios como el de colaboración; proporcionando, por último, un índice por materias de las más relevantes sentencias que se han dictado en torno al mismo.

I. CONCEPTO. DISTINTAS MANIFESTACIONES

El primer pronunciamiento constitucional sobre el concepto de coordinación se contiene en la STC 32/83, de 28 de abril (FJ 2), en donde se afirma, con carácter general, que «la coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el con-

junto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían respectivamente la realidad misma del sistema». En similares términos se pronuncia la STC 27/87, de 27 de febrero, en la que se reitera que la coordinación implica la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica de 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.

La coordinación entendida desde esta perspectiva general es susceptible de ser utilizada con distinto alcance y contenido. Así, en ocasiones se equipara a los conceptos de colaboración y/o cooperación; en otras se habla de coordinación como competencia estatal inherente a toda actividad planificadora o legislativa; o, por último, como competencia autónoma.

Las relaciones entre los principios de coordinación y colaboración serán tratadas más adelante. Por lo que respecta a los restantes aspectos señalados, el Tribunal en STC 104/88, de 8 de junio, ha señalado que existen distintas manifestaciones de este principio: por un lado, las funciones generales de coordinación que corresponden al Estado cuando sus competencias normativas son plenas; por otro, las específicamente contenidas en los artículos 149.1, 13, 15, 16... CE, que se constituyen como autónomas y complementarias de una competencia normativa estatal limitada.

En la primera de las manifestaciones apuntadas, es la propia existencia de esa competencia normativa plena del Estado la que justifica y lleva implícita la posibilidad de ejercer funciones generales de coordinación. En palabras del Tribunal Constitucional en STC 104/88 «... Resultan así posibles formas de intervención normativa que establezcan reglas que cumplan una función coordinadora de las Administraciones autonómicas entre sí y con el Estado... pues, cuando se trata de ejecutar una legislación propia del Estado, los deberes de colaboración y auxilio mutuo entre las autoridades estatales autonómicas que se encuentran implícitos en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado, han de entenderse intensificados en la medida en que el Estado no puede desentenderse de la aplicación adecuada y de la interpretación uniforme de la Ley...». Esta misma sentencia señala a continuación que «... ha de admitirse la competencia del Estado, cuando dispone de competencias normativas plenas, para establecer, con una finalidad coordinadora, condicionamientos en el ejercicio competencial que sólo serían contrarios al orden constitucio-

nal cuando, desde el punto de vista cualitativo o cuantitativo, supongan una pérdida de la autonomía de ejecución de la Comunidad Autónoma. Pero en tal caso la debida invasión en las competencias autonómicas no derivaría del carácter de coordinación de las medidas, sino de la injerencia indebida de las mismas en las competencias propias de la Comunidad».

Entendida en tal sentido, el Tribunal, en STC 182/88 (FJ 5 *in fine*), hace una importante precisión, al señalar que la misma exigencia de claridad y precisión, que reiteradamente se ha venido reconociendo como exigencia para las normas básicas, es trasladable a las normas coordinadoras.

Es en la segunda de las manifestaciones apuntadas, esto es, cuando entre las competencias estatales figura de forma explícita la coordinación, y existe, por tanto, una atribución constitucional expresa de tal competencia, en el que más ha incidido la jurisprudencia constitucional, perfilando los elementos esenciales del principio de coordinación.

II. CARACTERÍSTICAS

A propósito de la coordinación general como competencia estatal autónoma, el Tribunal Constitucional, en SSTC 32/83 y 42/83, tuvo ocasión de pronunciarse, en materia sanitaria, definiendo las líneas esenciales de tal principio, que posteriormente han sido matizadas y completadas en otras muchas resoluciones posteriores, y que se sintetizan en las siguientes:

1. En primer lugar, es una competencia distinta a la de fijación de bases.

Así se afirma textualmente en la STC 32/83, de 28 de abril (FJ 2), añadiendo al respecto que ello 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 CE), unida a la competencia sobre las bases (art. 149.1.13 y 149.1.16 CE)». En el mismo sentido se pronuncian las SSTC 42/83 y 144/85.

Por contra, no debe dejar de apuntarse que, en la STC 71/83, de 29 de julio, se afirma la posibilidad de adoptar medidas coordinadoras cuando el Estado ostenta una competencia sobre legislación básica entendiéndose que «correspondiendo al Estado como competencia exclusiva la legislación básica en la materia, podrá esa legislación básica establecer las normas para coordinar la llevanza de catálogo por la Comunidad Autónoma con la debida información al Estado sobre sus datos, así como las normas a las que habrá de ajustarse aquella llevanza

o cualesquiera otras que tengan el carácter de básicas y sirvan a los citados fines de coordinación y cooperación».

2. En segundo término, la competencia de coordinación general presupone lógicamente que hay algo que debe ser coordinado, esto es, implica la existencia de competencias de las Comunidades Autónomas en la materia que el Estado, al coordinarlas, debe respetar.

Dos son, por tanto, las ideas que se contienen en la precisión anterior: la preexistencia de competencias autonómicas en la materia que va a ser coordinada, y la necesidad de que el Estado al coordinar, no anule las competencias autonómicas. Ambas ideas ya venían establecidas en SSTC 32/83 y 42/83 y se reiteran en otras posteriores, por ejemplo, 27/87, 227/88, 54/90 y 45/91, entre otras.

Abundando en la primera, el Tribunal afirma (STC 87/85, de 16 de julio) que la previa existencia de competencias autonómicas son «el presupuesto real que hay que coordinar», y en la STC 54/90, de 28 de marzo, concreta que esas competencias autonómicas, en su grado mínimo, deben ser cuanto menos competencias de ejecución a partir de las que el Estado pueda ejercer su competencia de coordinación.

Por otra parte, no debe olvidarse que cuando el Estado ostenta una competencia de coordinación, el ejercicio de la misma implica un límite a la plenitud competencial de las Comunidades Autónomas (SSTC 80/85, de 4 de julio; 63/86, de 21 de mayo, y 214/89, de 21 de diciembre). Si bien este límite no puede llegar a vaciar de contenido las competencias autonómicas (SSTC 29/86, de 20 de febrero, y 54/90, de 28 de marzo); ni tampoco traducirse en la emanación de órdenes concretas que prefiguren exhaustivamente el contenido de la actividad del órgano coordinado agotando su propio ámbito de decisión autónoma (STC 27/87, de 27 de febrero); ni puede servir para atraer hacia sí cualquier competencia de las Comunidades Autónomas (SSTC 106/87, de 25 de junio, y 227/88, de 29 de noviembre). Pero, tampoco el ejercicio de las competencias autonómicas puede privar de sentido a la coordinación estatal (STC 87/85, de 16 de julio).

En la búsqueda del necesario equilibrio entre ese ejercicio de la competencia estatal de coordinación y el respeto de las competencias autonómicas, se trataría de prevenir que la utilización del poder del Estado pueda desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales autonómicas, y, por otra parte, evitar que la extremada prevención de injerencias competenciales acabe por socavar las competencias estatales (así lo ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional, en materia de autonomía financiera, en STC 13/92, FJ 2, párrafo tercero, *in fine*).

3. La coordinación general, por su propio carácter, se constituye como elemento imprescindible en un Estado Autónomo. Esta coordinación incluye a todas las instituciones territoriales en la medida en

que tengan competencias en una determinada materia y, por tanto, también a las Corporaciones Locales.

Sobre el primer aspecto, se ha venido reiterando que la consolidación y el correcto funcionamiento del Estado de las Autonomías dependen en buena medida de la estricta sujeción de uno y otras a las fórmulas racionales de cooperación, consulta, participación, coordinación, concertación o acuerdo previstas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía (entre otras, STC 181/88, de 13 de octubre). Más específicamente, la STC 76/83, de 5 de agosto, sobre el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, señalaba que (FJ 13) «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 distintas Administraciones Públicas, entre los que se encuentran las “Conferencias Sectoriales”, definidas previamente como un instrumento al servicio de la coordinación entre la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas». Esta misma Sentencia afirma posteriormente que «... la colaboración entre la Administración del Estado y la 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 órganos coordinadores que fijen pautas de actuación al Estado y las Comunidades Autónomas en materias en que uno y otras resulten afectados» (FJ 14).

La necesaria sujeción de las Administraciones Locales al principio de coordinación se trata en la STC 27/87, de 27 de febrero, en la que, pronunciándose en torno a la autonomía provincial, se afirmaba que «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... así como el principio de eficacia administrativa que debe predicarse... 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 les correspondan. Entre tales fórmulas de relación... 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...». Esta Sentencia recuerda, sin embargo, que la coordinación constituye un límite al pleno ejercicio de las competencias propias de las Corpo-

raciones Locales pero que, en cuanto afecta al alcance de la autonomía local constitucionalmente garantizada, sólo puede producirse en los casos y con las condiciones previstas en la Ley.

Un claro ejemplo de la actividad coordinadora del Estado, no sólo con respecto a las Comunidades Autónomas, sino también referida a las restantes instituciones territoriales que pueden tener competencias en la materia, lo constituye la coordinación estatal en el ámbito de la protección civil (*vid.* SSTC 123/84 y 133/90, reseñadas en la última parte del presente trabajo).

4. La competencia estatal de coordinación general significa no sólo que hay que coordinar las partes o subsistemas del sistema general, sino que esa coordinación le corresponde hacerla al Estado.

Así, ya en una temprana Sentencia del Tribunal (STC 1/82, FJ 5), y a propósito de tratar la concurrencia de competencias exclusivas del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de planificación económica, se afirma que «la prioridad vertical corresponde, en materia de coordinación de la actividad económica, al Estado en todo el ámbito nacional y, después, y con la obligación de someterse a aquella coordinación, ha de situarse la correspondiente competencia en la esfera comunitaria de los órganos estatutarios del País Vasco». Es también significativa la doctrina sentada en STC 146/92, de 16 de octubre, por la que se residencia en el Estado la distribución de ayudas e incentivos para corregir desequilibrios económicos interterritoriales, precisamente por el alcance supracomunitario de las disposiciones cuestionadas.

Razones que justifiquen la coordinación por parte de órganos estatales se han encontrado en: la garantía de un tratamiento uniforme de determinados problemas de interés supracomunitario, la gestión centralizada de recursos que garantice la plena efectividad dentro de la ordenación básica del sector y las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, la unificación de criterios que van a ser tomados en consideración, o la necesidad de evitar que se sobrepase la cuantía global de unos fondos o ayudas (estatales o de la Comunidad Económica Europea) necesariamente limitados (SSTC 95/86, 152/88, 201/88 y 79/92).

Estas mismas razones han servido al Tribunal para afirmar que cuando el ejercicio de la coordinación no venga justificado por la gestión centralizada de incentivos, ordenación básica del sector o las mismas posibilidades de disfrute por todos los destinatarios... el ejercicio de la competencia de coordinación y, por tanto, el límite al ejercicio de las competencias por las Comunidades Autónomas no estaría justificado (SSTC 95/86 y 152/88).

III. EL PRINCIPIO DE COORDINACION EN RELACION CON LA COLABORACION-COOPERACION

1. USO JURISPRUDENCIAL DE TALES TÉRMINOS. SUS DIFERENCIAS

En el examen de los diferentes y sucesivos pronunciamientos del TC sobre la materia conviene precisar, con carácter previo, que los términos cooperación y colaboración han sido utilizados como nociones equiparables.

Pero, por lo que ahora interesa, es destacable la utilización indistinta que en algunas ocasiones se ha hecho de los términos colaboración y coordinación como mecanismos encaminados a conseguir la consolidación y el correcto funcionamiento del Estado de las Autonomías (STC 181/88, de 13 de octubre). En este sentido se alinean afirmaciones tales como que «la coordinación cuenta con la obligada colaboración de las Administraciones públicas como un *prius* tanto lógico como jurídico, pues sin colaboración de los entes a coordinar ninguna coordinación es posible» (SSTC 32/83, de 28 de abril, y 106/87, de 25 de junio).

Ahora bien, el uso alternativo de los anteriores términos (colaboración-coordinación) no significa que los conceptos a que responden sean enteramente asimilables en la jurisprudencia constitucional, lo que ha llevado a hablar en algún caso de «coordinación voluntaria» —término utilizado por primera vez en el voto particular formulado por don Francisco Rubio Llorente a la STC 27/87 y, posteriormente, en la STC 214/89 (FJ 21) —como noción equiparable a las técnicas cooperativas o de colaboración, frente a la coordinación en sentido estricto.

El Tribunal ha distinguido entre ambos en la STC 80/85, de 4 de julio, al señalar que «... cuando el Estado posee una competencia para la coordinación general, tal objetivo puede ser alcanzado mediante el ejercicio de la misma que actúa como límite de la plenitud competencial de las Comunidades Autónomas... pero la necesidad de asegurar la acción conjunta, la información recíproca y la maximización de la eficacia no crea por sí misma competencia alguna para el Estado ni puede ser utilizada por éste, en consecuencia, para limitar indebidamente las competencias comunitarias. No significa esto, en modo alguno, que cuando el Estado carece de competencia para la coordinación general, la consecución de ese objetivo se haga 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, porque es de esencia al modelo de organización territorial del Estado implantado por la Constitución... Pero, como este deber no implica extensión alguna de las competencias estatales, el Estado no pue-

de 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...». En este mismo sentido tiene especial importancia la STC 214/89, de 21 de diciembre (FJ 20, párrafo segundo).

Esa distinción ha tenido reflejo en diversos pronunciamientos del Tribunal, de los que es posible extraer las siguientes consideraciones:

A) *Necesidad de título competencial*

La colaboración y cooperación resultan imprescindibles para el buen funcionamiento del Estado de las Autonomías, sin que se precise justificarlas en preceptos concretos del texto constitucional, al derivarse tanto de la interpretación sistemática de la Constitución como de la supremacía de ésta sobre los Estatutos (SSTC 18/82, 76/83, 96/86, 252/88, 214/89 y 17/91, entre otras). Además, este deber de colaboración o cooperación ha sido recomendado por el Tribunal Constitucional en varias ocasiones como una finalidad u objetivo a conseguir entre las distintas Administraciones Públicas (SSTC 64/82, 77/84, 56/86, 95/86 y 13/92, entre otras), si bien no es labor del Tribunal determinar, ni tan siquiera sugerir, cuáles deban ser las técnicas y cauces precisos para dar curso a la necesaria cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas (STC 146/92, de 16 de octubre).

Por contra, para que se puedan ejercitar medidas de coordinación, en sentido estricto, se precisa la concurrencia de un título competencial a favor del Estado (SSTC 80/85, antes citada, y 214/89).

B) *Límite al ejercicio de competencias*

Los mecanismos de colaboración o cooperación no pueden suponer una modificación del orden competencial previsto en la Constitución o en los Estatutos de Autonomía (SSTC 123/84, 80/85 y 96/86). Así, el deber de colaboración no crea, en sí mismo, competencia alguna para el Estado ni puede ser utilizado por éste para limitar indebidamente las competencias de las Comunidades Autónomas (STC 106/87, de 25 de junio), ni tampoco crea competencias en favor de las mismas (STC 144/85, de 25 de octubre). De ahí que las eventuales vulneraciones del principio de cooperación, en sí mismas, no pueden ser objeto de un conflicto de competencias residenciable ante el Tribunal Constitucional (STC 157/85, de 15 de noviembre). Sin embargo, y con carácter excepcional, la colaboración y el auxilio mutuo

han justificado la alteración del orden normal de competencias por razones de urgencia y seguridad, esto es, cuando no pueda esperarse la actuación de las autoridades normalmente competentes (STC 95/84, de 18 de octubre).

Por el contrario, como ya hemos tenido ocasión de señalar, cuando el Estado ostenta un título competencial de coordinación, éste sí puede constituir un límite a la plenitud competencial de las Comunidades Autónomas (*vid.* I-2 de este mismo trabajo).

C) *Medidas coercitivas*

La posibilidad de adopción de medidas coercitivas constituye también una diferencia esencial entre los dos conceptos. Así, en los casos en los que exista una atribución constitucional expresa de la competencia de coordinación, es posible establecer las medidas necesarias y suficientes para lograr los objetivos que la coordinación persigue (SSTC 11/84, 214/89, 45/91 y 90/92). Tales medidas podrán configurarse como mecanismos de coordinación preventivos o *a posteriori* (SSTC 45/91 y 90/92).

Frente a ello, como ya pone de relieve la STC 80/85, y reitera la STC 214/89, el deber de colaboración no permite la adopción de tales medidas coercitivas.

En tal sentido, el Tribunal Constitucional, en STC 76/83, de 5 de agosto, al tiempo de tratar el recurso de inconstitucionalidad contra la LOAPA y, en concreto, al analizar la posibilidad de establecer «Conferencias Sectoriales» como instrumento al servicio de la coordinación del Estado y las Comunidades, reconoce la validez de las mismas en cuanto no sustituyen a los órganos propios de dichas Comunidades, ni sus decisiones pueden anular las facultades decisorias de los mismos, siendo su única finalidad la de intercambiar puntos de vista y encauzar los problemas de cada sector. Todo ello, sin perjuicio de que el Tribunal se encargue de resaltar que «cuando 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, en estos casos en que existe una atribución constitucional expresa, el alcance de los acuerdos de los órganos coordinadores será el que se derive del ejercicio de la correspondiente competencia».

Se trata, pues, de reconocer la validez de las Conferencias Sectoriales como mecanismo de colaboración entre las distintas Administraciones, pero sin que con ello se pueda alterar el orden normal de competencias ni se constituyan como un mecanismo que atribuya el Estado facultades de coordinación en cualquier materia, salvo cuando exista una atribución competencial expresa de coordinación en favor del

Estado, en cuyo caso el alcance de los acuerdos que se adopten podrá incluir medidas de coordinación en sentido estricto, precisamente por la existencia de ese título competencial.

En esta misma línea, los preceptos legales que, con carácter general, prevén la creación de órganos de colaboración o cooperación entre las Administraciones, cuando éstos no tienen posibilidad de adoptar medidas coercitivas o invaden las facultades decisorias de las Administraciones Públicas implicadas, se han considerado legítimos, aun sin disponer de un título competencial de coordinación [SSTC 214/89, de 21 de diciembre, FJ 20.e); 19/91, de 31 de enero, FJ 5].

2. SUPUESTOS CONCRETOS: COMPETENCIAS COMPARTIDAS Y CONCURRENTES. MUTUO INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN

En el examen del juego de estos principios de coordinación y colaboración, no deben dejar de mencionarse dos problemas de interés; por un lado los supuestos de competencias compartidas o concurrentes entre el Estado y las CCAA y, por otro, el tratamiento del mutuo intercambio de información entre las distintas Administraciones.

A) *Competencias compartidas y concurrentes*

En el caso de competencias compartidas el Tribunal Constitucional ha señalado que «el principio de cooperación debe presidir el ejercicio respectivo de competencias compartidas por el Estado y las CCAA» (STC 13/88, de 4 de febrero).

Cuando se trata de competencias concurrentes es significativa la doctrina sentada en diversas sentencias:

— En STC 77/84, de 3 de julio, se plantea un supuesto en que se superponen en un mismo espacio físico —el puerto de Bilbao— competencias de la Comunidad Autónoma Vasca en materia de Urbanismo (art. 148.1.3 CE) y del Estado en materia de puertos de interés general (art. 149.1.20 CE). En esta resolución y ante la dificultad que implica la existencia de tales competencias concurrentes sobre un mismo espacio físico, el Tribunal señala que «parece aconsejable que se busquen soluciones de cooperación dentro del respeto a las respectivas competencias, aunque es evidente que la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente». Se limitó, pues, el Tribunal a fijar un mero deber de colaboración ante la inexistencia de título competencial específico de coordinación en favor del Estado.

— En la STC 227/88, de 29 de noviembre (recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Aguas), se parte de que «la proyección so-

bre un mismo medio físico o recurso natural de títulos competenciales distintos en favor del Estado o de las Comunidades Autónomas impone la colaboración entre ambas Administraciones, colaboración que resulta imprescindible para el buen funcionamiento del Estado de las Autonomías». Pero el Tribunal va más allá, señalando que cuando existe título competencial del Estado, aunque éste sea tan genérico como coordinación en materia económica, es posible establecer no sólo una mera colaboración, sino también medidas de coordinación. En este sentido se afirma que «... este entrecruzamiento de competencias obliga, como queda dicho, a la coordinación entre las Administraciones implicadas... coordinación que corresponde al Estado en la medida en que resulten afectados los objetivos de planificación económica»; para terminar señalando que «la coordinación no supone una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma...».

Por contra, cuando en esa misma sentencia se enfrenta con un supuesto en el que no se puede justificar la coordinación en un título competencial estatal, se afirma que «la Administración del Estado no puede establecer unilateralmente en los planes hidrológicos cualesquiera prescripciones vinculantes para la planificación urbanística u otras actuaciones públicas de competencia autonómica en virtud de una genérica potestad de coordinación, sino tan sólo en la medida en que cuente con un título competencial específico para ello».

En STC 90/92, de 11 de junio, se suscita la cuestión relativa a la concurrencia de competencias sobre una misma materia: investigación científica y técnica; en la que el Estado ostenta competencia exclusiva a tenor de lo dispuesto en el artículo 149.1.15 CE («fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica») y la Comunidad Autónoma Catalana las asumidas estatutariamente en virtud de lo dispuesto en el artículo 148.1.17 CE [«fomento (...) de la investigación»]. El Tribunal, tras señalar que «la competencia autonómica queda situada en pleno paralelismo sustancial con la atribuida al Estado» afirma que «es precisamente esta concurrencia de competencias en torno de la investigación científica y técnica, que tanto el Estado como la Comunidad Autónoma pueden ejercitar, lo que justifica y explica la competencia de coordinación que, con carácter genérico, atribuye al Estado el artículo 149.1.15 de la Constitución». Es, pues, esa concurrencia de competencias en una misma materia —fomento de la investigación— lo que justifica la necesidad de establecer en el propio texto constitucional una competencia de coordinación en favor del Estado que permita la adopción de medidas de esta naturaleza con el fin de aunar las actuaciones de las Administraciones Públicas implicadas.

B) *Mutuo intercambio de información*

El deber consistente en el mutuo intercambio de información entre las Administraciones Públicas, se ha vinculado con el deber de colaboración y cooperación, ya desde una temprana jurisprudencia constitucional que comienza con la STC 18/82, de 4 de mayo, y que tiene una continuidad en la doctrina posterior (SSTC 32/83, 71/83 y 76/83, entre otras).

En esta misma línea —esto es, bajo la consideración de que el deber de información entre las Administraciones Públicas forma parte de la colaboración y no del principio de coordinación— el Tribunal se ha pronunciado sobre si ese deber de información se encuentra limitado por el orden constitucional y estatutario de competencias.

En una primera decisión, consideró que el acceso directo a la documentación de las respectivas Comunidades Autónomas por los Inspectores de Consumo en el curso de sus actuaciones, rebasaba el marco de la colaboración interadministrativa (STC 95/84, de 18 de octubre).

Con mayor detenimiento se ocupó de esta cuestión en la STC 104/88, de 8 de junio, sobre conflicto de competencias relativo a Administraciones penitenciarias. En ella se impugnaba por el Gobierno Vasco el precepto en cuya virtud se establecía que las Comunidades Autónomas deberían informar a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias de todos los datos que afectasen a la situación penitenciaria de los internos de los establecimientos que gestionasen en su ámbito territorial. Frente a la argumentación de la Comunidad Autónoma impugnante de que dichos deberes rebasarían con mucho el deber de colaboración y auxilio mutuo entre las distintas administraciones implicando, en realidad, una invasión competencial extraña a dicho deber, el Tribunal señala que «lo relevante no es si tales deberes de información son o no un mecanismo de coordinación, sino si tales deberes son compatibles o no con las competencias propias de la Comunidad Autónoma Vasca»; de forma que «... aunque la legislación del Estado pueda imponer obligaciones de información a las Comunidades Autónomas en materia penitenciaria, ello no supone que le esté permitido el establecimiento de un control genérico indeterminado que implique una dependencia jerárquica de la Comunidad Autónoma respecto al Estado, ni un control estatal, con facultades de dirección, rectificación o represión, sobre las autoridades autonómicas de los establecimientos penitenciarios»; para concluir afirmando que «lo decisivo es el contenido o intensidad de esa información»; lo que, en el supuesto examinado, lleva al Tribunal a considerar que el precepto impugnado no lesiona competencias de ejecución comunitarias, porque

la información se determina con suficiente precisión y se refiere sólo a la situación penitenciaria del interno o a datos que afecten a la misma.

Otros pronunciamientos de interés en este punto se relacionan con los deberes de información de las Comunidades Autónomas en torno a la gestión de los fondos concedidos a éstas por el Estado. Así, la STC 152/88, de 20 de julio, en la que, a propósito de los deberes de información sobre la gestión Comunitaria respecto de las ayudas concedidas por el Estado en materia de viviendas, se afirma que aquel deber «no puede suponer obstáculo al ejercicio de competencias autonómicas, convirtiéndose en una forma encubierta de control de su actividad...». En STC 201/88, de 27 de octubre, tras recordarse que determinadas facultades del Estado en torno al gasto público constituyen un control incompatible con las exigencias de autonomía financiera, añade «excepto en lo que se refiere a la obligación de informar al final del ejercicio, pues esta previsión, además de ser conforme con los principios de colaboración, solidaridad y lealtad constitucional, no crea obstáculo alguno al ejercicio de competencias autonómicas y constituye, por el contrario, una base de datos estadísticos necesaria para que el Estado efectúe el seguimiento y evaluación de los programas subvencionados, proceda a la ejecución y liquidación de sus Presupuestos y pueda adoptar en lo sucesivo las decisiones que le competen en materia de planificación del sector económico de la agricultura y ganadería». Y en STC 96/90, de 24 de mayo, al tratar la obligación de las Comunidades Autónomas de remitir un estado trimestral de la situación de los fondos otorgados por el Estado destinados a cada tipo de subvención, señala que ello no debe considerarse como la imposición de un control administrativo a las Comunidades Autónomas, lo cual sería contrario a las exigencias de autonomía financiera, sino como «un deber de carácter meramente informativo necesario para el cumplimiento por la Administración Estatal de su propio control presupuestario interno y para que el Estado efectúe el seguimiento y evaluación de los programas subvencionados. Sin que tal previsión pueda considerarse atentatoria a la autonomía financiera ni que invada el ámbito de competencias de las Comunidades Autónomas, sino que, por el contrario, resulta conforme con los principios de colaboración, solidaridad y lealtad constitucional que inspiran la ordenación de la Hacienda estatal en el Estado Autonomico».

IV. MATERIAS CONCRETAS

Se relacionan a continuación los pronunciamientos del Tribunal Constitucional en los que, a propósito de diferentes materias, se tratan los principios de coordinación y/o colaboración, evitando, en la medi-

da de lo posible, una innecesaria reiteración de aquellas consideraciones generales que aparecen ya reflejadas en la primera parte del presente trabajo y, centrando, por tanto, ahora el análisis en las manifestaciones concretas de tales conceptos.

1. AGRICULTURA

Se recogen, en primer término, las dos sentencias dictadas en materia de Agricultura de Montaña (SSTC 144/85 y 45/91).

STC 144/85, de 25 de octubre

Se plantea en este caso la inconstitucionalidad de un determinado precepto, de la Ley de Agricultura de Montaña por el que se dispone que «corresponde al Gobierno aprobar las zonas 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». El Tribunal, tras señalar que dicho artículo no constituye una norma básica en materia de planificación, que permita su desarrollo normativo por las CCAA competentes en la materia y recordar a continuación algunos de sus pronunciamientos fundamentales sobre la competencia de coordinación estatal, afirma que los actos de aprobación de declaraciones de zonas de Agricultura de Montaña previstos en el artículo impugnado se configuran como medidas de coordinación en materia de planificación económica mediante las cuales se integran actos anteriores, realizados por diversos órganos o sujetos, de fijación de los ámbitos en que haya de confluir el ejercicio de muy diversas competencias, tanto estatales como autonómicas; para concluir con la consideración de que el legislador, al dictar el precepto impugnado, no ha hecho otra cosa que establecer un mecanismo de coordinación en materia de planificación económica.

STC 45/91, de 28 de febrero

En ella se aborda también el tema relativo a la Agricultura de Montaña y partiendo de la doctrina sentada en la anterior sentencia, se hace un planteamiento general del concepto y características del principio de coordinación, conforme se expuso en la parte general de este trabajo y aquí damos por reproducido; merece destacarse, sin embargo, la idea que se recoge en su fundamento jurídico 4 respecto a la posibilidad de que las medidas de coordinación consistan tanto en técnicas autorizativas, o de coordinación *a posteriori*, como preventivas u. homogeneizadoras.

Se analiza a continuación si los concretos preceptos de la disposición impugnada exceden de la competencia estatal de planificación y la consecuente facultad para dictar medidas de coordinación, que procede sintetizar en los siguientes: *a)* la posibilidad de una acción común para el desarrollo integral de la zonas de Agricultura de Montaña se justifica en la situación de concurrencia de competencias en esta materia que obliga a una actuación conjunta de las Administraciones Públicas implicadas y a las medidas de coordinación reguladas en el mismo para hacer posible esa actuación; *b)* el establecimiento de los criterios pormenorizados para la delimitación de las denominadas zonas equiparables a las de Agricultura de Montaña se consideran como criterios de coordinación establecidos, por vía legal y reglamentaria, y que reflejan una concepción unitaria, pues tratan de salvaguardar una imprescindible homogeneidad en la delimitación y posterior propuesta autonómica de declaración de esas zonas; *c)* el hecho de que la aprobación por el Gobierno de la declaración de una de estas zonas se haga a propuesta de la Comisión de Agricultura de Montaña (órgano de coordinación administrativa compuesto por representantes de los Departamentos ministeriales afectados y de las Comunidades Autónomas que lo soliciten) se considera una autolimitación en el modo del ejercicio de la competencia estatal que permite una deseable participación autonómica a través de un organismo de coordinación; *d)* la exigencia de que los programas estatales en esta materia se elaboren teniendo en cuenta los programas de desarrollo regional que realicen las CCAA, se considera una exigencia de coordinación que viene impuesta por la necesidad de armonizar los diferentes planes de forma que se alcance un todo operativo; *e)* el hecho de que sean los órganos generales del Estado los competentes para regular los comités de coordinación se justifica en la propia naturaleza del órgano, en cuanto órgano administrativo compuesto por varias Administraciones Públicas y con un ámbito territorial que puede afectar a varias Comunidades Autónomas; *f)* finalmente, y por lo que respecta a la disposición en virtud de la cual se atribuye a un órgano estatal la predelimitación de los territorios que sean susceptibles de ser declarados como zonas de Agricultura de Montaña, el Tribunal señala que el empleo de las técnicas de predelimitación, unido a que corresponde al Estado la fijación de los criterios que con carácter general servirán para delimitar tales zonas, y al hecho de que exista una coordinación *a fortiori* (al corresponder al Gobierno de la Nación la aprobación de las zonas de Agricultura de Montaña), supone la utilización de técnicas coordinadoras *a priori* y *a posteriori* que acaba por vaciar de contenido la competencia autonómica y, por tanto, rebasa los límites que cualquier medida de coordinación debe tener.

STC 95/1986, de 10 de julio

En este supuesto —conflicto positivo de competencia planteado por la Generalidad de Cataluña frente a determinados preceptos del Real Decreto sobre Ayudas a jóvenes agricultores— se justifica la titularidad estatal de las competencias previstas sobre préstamos de adquisición y mejora de vivienda propia, precisamente en el hecho de que tales ayudas puedan ser concedidas, según el concreto precepto impugnado, por diferentes entidades financieras tanto públicas como privadas ya que, según señala el Tribunal, esta opción no garantiza por sí misma que los topes máximos previstos para esta línea de créditos sean efectivamente respetados ni asegura una distribución homogénea o no discriminatoria de tales créditos en todo el territorio nacional, por lo que, en palabras del Tribunal, «... resulta forzoso admitir que en virtud de las competencias de coordinación que al Estado reconoce el artículo 149.1.13, sea constitucionalmente legítimo residenciar en un solo órgano estatal la facultad de formalizar los convenios a que habrán de ajustarse las entidades financieras para poder conceder esta modalidad de créditos destinados a viviendas rurales».

STC 188/89, de 16 de noviembre

En esta resolución, planteado conflicto positivo de competencias en relación con el Real Decreto por el que se establecen medidas para el fomento del cultivo del maíz, señala el Tribunal, con carácter general (FJ 4) que: «... dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector...», y que el carácter exclusivo con que se predica la competencia autonómica sobre la agricultura, no es en sí mismo un obstáculo infranqueable a toda intervención económica estatal en esa misma materia dentro del territorio de la Comunidad Autónoma». Por otro lado, y en relación con la competencia estatal de dirección de la actividad económica general, ex artículo 149.1.13 CE, se afirma que: «no es lícita una interpretación extensiva del referido título competencial estatal que permita absorber bajo él, como correspondiente al Estado, cualquier medida que tenga incidencia sobre los aspectos de una actividad económica sectorial —en este caso la agricultura— vaciándose prácticamente de contenido la correspondiente competencia de la Comunidad Autónoma. La posibilidad que el Esta-

do tiene de incidir sobre la ordenación del sector agrícola se ciñe a aquellos extremos que pueden entenderse comprendidos en las bases y coordinación de la planificación económica».

Descendiendo ya al examen de los preceptos concretos, se añade que: «... conviene que distingamos, de un lado, los preceptos que regulan las características o condiciones de las subvenciones, y, de otro, los que determinan las competencias de ejecución y gestión de las mismas. En cuanto a los primeros, deben considerarse incluidos en la competencia del Estado aquellos preceptos que regulan los aspectos inherentes a la finalidad de promoción o fomento que persiguen las medidas arbitradas por el Gobierno, tales como la definición misma de las actividades subvencionadas, la forma y nivel de cuantía de las subvenciones, y, en general, las condiciones esenciales para su otorgamiento... En tal sentido, debe entenderse que no exceden de la competencia estatal la determinación de la finalidad de las subvenciones, las características esenciales y objetivas que deben reunir los beneficiarios, el montante máximo de dichas subvenciones... Por otro lado, las ayudas estatales previstas... no impiden que la Comunidad Autónoma pueda desarrollar una política agrícola propia, orientada a la satisfacción de sus intereses peculiares, dentro de las orientaciones e intervenciones básicas de programación y coordinación que el Estado disponga para el sector agrícola, como componente del sistema económico general. En consecuencia, la mera previsión de las subvenciones de que se trata y la regulación genérica de sus condiciones no han invadido las competencias de la Comunidad Autónoma». Diferente consideración merece el examen de las competencias que se atribuyen al Estado sobre la ejecución de las normas establecidas en lo relativo a la gestión y otorgamiento de las subvenciones... Sobre este particular procede reiterar... que corresponde a la Comunidad Autónoma que posee la competencia general en el sector material de actividad subvencionada, la gestión de las medidas de fomento con cargo a fondos estatales, ya que una gestión centralizada sólo es constitucionalmente admisible, por excepción, cuando resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas de fomento, garantizar la posibilidad de obtención y disfrute de las mismas por sus destinatarios potenciales en todo el territorio nacional y evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos destinados al efecto, o cuando así se considere exigible para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad..., supuestos excepcionales que no se dan en el presente conflicto.

STC 91/1992, de 11 de junio

Se trata en este supuesto de conflicto positivo de competencia cuyo objeto lo constituye una Disposición General del Estado mediante la que se instrumentan ciertas ayudas económicas a los particulares inte-

resados en materia de agricultura; concretamente en este caso las destinadas a fomentar la utilización de semillas, impugnándose aquellos preceptos que establecen, por un lado, que un órgano estatal tendrá la facultad de extender un visado en favor del solicitante del crédito subvencionado y que ese mismo órgano tenga competencia para la incoación y resolución de los expedientes sancionadores sobre incumplimiento de esa normativa.

El Tribunal recuerda su anterior doctrina relativa a disposiciones del Estado reguladoras de subvenciones en materia de agricultura, esto es, que en dicha materia la competencia específica corresponde a las CCAA y que el Estado sólo puede intervenir en virtud de sus competencias generales sobre la ordenación general de la economía; esto, según señala el Tribunal, «... significa que el Estado puede regular las condiciones de otorgamiento de las ayudas hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las CCAA, al menos para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación...». Por lo que respecta a la gestión y ejecución de tales ayudas, la regla general será que la competencia la ostenten las CCAA, salvo que la gestión centralizada por un órgano estatal resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las ayudas dentro de la ordenación básica del sector, para garantizar las mismas posibilidades de disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional y para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos.

Desde esta perspectiva general entiende que la facultad de extender el citado visado corresponde a la Comunidad Autónoma cuando se trate de la adquisición de semillas cuya certificación le corresponda, dado que concurren los requisitos excepcionales antes apuntados para que se justifique una gestión centralizada por un órgano del Estado. Por lo que respecta a la competencia que se atribuye al Estado para la incoación y resolución de los expedientes sancionadores, tampoco ésta se considera adecuada por el Tribunal por idénticas razones, «sin perjuicio de la colaboración que pueda establecerse entre las distintas Administraciones Públicas para la mayor efectividad de sus respectivas competencias...».

2. AGUAS

STC 227/88, de 29 de noviembre

Recurso de inconstitucionalidad en relación con la Ley de Aguas. Cabe destacar el pronunciamiento del Tribunal en tres materias concretas:

a) Impugnado el precepto de la Ley que atribuye al Gobierno la facultad de aprobar los Planes Hidrológicos de Cuenca, elaborados por las CCAA, el Tribunal señala que dichos planes inciden en la actividad de diferentes Administraciones Públicas, siendo patente su relación con la ordenación general de la actividad económica, por lo que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 149.1.13 CE en materia de planificación de la actividad económica, la coordinación es competencia del Estado, lo que permite entender a su vez que el referido acto de aprobación es materialmente una actividad de coordinación, porque a través del mismo se integran en un solo sistema las acciones emprendidas por diversos órganos, de forma que es la determinación unitaria del Plan lo que posibilita la acción homogénea de todos ellos.

b) En relación con aquellos preceptos que se refieren al contenido necesario de los Planes en materia de Medio Ambiente y Ordenación del territorio, señala el Tribunal que se da proyección sobre un mismo medio físico o recurso natural de títulos competenciales distintos en favor del Estado o de las Comunidades Autónomas, pero que ello no impide la colaboración entre ambas Administraciones, sino que es obligada la coordinación entre las mismas que corresponde al Estado en la medida en que resulten afectados los objetivos de la Planificación económica; todo ello sin sustracción de las competencias que en la materia corresponda a las CCAA, por lo que no se podrán establecer cualesquiera prescripciones vinculantes para aquellas actuaciones de competencia Autónoma so pretexto de una genérica potestad de coordinación.

c) En relación con el precepto que crea la figura de un Delegado de Gobierno en la Administración hidráulica de las CCAA, con la misión de asegurar la comunicación entre ambas Administraciones, señala el Tribunal que ello vulnera la competencia asumida por todas las Comunidades de autoorganización administrativa y que la competencia estatal que se atribuye en el artículo 149.1.18 CE, no es bastante para llevar a cabo la anterior prescripción; añadiendo que la Constitución ha previsto otro órgano específico de coordinación que es el Delegado del Gobierno ajeno a la organización autonómica.

3. CINEMATOGRAFÍA

STC 106/87, de 25 de junio

Conflicto positivo de competencia promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña sobre determinados preceptos del Real Decreto 3304/1983, de 28 de diciembre, por el que se establecen medidas de fomento a la cinematografía española.

Se plantea la controversia en torno a la Administración pública competente para la concesión de licencias de doblaje, medida de protección y fomento de la industria cinematográfica española en cuanto aparece relacionada con las cuotas de distribución de las películas extranjeras (por cada película española a distribuir o efectivamente distribuida se podrán obtener hasta cuatro licencias de doblaje y distribución de películas extranjeras). El Abogado del Estado justifica la centralización de esta competencia ejecutiva en la coordinación como mecanismo para evitar un tratamiento separado y aislado, así como en la inviabilidad del sistema mismo de medidas de fomento y estímulo a la industria.

El Tribunal entiende que esta competencia ejecutiva —concesión de licencias de doblaje— no es preciso residenciarla en un órgano estatal, privando a las CCAA de sus competencias, pues las finalidades de protección a la cinematografía nacional, la unidad del sistema, y el tratamiento general en su conjunto, quedan suficientemente asegurados con el condicionamiento legalmente establecido para la concesión de la licencia (cuatro películas extranjeras por cada española), y el carácter estrictamente reglado de la decisión en la que no cabe margen alguno de discrecionalidad.

Se afirma, asimismo, que tampoco son razones suficientes para excluir la competencia de la Generalidad en la materia, la necesidad de que el órgano que concede la licencia deba comprobar el pago de las tasas devengadas por anteriores licencias o el efectivo rodaje de la película, incluso cuando la empresa productora esté domiciliada fuera de Cataluña. Estas dificultades, afirma el Tribunal, no pueden ser alegadas para eludir competencias que constitucionalmente corresponden a una Comunidad Autónoma, pues, en tal caso, bastaría que en el diseño de una legislación estatal reguladora de la materia se dificultase 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..., 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 indebidamente las competencias de las Comunidades Autónomas. Más bien, la coordinación cuenta con la obligada colaboración de las Administraciones públicas implicadas, como *prius*, tanto lógico como jurídico, pues sin colaboración de los entes a coordinar ninguna coordinación es posible».

4. CONSUMO

STC 15/89, de 26 de enero

Recurso de inconstitucionalidad planteado contra determinados preceptos de la Ley 26/84, de 19 de julio, General para la defensa de Consumidores y Usuarios. El Tribunal aborda la posible inclusión de ciertas medidas o disposiciones en la competencia estatal de coordinación. Así:

a) En primer lugar justifica la existencia de un precepto que establece la necesidad de fijar un contenido común de los Reglamentos que regulen los aditivos, productos tóxicos, material envasado, registro, inspección, responsabilidad y régimen sancionador. Así, señala que «esa habilitación responde a la finalidad de coordinación que en materia sanitaria corresponde al Estado (art. 149.1.16 CE)», entendiéndose por coordinación, entre otras manifestaciones, la fijación de medidas... que haga posible la homogeneidad técnica de determinados aspectos... lo que, en el presente caso, pudiera articularse mediante la aprobación de normas comunes o generales, codificadoras de los extremos señalados», todo ello «sin perjuicio, claro es, de la corrección con que el Estado pueda ejercer esa competencia, en cuyo caso, contra las normas en que pueda materializarse, la Comunidad Autónoma podrá promover, obviamente, los procesos correspondientes en defensa de sus competencias».

b) Se justifica la inscripción en el Registro General de alimentos que el Estado prevé de los alimentos envasados, pues así se garantizan unas condiciones sanitarias mínimas y homogéneas en todo el territorio nacional que resultan indispensables para la defensa de la salud de todos los ciudadanos y que «no excede materialmente de las competencias que al Estado le corresponden para fijar las bases y coordinación en la sanidad».

c) La creación de un órgano excepcional por el Gobierno de la Nación para que, con participación de las Comunidades Autónomas afectadas, asuma temporalmente los poderes administrativos que se le encomienden a fin de garantizar la salud y seguridad de las personas en los supuestos más graves que afecten a las mismas, se justifica en la competencia estatal de bases en materia de sanidad, pero el Tribunal añade que este órgano «permite la creación de un instrumento cuya actuación habrá de consistir tanto en la adopción de las medidas singulares y básicas encaminadas a garantizar los fines indicados, como en coordinar la actuación de las Comunidades en el ejercicio de sus respectivas competencias, que deben resultar así no alteradas o enajenadas, sino coordinadas». El Tribunal se preocupa de afirmar la ex-

cepcionalidad en la duración temporal del órgano y la necesaria participación en él de representantes de las Comunidades Autónomas afectadas, que no podrá ser simbólica o meramente pasiva, sino actuante.

d) También se justifica en el título competencial «coordinación en materia sanitaria» la previsión legal de que la Administración del Estado elabore, en colaboración con las Comunidades Autónomas, un plan para el tratamiento informático del Registro General Sanitario de alimentos y de los demás Registros Sanitarios, añadiendo a continuación que esta previsión constituye «a la vez una clara manifestación del principio de colaboración, dada la previsión expresa de la participación de las Comunidades Autónomas en la fijación y determinación del referido Plan Informático».

5. DENOMINACIONES DE ORIGEN

STC 11/86, de 28 de enero

En esta resolución, referente a conflicto de competencias planteado frente a la Orden de la Generalidad de Cataluña que modificó parcialmente el Reglamento sobre la denominación de origen «Empordá-Costa Brava» y su Consejo regulador, se plantea al Tribunal la interesante cuestión de cómo ha de interpretarse la competencia referente a «denominaciones de origen en colaboración con el Estado», que atribuye como competencia exclusiva a dicha Comunidad Autónoma el artículo 12.1.5 de su Estatuto; si bien, se indicaba también en el mencionado Estatuto que dicha competencia le correspondía «de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general en los términos de lo dispuesto en los artículos 149.1.13 CE».

Señala el Tribunal, en primer término, que la competencia comunitaria es, pues, la de «denominaciones de origen en colaboración con el Estado» y que, aunque desde un punto de vista lógico, la calificación estatutaria de tal competencia como «exclusiva», no es enteramente coherente con la frase «en colaboración con el Estado», es necesario jurídicamente hacer compatibles ambos términos mediante una interpretación integradora.

Comienza así por señalar la diferencia de este supuesto con otros tres, a saber: los casos en los que, en una materia determinada se comparten competencias del Estado, sobre las bases, y de la Comunidad sobre el desarrollo y/o ejecución de éstas; los supuestos de competencias concurrentes en sentido estricto, como en cultura; o finalmente, los casos de competencia estatal de coordinación que se reserva el Estado entre competencias estatales y comunitarias (por ejemplo: en materia sanitaria a tenor del art. 149.1.16 CE). La competencia exclusiva

en colaboración, afirma el Tribunal «no implica una previa diferenciación de competencias parciales que el Estado haya de coordinar, sino una actuación que debe ser realizada bilateralmente en régimen de cooperación específica sobre una materia, que en este caso es la de denominaciones de origen. La colaboración implica que lo que puede realizar uno de los entes colaboradores no lo debe hacer el otro, de manera que sus actuaciones no son intercambiables, sino complementarias» (FJ 3). Todo ello, para concluir señalando que esa competencia comunitaria exclusiva en colaboración con el Estado consiste en este supuesto concreto en ratificar o no ratificar la norma comunitaria de forma expresa para lo cual es necesaria la previa notificación al Estado de dicha norma reglamentaria comunitaria y no la simple publicación de la misma (FJ 6).

STC 186/88, de 17 de octubre

Versó sobre conflictos de competencias promovidos por el Gobierno vasco frente a una Orden Ministerial y tres Reales Decretos por los que se regulaban: la concesión de autorizaciones para el riego de la vid, la reestructuración y reconversión del viñedo, el régimen de autorizaciones para el riego de la vid en situaciones excepcionales y el régimen de autorización para la plantación del viñedo durante la campaña 1983-1984, respectivamente. En ellos, la argumentación de la Comunidad Autónoma se centró en la alegación de tres títulos competenciales concretos: agricultura, denominaciones de origen y organización de las instituciones de autogobierno (atribuidos respectivamente a dicha Comunidad por los apartados 9, 27 y 2 del art. 10 de su Estatuto). Centrándonos en el segundo de ellos, esto es, en la materia referente al tratamiento del título competencial «denominaciones de origen en colaboración con el Estado», el Tribunal recuerda, en primer término, la doctrina de su Sentencia 11/86, anteriormente comentada, reiterando las notas esenciales que caracterizan la referida competencia comunitaria, para añadir a lo entonces expuesto que «los medios y técnicas de colaboración pueden ser diversos; y que para concretarlos son de ayuda los Reales Decretos de transferencias y que su interpretación ha de hacerse siempre de acuerdo con las correspondientes previsiones constitucionales y estatutarias» (FJ 3). Todo ello determina que la última de las normas impugnadas —sobre autorizaciones para la plantación del viñedo— no se encuentre justificada en el segundo de sus artículos porque, según se señala, la competencia del País Vasco en materia de denominaciones de origen resultaría invadida si las variedades preferentes, cuya replantación puede autorizar la Comunidad Autónoma, hubiesen de ser las del Decreto estatal y no las de-

terminadas en los respectivos Reglamentos Reguladores de las denominaciones de origen, cuya aprobación compete al País Vasco.

6. ECONOMÍA

El principio de coordinación ha tenido un especial tratamiento en la jurisprudencia constitucional en lo que genéricamente podríamos denominar economía o materia económica. Bajo esta rúbrica se intentan sintetizar aquellos pronunciamientos del Tribunal que abordan la coordinación en materia económica desde una perspectiva general, desplazando, deliberadamente, de esta rúbrica todas aquellas sentencias que con ocasión de tratar otras materias más específicas (agricultura, vivienda, sanidad...) recurren a la coordinación en materia económica para justificar o rechazar la posibilidad de adoptar determinadas medidas, pues tales pronunciamientos se recogen al tiempo de tratar cada una de las materias sobre las que versan. Conviene precisar, por último, que al exponer la jurisprudencia constitucional en esta materia, y con objeto de lograr una mayor claridad, no se seguirá un estricto orden cronológico, sino que se agrupará por bloques de ideas o pronunciamientos que se consideran más afines.

STC 1/82, de 28 de enero

Con carácter general, y a propósito de tratar la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma Vasca en la planificación de la actividad económica de dicha Comunidad, se afirma que esta competencia se enmarca dentro del respeto a la ordenación general de la economía «y como el Estado tiene competencia exclusiva precisamente para las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), es claro que ambas competencias exclusivas están llamadas objetiva y necesariamente a ser concurrentes, de modo tal que la prioridad vertical corresponde, en materia de coordinación de la actividad económica al Estado en todo el ámbito nacional y después, y con la obligación de someterse a aquella coordinación, ha de situarse la correspondiente competencia en la esfera comunitaria de los órganos estatutarios del País Vasco. Por consiguiente, en la medida en que la fijación del orden de prioridad controvertida afecta potencialmente a la planificación de la actividad económica, ha de insertarse por su carácter básico y general en las competencias estatales del artículo 149.1.13 CE y no en las del artículo 10.25 del Estatuto Vasco».

STC 183/88, de 13 de octubre

Al tratar la constitucionalidad de un precepto de la LOFCA por el que se establece que los proyectos con cargo al fondo se acordarán siguiendo en su caso las directrices del programa de desarrollo regional, y la posterior obligación de todas las Comunidades Autónomas de elaborar un programa de desarrollo regional, cuya metodología común será aprobada por el Gobierno, el Tribunal afirma (FJ 7) que ello no transgrede el orden de competencias, pues esta exigencia es un «requisito necesario para que, dentro de la ordenación general de la economía, exista una coordinación entre ellas. El que las inversiones integradas en el FCI... deban atenerse a esos planes regionales es consecuencia lógica de su finalidad, y de la necesaria coordinación de la inversión pública en sus diversas procedencias. Estas consideraciones son, como se dijo, aplicables también a la necesidad de coordinar la inversión incluida en el FCI con las inversiones de origen estatal». Esta misma doctrina se asienta en la STC 96/90 (FJ 11).

STC 11/84, de 2 de febrero

El Tribunal, al abordar la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de emisión de deuda pública, afirma, con carácter general, que en el ámbito de la actividad financiera pública, la actuación de las Comunidades Autónomas debe ajustarse al principio de coordinación de las Haciendas de las Comunidades Autónomas con la Hacienda Estatal, formulado por el artículo 156.1 CE; de todo ello derivan ciertas limitaciones a las competencias económicas y financieras de las Comunidades Autónomas. Más adelante se afirma: «la coordinación de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y, en concreto, de sus respectivas políticas de endeudamiento, no se agota en la emisión de informes no vinculantes por parte del citado Consejo (Consejo de Política Fiscal y Financiera), sino 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 asegurar tal impugnación. De ahí que puedan ser consideradas las autorizaciones de deuda pública contempladas en el artículo 14.3 de la LOFCA como medios al servicio de la coordinación indicada».

En materia de subvenciones, los principales pronunciamientos son los siguientes:

STC 88/87, de 2 de junio

El Tribunal, en esta ocasión, se pronunció en torno a la posibilidad de que la Administración Central del Estado pueda conceder a las instituciones, entidades o empresas del ámbito territorial de Cataluña subvenciones y ayudas en materia de turismo, previo informe de la Generalidad que, caso de ser negativo, será vinculante. Se considera que esta disposición «se limita a establecer el procedimiento mediante el cual el Estado, en su función de coordinación (art. 1.13 CE), ha de distribuir unos recursos limitados incluidos globalmente en sus Presupuestos Generales entre los posibles solicitantes de todo el territorio nacional...».

STC 201/88, de 27 de octubre

En ella, tras recordar la doctrina que establece que la subvención no es un título que atribuya competencias, se afirma que «lo que acontece al establecerse la relación jurídica subvencional es que las respectivas competencias estatal y autonómica entran en un marco necesario de cooperación y colaboración, en cuanto se orienta a una acción conjunta en la que no deben mermarse ni la competencia de la Comunidad sobre la materia subvencionada, ni las que el Estado tiene para garantizar la coordinación y la unidad de la política económica, asimismo la efectiva consecución de los objetivos perseguidos en los propios programas a los que se asignan subvenciones», de ello se deriva que «el Estado no puede condicionar las subvenciones más allá de donde alcanzan sus competencias de planificación y coordinación, la cual resultará excedida con la consiguiente invasión competencial, si la especificación del destino de las subvenciones se realiza en tal grado de concreción y detalle que, no siendo imprescindible para asegurar el objetivo de la planificación, se prive a la CA de todo margen para desarrollar, en el sector subvencionado, una política propia, orientada a la satisfacción de sus intereses peculiares, dentro de las orientaciones de programación y coordinación que el Estado disponga para el sector como componente del sistema económico general».

Por lo que respecta a la gestión de las medidas de fomento, esta misma sentencia, con abundante cita jurisprudencial (SSTC 95/86, 146/86 y 152/88), recuerda que la gestión de las medidas de fomento a cargo de fondos estatales corresponde, en principio y por regla general, a las CCAA, siendo la excepción su gestión centralizada, admisible constitucionalmente tan sólo en los casos en que resulte imprescindible para asegurar la efectividad de las medidas de fomento, ga-

rantizar la posibilidad de obtención y disfrute de las mismas por sus destinatarios potenciales y evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos. En base a estas consideraciones generales se llega a la conclusión de que en el caso debatido, y puesto que la comunicación objeto del conflicto fija el importe de la subvención que corresponde a la CA, especificando las cantidades que afectan a cada uno de los programas subvencionados, no existiendo, por tanto, posibilidad alguna de que la gestión autonómica sobrepase la cuantía global de los fondos, ni siendo apreciable dato alguno que permita estimar que la plena efectividad de la medida de fomento y su disfrute por parte de los beneficiarios a quienes se destina requiera la existencia de controles formales a que se somete la gestión de las subvenciones, tal gestión supone un límite al ejercicio de las competencias propias de las CCAA, que no se manifiesta imprescindible para asegurar la coordinación de la política autonómica en un determinado sector económico con programación, a nivel nacional, que haya realizado el Estado, en uso de las competencias que a tal efecto le confiere la Constitución. Se concluye afirmando que «no es aceptable, por tanto —salvo la excepción de los documentos contables necesarios para la disposición de los fondos por las CCAA—, que el control de su gasto público por el Estado, de indiscutible aplicación a las subvenciones que constan en los Presupuestos Generales del mismo, pueda llevar a que una mera comunicación administrativa establezca un control incompatible con las exigencias de autonomía financiera de que gozan las CCAA...»; todo ello, sin perjuicio de la existencia de la obligación de informar que se considera conforme con los principios de colaboración, solidaridad y lealtad constitucional, como ya se puso de manifiesto en la primera parte de este trabajo.

STC 96/90, de 24 de mayo

También en materia de subvenciones se recuerda que la facultad de gasto público en manos del Estado no otorga un título competencial autónomo que pueda desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales que corresponden a las CCAA, sino que, al contrario, la actuación estatal sólo se justifica en los casos en que, por razón de la materia sobre la que opera dicho gasto o subvención, la Constitución o los Estatutos de Autonomía hayan reservado al Estado competencias sobre la materia subvencionada o que aquella actuación se enmarque en las facultades estatales de dirección y coordinación de la política económica, en cuanto tales subvenciones puedan constituir elemento esencial de la misma.

En esta misma sentencia y resolviendo si los criterios objetivos de distribución de las subvenciones pueden ser fijados por el Estado, oí-

das las Comunidades Autónomas, se afirma que «resulta constitucionalmente legítimo que sea el Estado, en virtud de las competencias de coordinación que le reconoce el artículo 149.1.13 CE, y en tanto garante de la realización efectiva del principio de solidaridad interterritorial (art. 138), a quien corresponde la determinación de aquellos criterios al objeto de asegurar la distribución homogénea y no discriminatoria de tales créditos en todo el territorio nacional».

STC 13/92, de 6 de febrero

En esta sentencia se recoge y sistematiza la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el poder de gasto del Estado y su incidencia en las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas. Por lo que respecta a la incidencia del principio de coordinación, resulta de especial interés la lectura de los fundamentos jurídicos 2, 4 y 8, cuyo contenido no se reproduce, bien por haber sido incluido en la primera parte de este trabajo, bien porque reitera la doctrina sentada en anteriores sentencias que han sido incluidas en el mismo al tiempo de tratar la materia concreta sobre la que incide.

7. EDUCACIÓN

STC 26/87, de 27 de febrero

Se trata en este caso del recurso de inconstitucionalidad promovido frente a determinados preceptos de la Ley de Reforma Universitaria.

Tres son los pronunciamientos esenciales en relación con la coordinación que se contienen en dicha sentencia:

a) Al examinar el Tribunal la adecuación de la LRU al reparto de competencias diseñado por el texto constitucional, se refiere al título competencial recogido en el artículo 149.1.15 CE («fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica»), para afirmar la constitucionalidad de aquellos preceptos de la Ley que se ocupan de la creación o el reconocimiento de Universidades públicas o privadas, así como de la creación, modificación o supresión de los Departamentos.

b) En relación con el precepto de la Ley que regula la composición del Consejo Social, descarta el Tribunal la invasión de competencias autonómicas, entre otras razones, porque... «este precepto, dirigido exclusivamente a que todos los consejos sociales de las universidades públicas tengan un mínimo de homogeneidad, está respaldado por

los títulos competenciales 15 y 30 que el artículo 149.1 CE reserva en exclusiva al Estado...».

c) Finalmente, es la necesidad de coordinar y homogeneizar la materia en cuestión entre todas las Universidades, por ser la autonomía reconocida a las mismas de cada una de ellas y no en su conjunto, lo que según afirma el Tribunal, justifica la regulación que en la Ley impugnada se hace respecto de diversas materias que versan sobre convocatorias de concursos para la provisión de plazas vacantes, títulos o categorías de profesores que pueden concursar a las mismas o límites temporales de las interinidades.

8. FERIAS Y MERCADOS

STC 13/88, de 4 de febrero

En esta sentencia, relativa a conflictos de competencia promovidos por diversas Comunidades Autónomas frente a Real Decreto sobre Ferias Comerciales Internacionales, se acude nuevamente al título competencial recogido en el artículo 149.1.13 CE (coordinación de la planificación general de la actividad económica) que se atribuye al Estado, para afirmar la adecuación al reparto constitucional de competencias del artículo 4 del Derecho controvertido, que establece que corresponderá a aquél la atribución del carácter internacional a una feria, la autorización de uso de la denominación de Ferias Internacionales de muestras y la normativa reguladora de las mismas. Se señala también que «dado el innegable carácter de programación e impulso de las actividades comerciales internacionales que tiene la política ferial de que ahora se trata, la competencia estatal permite asegurar la coordinación del ejercicio de las que a las Comunidades Autónomas reconocen sus respectivos Estatutos», de forma que se reserve al Estado la competencia sobre la primera fase de la actividad ferial (determinación coordinada de las ferias a celebrar), y a la Comunidad Autónoma la segunda (organización y desarrollo de cada feria). Concluye en este punto la citada resolución afirmando que «nada se opone a que por el Estado se arbitren mecanismos o cauces de colaboración de las Comunidades Autónomas con competencia en esta materia en la configuración del “mapa” y “calendario” feriales internacionales por parte del Estado».

9. FUNCIONARIOS

SSTC 63/86, de 21 de mayo, y 96/90, de 24 de mayo

Ambas sentencias se pronuncian sobre el aspecto específico de la predeterminación de incrementos retributivos de los funcionarios por parte del Estado, y tras señalar que «no aparece justificado, desde los objetivos de política económica general, que el Estado predetermine los incrementos máximos de las cuantías de las retribuciones de cada funcionario dependiente de las CCAA y de las Corporaciones Locales» (FJ 11 STC 63/86), siendo por el contrario factible el establecimiento por el Estado de topes máximos globales al incremento de la masa retributiva de los empleados públicos, esto último debe ser entendido «sin perjuicio de que, con fundamento en los principios constitucionales de solidaridad e igualdad, pueda llegarse a la igualdad retributiva del personal al servicio de las distintas Administraciones Públicas mediante la coordinación de la política presupuestaria del personal de las CCAA con la del Estado, realizada a través de los órganos previstos en la LOFCA y en la Ley de medidas urgentes para la reforma de la Función Pública» (FJ 4 STC 96/90).

10. GANADERÍA

STC 145/89, de 21 de septiembre

En esta resolución, se decidía conflicto positivo planteado por la Junta de Galicia frente al Real Decreto por el que se establecía el programa nacional de ordenación y mejora de las explotaciones ganaderas extensivas. El análisis centra el fundamento constitucional de la norma impugnada en los artículos 30.1 del Estatuto Gallego y 149.1.13 de la Constitución; tras lo cual se justifica la fijación por el Estado de criterios globales de ordenación de sectores económicos, en virtud de esa competencia estatal de dirección de la actividad económica general. Pero, a continuación, matiza el Tribunal que «... la simple justificación general de un plan o de otra medida de fomento o coordinación no puede dar cobertura automática a cualquier medio de gestión de esas medidas..., pues la competencia del artículo 149.1.13 no puede absorber bajo él... cualquier medida que tenga incidencia en un sector concreto, en este caso la ganadería» (FJ 5). Finalmente, y aun sentado lo anterior, se concluye con la apreciación de que los concretos preceptos de la norma impugnada no invaden competencia autonómica alguna; unos, porque únicamente definen el programa nacional mismo,

para lo cual el Estado se encuentra legitimado en virtud del artículo 149.1.13 CE, y otros, porque se refieren a la ejecución del programa previendo el Decreto una amplia participación de las Comunidades Autónomas.

STC 79/92, de 28 de mayo

Resuelve esta sentencia conflictos positivos de competencia en los que se discute la competencia del Estado o de las Comunidades Autónomas litigantes, bien para adoptar las disposiciones de instrumentación de las ayudas en desarrollo o aplicación del derecho comunitario europeo, bien, sobre todo, para realizar las operaciones de gestión y pago de las mismas en consideración de las solicitudes presentadas por sus eventuales beneficiarios. Inicialmente se señala que los supuestos a que se refieren los conflictos son similares a aquellos que tienen por objeto disposiciones del Estado relativas a la concesión de ayudas económicas o subvenciones a los agricultores o ganaderos, con cargo a los Presupuestos estatales, como medidas de fomento del sector, y que la única diferencia esencial consiste en que, en los caso ahora examinados, los recursos destinados a las ayudas no son aportados por decisión del Estado, sino que provienen de la CEE. Como doctrina general en la materia y con referencia específica a la STC 13/92 se recuerda que, «... en materia de agricultura y ganadería, siendo la competencia específica de las Comunidades Autónomas, el Estado puede intervenir en virtud de sus competencias generales sobre la ordenación general de la economía; eso significa que el Estado puede regular las condiciones de otorgamiento de las ayudas hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas, al menos para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Por lo demás, la gestión de los fondos destinados al fomento de las actividades del sector consignados en los Presupuestos Generales del Estado corresponde, por regla general, a las CCAA. Sin embargo, esta regla puede ser excepcionada, de manera que se proceda a la gestión centralizada de los fondos por un órgano de la Administración Central del Estado u organismo de ésta dependiente, cuando resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las ayudas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar iguales posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos destinados al sector». A la luz de esta doctrina, y teniendo en cuenta las peculiaridades del supuesto concreto, se analizan diferentes cuestiones que pueden resumirse como sigue:

a) Competencia para regular las condiciones de otorgamiento de subvenciones y su tramitación. En esta materia se señala que «... las normas del Estado que no sean simple transcripción de las comunitarias, sino que sirvan de desarrollo o complemento de éstas, sólo pueden tener aplicación directa sin invadir las competencias que sobre agricultura y ganadería ostentan las Comunidades Autónomas, cuando hayan de ser consideradas normas básicas de ordenación del sector, o bien cuando la existencia de una regulación común esté justificada por razones de coordinación de las actividades del Estado y de las CCAA relativa a la ejecución de las medidas de ayuda prevista en los reglamentos comunitarios aplicables. Con estas salvedades, las CCAA pueden adoptar las disposiciones necesarias para complementar esa normativa europea y regular las operaciones de gestión que les corresponden, en el marco del derecho europeo y de las normas estatales de carácter básico o de coordinación» (FJ 3).

b) Gestión administrativa de las ayudas. En este apartado se señala «... ante la eventualidad de que las solicitudes sobrepasen la cuantía máxima global asignada a España, está justificado en los supuestos concretos que analizamos centralizar en un órgano de la Administración del Estado o en un organismo dependiente de ésta la resolución de los expedientes. Ello sin perjuicio de la deseable colaboración de las Comunidades Autónomas en la definición de los criterios de selección. Ahora bien, que la resolución centralizada de los expedientes esté justificada no significa que también lo estén el resto de las operaciones de gestión...». De forma que, «... si en aquellos casos en que la CEE asigna al Reino de España ayudas a la agricultura y la ganadería fijando una cantidad máxima global para todo el territorio del Estado, está justificado como aspecto básico de la ordenación del sector y por razones de coordinación (art. 149.1.13 CE) atribuir a un órgano u organismo del Estado la resolución de las solicitudes, previa selección unificada de las mismas, no lo está, en cambio, atraer también hacia el Estado otras funciones ejecutivas relacionadas con dichas ayudas que, en virtud de sus competencias sobre la materia, corresponden a las CCAA» (FJ 4).

c) Finalmente, respecto al pago de las ayudas, se afirma que «... el acto del pago de las ayudas es un acto de ejecución que, conforme a las reglas generales antes expuestas, debe corresponder en principio a las CCAA con competencia en la materia» (FJ 5).

11. INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y TÉCNICA

STC 90/92, de 11 de junio

En esta resolución, en la que se resuelven recursos de inconstitucionalidad contra la Ley de Fomento y Coordinación de la Investiga-

ción Científica y Técnica, tras reseñar el Tribunal que en esta materia existe una concurrencia de competencias que, conforme se señaló en la parte general de este trabajo, justifican la atribución al Estado de la competencia específica de coordinación que se contiene en el artículo 149.1.15 CE, y en lo que respecta a los concretos preceptos impugnados, se afirma que «... el Estado, al amparo de su competencia exclusiva sobre el fomento de la investigación científica y técnica, ha podido legítimamente prever la elaboración y aprobación de un Plan Nacional que, comprendiendo únicamente como contenido necesario las actividades que han de desarrollar los organismos de investigación de titularidad estatal, al no condicionar por sí mismo, ni interferir, la competencia de la Generalidad de Cataluña para elaborar y poner en práctica su plan de investigación al amparo de su propia competencia, ningún reproche de inconstitucionalidad puede merecer». También se señala que «... asimismo, en el ejercicio de la competencia sobre la coordinación general de la investigación que la CE le reconoce, el legislador estatal al prever la posible integración en el Plan Nacional de los programas y actividades de investigación científica... y establecer que los criterios para su financiación, gestión y ejecución serán fijados por acuerdo entre la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología y el Gobierno de la correspondiente Comunidad Autónoma, y, al concretar las facultades del Consejo General de la Ciencia y la Tecnología, es claro que tampoco ha incurrido en incompetencia... ya que todas esas facultades del Consejo General en las que participan las CCAA, son precisamente de marcado carácter coordinador, al facilitar, en mayor o menor medida, según el uso efectivo que de las mismas se haga, la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y autonómicas en el ejercicio de sus respectivas competencias, facilitando así la integración de unas y otras acciones en la globalidad del sistema, lo que incuestionablemente responde al contenido mismo asignado a la coordinación».

12. JUSTICIA

A) Instituciones Penitenciarias

STC 104/88, de 8 de junio

En esta resolución se resuelve conflicto positivo de competencias frente al Real Decreto sobre normas provisionales de coordinación de las Administraciones Penitenciarias. Comienza el Tribunal en dicha sentencia por afirmar que, en materia penitenciaria, el Estado ostenta

competencia exclusiva sobre la legislación y, por su parte, el Gobierno Vasco —promoviente del conflicto— sobre la ejecución de dicha resolución. Para delimitar el objeto concreto del conflicto, se realiza primero la diferenciación —a la que se aludió en la primera parte del presente trabajo— entre el ejercicio por el Estado de aquellas manifestaciones específicas del principio de coordinación que aparecen en la Constitución como competencia adicional a una competencia normativa limitada (art. 149.1.13, 15, 16, etc.), y las funciones generales de coordinar que corresponden al Estado cuando sus competencias normativas son plenas, lo que constituye el supuesto concreto ahora examinado en esta resolución.

En tal sentido se afirma (FJ 2) que: «... respetando rigurosamente las competencias de ejecución de las CCAA y sin introducir indebidamente formas de control directo o jerárquico, ha de admitirse la competencia del Estado cuando dispone de competencias normativas plenas para establecer, con una finalidad coordinadora, condicionamientos en el ejercicio competencial, que sólo serían contrarios al orden constitucional cuando, desde el punto de vista cuantitativo o cualitativo, supongan una pérdida de la autonomía de sujeción de la Comunidad Autónoma. Pero, en tal caso, la indebida invasión en las competencias autonómicas no derivaría del carácter de coordinación de las medidas, sino de la injerencia indebida de las mismas en las competencias propias de la Comunidad».

A continuación analiza el Tribunal si los determinados preceptos del Derecho impugnado, que constituyen el objeto concreto del conflicto, suponen una «injerencia ilegítima» en las competencias de ejecución propias de la Comunidad Autónoma Vasca. En el estudio de los concretos preceptos impugnados, pueden distinguirse tres apartados esenciales:

1. Sobre aquel precepto que obliga a todas las Administraciones Penitenciarias a disponer de un número de plazas no inferior al 10 por 100 del total, reservadas a penados clasificados en primer grado de tratamiento, se señala que «tal norma no se corresponde con una actividad coordinadora en sentido propio, sino que contiene una regulación de los establecimientos penitenciarios, competencia propia e indiscutida del Estado».

2. Referente al precepto que establece deberes de información de las Comunidades Autónomas a favor del Estado (concretamente debe ser transmitida a la Dirección General de Administraciones Penitenciarias) y que comprende los datos que afecten a la situación penitenciaria de los internos de los establecimientos que gestionen aquéllas en su ámbito territorial, el Tribunal señala que lo decisivo —en su análisis— es el contenido e intensidad de esa información, para descartar, en fin, su inconstitucionalidad, habida cuenta de que la misma se re-

fiere a la situación de los internos y a los datos que afecten a tal situación, por lo que «... se determina con suficiente precisión el ámbito de los deberes de información que se establecen, sin que nada de ello lesione las competencias de ejecución de la Comunidad Autónoma, y debiendo, además, señalarse que los deberes de colaboración y auxilio mutuo han de entenderse intensificados cuando se trata de ejecutar una legislación propia del Estado, de cuya aplicación adecuada y uniforme éste no puede desentenderse». A lo que se añade asimismo: «... a tal efecto resultan adecuados mecanismos como los establecidos... que no pueden ser entendidos en ningún caso como una forma de control directo estatal sobre las autoridades de los establecimientos penitenciarios ni suponen una dirección ni una posibilidad de rectificación o de represión de las mismas, sino tan sólo una información de determinadas decisiones que respeta su autonomía de gestión. El Estado, al exigir estas informaciones, está respetando y reconociendo las competencias propias de ejecución de la Comunidad Autónoma, sin que esta solicitud de información suponga ni una desconfianza de partida hacia la actuación de las Comunidades Autónomas, ni, mucho menos, genera un control difuso sobre las concretas actuaciones administrativas».

3. Por último, acerca del precepto que establece la necesidad de notificación previa a la Administración del Estado, de la resolución de expedientes de destino o clasificación que no impliquen traslado a un ámbito territorial distinto, se descarta en primer término la inconstitucionalidad del deber de información que implica dicha notificación preceptiva, por las razones ya expuestas anteriormente, y se añade que tampoco «puede entenderse que este deber de información se interfiera en el procedimiento administrativo de clasificación, porque es posterior al mismo y además tendrá lugar sólo «en su caso», lo que parece indicar la eventual existencia de supuestos en que tal deber de notificación no esté previsto».

B) Poder Judicial

STC 56/90, de 29 de marzo

En esta sentencia, que resuelve recurso contra la Ley Orgánica del Poder Judicial, se analizan dos cuestiones puntuales:

a) En torno al precepto de la Ley Orgánica del Poder Judicial (concretamente su art. 37) que establece que «los recursos propios que las Comunidades Autónomas destinen a las mismas finalidades (dotación de los órganos judiciales) deberán recogerse en un programa anual que será aprobado, previo informe favorable del Consejo General del Poder Judicial, por la correspondiente Asamblea Legislativa», se seña-

la en primer término que, aunque el propio Tribunal ha indicado que el ejercicio de competencias autonómicas puede estar condicionado por determinados actos o normas estatales, dicho condicionamiento no puede, en ningún caso, incidir tanto en los poderes autonómicos que llegue a anular éstos; tras lo cual se afirma que esto es lo que sucede en la normativa cuestionada, porque «se trata de una exigencia que va más allá de la coordinación conveniente en este campo, al subordinar completamente la atribución de recursos autonómicos al informe favorable del Consejo; mientras que esa misma subordinación no se establece respecto de los recursos aportados por el Estado, colocándose así a las Comunidades Autónomas en este aspecto en una posición desigual, carente de justificación» [FJ 12.a)].

b) Sobre el precepto de la misma Ley Orgánica que dispone que el nombramiento del Presidente de un Tribunal Superior de Justicia tendrá efectos desde su publicación en el *BOE*, sin perjuicio de la preceptiva publicación en el *Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma*, se señala que esa segunda publicación «responde a la relación continua de colaboración que debe existir entre Comunidades Autónomas y Poder Judicial, dando relevancia al nombramiento del Presidente del órgano superior del Poder Judicial ubicado en la Comunidad Autónoma» (FJ 42).

13. PROTECCIÓN CIVIL

STC 123/84, de 18 de diciembre

Conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Nación frente al Gobierno Vasco en relación al Decreto 34/1983, de 8 de marzo, de creación de los Centros de Coordinación Operativa.

El Tribunal, sin perjuicio de reconocer la competencia de la Comunidad Autónoma Vasca en materia de Protección Civil, añade que ésta «queda subordinada a las superiores exigencias del interés nacional en los casos en que éste pueda estar en juego» y no sólo en los casos de estados de alarma, excepción o de sitio, sino también «en aquellos casos en que, sin darse lugar a la declaración del estado de alarma, la calamidad o catástrofe sean de carácter supraterritorial y exijan, por consiguiente, la coordinación de elementos distintos de los que dispone la Comunidad Autónoma, o en que sean de tal envergadura que requieran una dirección de carácter nacional», añadiendo: «A este tipo de limitación debe someterse de manera muy especial el artículo 8 del Decreto que prevé sin distinción alguna la coordinación de todas las fuerzas actuantes bajo la dirección del Consejero del Interior o de la persona en quien éste delegue».

El Tribunal (FJ 7) aborda las competencias del Delegado del Gobierno en relación con el juego conjunto y la distribución de competencias que en la controvertida materia de protección civil se produce, afirmando que «al Delegado del Gobierno no sólo le compete dirigir la Administración del Estado radicada en el territorio de la Comunidad Autónoma, sino coordinar tal Administración con la Administración propia de la Comunidad, de suerte que la coordinación, en materia de protección civil, de los organismos y servicios de la Administración del Estado radicados en el territorio de la Comunidad con las de la Administración propia y peculiar de la Comunidad Autónoma, deberá siempre llevarse a cabo con la intervención de la Delegación del Gobierno con la Comunidad Autónoma».

En esta misma sentencia (FJ 5) se contiene un importante pronunciamiento sobre el deber de cooperación impuesto a entidades privadas. En tal sentido, se afirma que «no plantea especial cuestión aquellos casos en que la cooperación se establezca por la vía de un Convenio de cooperación de una concertación» y fuera de estos casos, en términos generales, puede admitirse la legitimidad de la imposición de estos deberes si se tiene en cuenta que los impuestos por el Decreto son deberes de información, pues los de prestación de otros servicios más amplios sólo pueden regularse por medio de Ley a tenor de lo dispuesto en el artículo 30 de la Constitución. Aun considerados como deberes de información, es preciso también subrayar que hay que entender limitada la obligación de los organismos o empresas afectados, refiriéndola a aquellos datos que sean necesarios para actuar en situaciones de incidencia o emergencia, sin que puedan afectar a elementos característicos de la estructura o del funcionamiento de los Organismos o empresas afectadas.

STC 133/90, de 19 de julio

Recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 2/85, de 21 de enero, sobre Protección Civil.

El Tribunal, tras insistir en la competencia autonómica en materia de protección civil, añade que «por la misma naturaleza de la protección civil, que persigue la preservación de las personas y bienes en situaciones de emergencia, se produce en esta materia un encuentro o concurrencia de muy diversas Administraciones públicas (de índole o alcance municipal, supramunicipal o insular, provincial, autonómica y estatal) que deben aportar sus respectivos recursos y servicios». Desde esta perspectiva la competencia autonómica encuentra límites que «derivan de la existencia de un posible interés nacional y supraautonómico que puede verse afectado por la situación de catástrofe o emergen-

cia; bien por la necesidad de prever la coordinación de las Administraciones diversas, bien por el alcance del evento (afectando a varias CCAA), o bien por sus dimensiones, que pueden requerir una dirección nacional de todas las Administraciones afectadas, y una aportación de recursos de nivel supraautonómico. Y, como consecuencia, e íntimamente en relación con tal posibilidad, no puede negarse al Estado las potestades necesarias para obtener y salvaguardar una coordinación de distintos servicios y recursos pertenecientes a múltiples sujetos, así como (si fuera necesario) para garantizar una dirección y organización unitarias. Esto es, tanto competencias de tipo normativo (disponiendo e instrumentalizando técnicas de coordinación) como de tipo ejecutivo, asumiendo las instancias estatales tareas de dirección. Las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas encuentran, pues, su límite en la política de seguridad pública que la Constitución reserva a la competencia estatal en su artículo 149.1.29. En cuanto tal seguridad pública presenta una dimensión nacional, por la importancia de la emergencia, o por la necesidad de una coordinación que haga posible prevenir y, en su caso, reducir los efectos de posibles catástrofes o emergencias de alcance supracomunitario».

Desde esta perspectiva general el Tribunal aborda la inconstitucionalidad de diversos preceptos entre los que procede destacar:

a) Se niega que la elaboración por el Gobierno de una norma básica de Protección Civil, que determine las líneas de actuación en esta materia y contenga directrices esenciales para la elaboración de los distintos planes territoriales y especiales, sea contraria al orden constitucional de competencias, «pues, el mantenimiento de una dirección y organización unitarias ante estas emergencias excepcionales, razonablemente requiere de una coordinación de los distintos planes territoriales (municipales, supramunicipales, insulares, provinciales y de cada Comunidad Autónoma) mediante la fijación de unos contenidos mínimos comunes que permitan una posterior integración en un conjunto plenamente operativo y susceptible de una rápida aplicación», y continúa, «las mismas razones llevan a pensar que la fijación por Ley de un contenido mínimo e indispensable de los diferentes planes territoriales, que permitan su homologación posterior e integración en una programación unitaria, no es inconstitucional ni vacía la competencia autonómica para la elaboración de planes, aunque de algún modo la condicione».

b) La potestad de recabar información necesaria para la elaboración y ejecución de estos planes es algo que no sólo puede corresponder a la Administración autonómica, sino que lógicamente atañe a todos los órganos y autoridades implicados en cada una de sus instancias y dentro del ámbito de sus respectivas competencias; y no es ocioso recordar que el deber de colaboración y auxilio recíproco que debe

existir entre todas las Administraciones públicas se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución.

c) Tras afirmarse que es conforme con el orden constitucional de competencias que sea el Gobierno el órgano superior de dirección y coordinación de protección civil en los casos de contingencias en los que concurra interés nacional, por ser el órgano ejecutivo de los órganos generales del Estado, se admite que el Ministro del Interior tenga la facultad para «emanar reglamentos técnicos en esta materia, porque la concurrencia del interés supraautonómico permite que la Ley estatal preserve y reconozca facultades de desarrollo a los órganos de gobierno» sin que tampoco se considere inconstitucional «el ejercicio de la superior dirección, coordinación e inspección por el Ministerio del Interior», pues ello no implica desapoderamiento de las competencias autonómicas en su propio ámbito ya que «las facultades de dirección, coordinación e inspección superior vienen impuestas por la diversidad de partes afectadas y la necesidad de su integración en un todo unitario, integración que puede exigir la adopción de medidas de acción conjunta, homogeneidad técnica o sistemas de relación, siempre y cuando no entrañen la sustracción de competencias propias de las entidades autonómicas, sino tan sólo un límite al ejercicio de las mismas...».

d) Desde esa concepción general se considera conforme la integración de servicios y órganos autonómicos en el Plan Básico por ser «congruente con la misma naturaleza de éste, que prevé una respuesta coordinada y sin dilaciones a la posible emergencia» o que sea desde una instancia nacional desde la que se prevea la intervención de los Cuerpos de Seguridad, incluyendo los autonómicos y forales.

STC 13/1992, de 6 de febrero

En esta sentencia y con motivo de examinar la constitucionalidad de numerosas partidas de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 1988 y 1989, y, en concreto, al abordar la constitucionalidad de la partida consistente en transferencias corrientes y de capital a Corporaciones Locales, familiares e instituciones sin fines de lucro para atenciones de todo orden motivadas por siniestros, catástrofes u otras de reconocida urgencia, se recordaba [FJ 13.B)] la doctrina sentada en la STC 133/1990, para concluir que ello permite al Estado, entre otras cosas, movilizar recursos en caso de emergencia cuando concurra un interés nacional o sea precisa una coordinación o dirección nacional de todas las Administraciones afectadas por el alcance y dimensión de la emergencia.

14. RÉGIMEN LOCAL

STC 27/87, de 27 de febrero

Recurso de inconstitucionalidad contra la ley de la Generalidad Valenciana por la que se declaran de interés para dicha Comunidad determinadas funciones propias de las Diputaciones Provinciales.

a) Con carácter general el Tribunal afirma que «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 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 le correspondan». Puntualiza a continuación que, «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 (SSTC 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, presupone lógicamente la titularidad de las competencias en favor de la entidad coordinada». «... Así entendida la coordinación constituye un límite al pleno ejercicio de las competencias de las Corporaciones Locales y como tal, en cuanto afecta al alcance de la autonomía local constitucionalmente garantizada, sólo puede producirse en los casos y con las condiciones previstas en la Ley.»

b) Más adelante, en esta misma resolución, se examina el precepto por el que se enumeran una serie de ámbitos materiales de actuación provincial en los que *a priori* puede producirse la coordinación, subordinando esta posibilidad a que concurren las condiciones fijadas en el apartado segundo de ese mismo precepto. El Tribunal declara que... «no es correcto afirmar que con ello se haya producido un vaciamiento competencial de la autonomía provincial, pues la coordina-

ción no entraña sustracción de competencias propias de las entidades coordinadas, sino que implica tan sólo un límite al ejercicio de las mismas, límite que únicamente se produce, respecto de las materias enunciadas en el mencionado artículo 2, en los supuestos establecidos en el apartado 2 del mismo... Por otra parte, las materias expresamente enumeradas respecto de las cuales es posible concretar funciones de interés general comunitario, son materias sobre las que la Generalidad Valenciana ha asumido competencias y esta posibilidad de crear y gestionar servicios autonómicos en tales ámbitos de actuación, legitima la calificación de las correspondientes funciones provinciales como de interés general comunitario, a los estrictos efectos de la coordinación». También se afirma que... «puesto que las Diputaciones Provinciales están sometidas a la legislación, reglamentación e inspección de la Comunidad Autónoma en tanto en cuanto ejecuten competencias delegadas... y, asimismo, por aplicación de la legislación básica del Estado... pueden quedar sujetas en este caso a instrucciones de carácter general y a determinado tipo de control, no resulta contradictorio, sino que parece responder a un mismo criterio orientador de la redistribución competencial entre las Comunidades Autónomas y los entes locales, el que aquéllas ejerzan potestades de coordinación de las competencias propias de éstos, cuando así lo exija el interés general, respetando siempre la ejecución descentralizada de las prescripciones derivadas de la acción coordinadora».

c) Respecto a la impugnación de dos preceptos de la Ley —por cuanto no establecen fórmulas generales de coordinación sino que confieren su determinación al Gobierno Valenciano mediante Decreto del Consell, desconociendo la reserva de Ley estatutariamente establecida— el Tribunal, tras reconocer que el Estado Valenciano establece una reserva de ley en cuanto a la fijación de las fórmulas generales de coordinación, afirma que «... no cabe entender que dicha reserva se extienda al contenido concreto de la actuación coordinadora en relación con cada una de las funciones coordinadas, sin perjuicio de que, respecto de los distintos sectores de la acción pública, las correspondientes Leyes autonómicas puedan, en su caso, precisar las facultades de coordinación que corresponden al Gobierno Valenciano, estableciendo modulaciones o fórmulas singulares y límites de la coordinación...». Todo ello sin perjuicio de reconocer que «... las directrices no pueden suponer una modalidad de control ni colocar a las Diputaciones Provinciales en una posición de subordinación jerárquica o cuasi jerárquica incompatible con su autonomía. Como se ha expuesto anteriormente, la coordinación implica la fijación de sistemas de relación que hagan posible, además de la información recíproca, la homogeneidad técnica y la acción conjunta de las administraciones coordinadora y coordinada, evitando las disfunciones que produciría la gestión separada

de los servicios públicos con incidencia en diversos ámbitos de intereses relacionados entre sí. Pero no puede traducirse en la emanación de órdenes concretas que prefiguren exhaustivamente el contenido de la actividad del ente coordinado, agotando su propio ámbito de decisión autónoma; en cualquier caso, los medios y técnicas de coordinación deben respetar un margen de libre decisión y de discrecionalidad en favor de las Administraciones sujetas a la misma, sin el cual no puede existir verdadera autonomía, y desde esta perspectiva es posible también afirmar que... el contenido de las directrices de coordinación, que han de ser elaboradas sobre la base de las previsiones proporcionadas por las Diputaciones Provinciales y aprobadas por el Consejo Valenciano, garantiza que el condicionamiento de la acción provincial no exceda de lo que el propio principio de coordinación autoriza».

d) Por último, y partiendo de que la unión de los presupuestos de las Diputaciones Provinciales a los de la Comunidad puede considerarse como una medida de coordinación, se cuestiona si el Consell puede oponer reparos respecto de las previsiones contenidas en los proyectos de presupuesto que, a su juicio, supongan infracción de las directrices de coordinación fijadas por la Comunidad y la posible suspensión de las subvenciones o asignaciones comunitarias a las Diputaciones Provinciales en el caso de que éstas hayan incumplido algunas de las directrices de coordinación. Pues bien, el Tribunal recuerda que si la coordinación de las Diputaciones ha de realizarse también mediante la unión de sus presupuestos a los de la Generalidad y «que no es posible atribuir a esta unión un significado meramente formal, ya que la eficacia de la coordinación exige de los presupuestos provinciales la imprescindible congruencia con los fines fijados, no puede concluirse que los reparos o advertencias previas del Gobierno Valenciano... constituyan una modalidad de control de las entidades provinciales no lícita...». Por contra, respecto a la posibilidad de que se proceda a la suspensión de las subvenciones o asignaciones comunitarias a las directrices de coordinación, se entiende que «la legitimidad de esta forma de control, extraordinario por cuanto se trata de un control previo de legalidad no judicial... depende de su estricta adecuación a las normas del bloque de constitucionalidad que lo hacen posible. En este sentido, dado que la finalidad del control es la de asegurar la eficacia de las medidas coordinadoras..., la Asamblea Legislativa autonómica no podrá suspender las subvenciones acordadas en materias o actividades distintas de aquéllas respecto de las cuales se hayan incumplido las directrices de coordinación... pues en caso contrario no sólo se correría el riesgo evidente de introducir, con la excusa de la coordinación, una fórmula general de control distinta de la establecida en la Ley de Bases, sino que incluso podría quebrar el principio de eficacia administrativa, uno de los pilares en que, como se ha expuesto, se asienta la exigencia de coordinación».

STC 214/89, de 21 de diciembre

Recursos de inconstitucionalidad contra la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local.

a) Respecto a la impugnación del precepto legal por el que se establece la posibilidad de que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas puedan crear órganos de colaboración para la coordinación administrativa de las correspondientes administraciones con las Entidades Locales, señala el Tribunal [FJ 20.e)] que tal previsión genérica es plenamente constitucional, pues constituye una «manifestación orgánica del principio de colaboración al que la propia estructura territorial del Estado necesariamente aboca»; afirmando a continuación que «el carácter bifronte del régimen local posibilita fórmulas cooperativas como la que ahora se analiza, en cuanto que las entidades locales forman también parte de la organización territorial del Estado y éste puede mantener legítimamente relaciones directas con aquéllas, sin que, en todo caso, sea imprescindible la mediación de las correspondientes Comunidades Autónomas».

b) Advierte también el Tribunal que «... tampoco puede olvidarse que las funciones atribuidas a los órganos de colaboración serán únicamente deliberantes o consultivas... no hay lugar por ello a afirmar la falta de cobertura competencial de la LRBRL en este extremo, por cuanto no se instrumenta, en sentido estricto, una “coordinación general” que, como ha dicho reiteradamente este Tribunal, implica un límite efectivo al ejercicio de las competencias y que, por ello, debe venir amparada en la pertinente atribución competencial, sino que lo que se manifiesta es la idea misma de cooperación entre las diversas instancias públicas. La diferencia existente entre las técnicas de cooperación y las de coordinación encuentra, en efecto, una adecuada expresión en la LRBRL, dado que junto a aquellos preceptos en los que se expresan esas técnicas cooperativas, en otros artículos se concretan facultades de coordinación de las Administraciones públicas. Si bien, tanto unas como otras técnicas se orientan a flexibilizar y prevenir disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias, aunque sin alterar, en ninguno de los casos, la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación, lo cierto es que las consecuencias y efectos dimanantes de unas y otras no son equiparables. La voluntariedad en el caso de la cooperación frente a la imposición de la coordinación... es por sí mismo, un elemento diferenciador de primer orden, lo que explica y justifica que, desde la perspectiva competencial, distintas hayan de ser las posibilidades de poner en práctica unas y otras fórmulas... no son, en definitiva, estrictas técnicas de coordinación las que se prevén, si bien los resultados que se

pretenden alcanzar se orientan también a hacer efectiva la exigencia constitucional de coordinación en la actuación de las Administraciones públicas. Por ello no es preciso localizar norma específica atributiva de competencia para que la LBRL haya podido legítimamente prever, con carácter general, la creación e institución de esos órganos de colaboración». Idénticas razones son utilizadas por el Tribunal para justificar la validez de la creación de la Comisión Territorial de Administración Local para la materia de inversiones y prestación de servicios.

c) Al tratar sobre el precepto por el que se regula la Comisión Nacional de Administración Local, como órgano permanente para la colaboración entre la Administración del Estado y la Administración Local —al que se reprocha que en su configuración no formen parte las Comunidades Autónomas, limitándose la Ley a prever que a sus reuniones podrán asistir representantes de las mismas— se establecen las siguientes consideraciones: «... nada obsta a que la Ley haya podido articular dicha Comisión como un organismo de relación directa entre el Estado y las Entidades Locales... y ello porque la configuración constitucional del régimen local no permite calificarlo como intracomunitario o extracomunitario. Y, si bien es aconsejable que esas posibles relaciones entre el Estado y las Entidades Locales no supongan en la medida de lo posible la exclusión de las Comunidades Autónomas, lo cual viene apoyado además por el principio de colaboración... sin duda, los mecanismos de cooperación y colaboración no se agotan en la creación de órganos colegiados... lo cual abunda en el criterio de la eficacia administrativa... el legislador ha optado en este caso por restringir la composición del órgano colegiado, posiblemente en aras a lograr una mayor efectividad en su actuación, pero... cualquiera que sea el juicio que ello pueda merecer, con tal determinación no se han vulnerado las competencias de las CCAA... por lo demás, las funciones que se atribuyen a la Comisión Nacional... en ninguno de los casos supone intromisión en las competencias autonómicas. Se trata, antes bien, de funciones consultivas que directamente quedan referidas a cuestiones de competencia estatal... y a proporcionar un cierto reforzamiento a la autonomía local».

15. SANIDAD

STC 32/83, de 28 de abril

Conflictos de competencias planteados frente a sendos Reales Decretos sobre Registro Sanitario de Alimentos y Coordinación y Planificación Sanitaria. Ambas materias se tratan por separado en el análisis que se efectúa en la resolución.

a) Coordinación y Planificación Sanitaria

Comienza el Tribunal por referirse al concepto de coordinación y las características esenciales de dicha noción en la forma expuesta en la parte general de este trabajo (FJ 2), para, a continuación, centrar el objeto de examen en los siguientes términos: «De las anteriores consideraciones generales resulta que la tarea a realizar para resolver estos conflictos acumulados ha de consistir en el análisis de los preceptos impugnados para decidir respecto de cada uno de ellos: a) si encaja bajo el título competencial de coordinación general, en cuyo caso habrá que declarar la titularidad estatal...; b) si encaja bajo el título competencial de alta inspección...; c) si no encaja en ninguno de los anteriores títulos competenciales del Estado, ni tampoco en el de fijación de bases, en cuyo supuesto habrá que declarar la titularidad de la Comunidad, siempre que la competencia en cuestión sea de desarrollo legislativo, de organización de servicios o de ejecución, que son los tres títulos competenciales de la Comunidad en materia de sanidad...» Es, pues, a la luz de las consideraciones generales y, por tanto, también en consideración a la concurrencia de la competencia de coordinación en la materia, como se examinan en la referida sentencia cada uno de los concretos preceptos impugnados.

b) Registro Sanitario

Se señala respecto de tal cuestión (FJ 4) que: «la existencia de un registro público de industrias, establecimientos y productos alimentarios, así como de determinados elementos utilizados en la elaboración de los productos, entra, como competencia estatal, dentro de la fijación de bases y coordinación, con apoyo en el artículo 149.1.16 de la CE» y que «... es conveniente indicar que la inscripción en el Registro no implica el otorgamiento de una autorización, pues, en el articulado del Real Decreto (impugnado) se distingue entre autorizaciones sanitarias, que serán preceptivas con arreglo a las reglamentaciones técnico-sanitarias y cuyo otorgamiento puede ser competencia de las Comunidades Autónomas, y la anotación o inscripción en el Registro, pues, otorgada aquélla por el órgano competente, ésta es obligada. La colaboración, y por ende la coordinación, entre Departamentos y Organismos de la Administración Central, de los entes autonómicos y de las Administraciones Locales viene exigida por la combinación ya expuesta entre autorización e inscripción y por el sentido global de todo el Decreto, cuya finalidad es, pues, de conocimiento tanto para las diferentes Administraciones a efectos de inspección, como para el pú-

blico en general. Nada hay, a la vista de este examen global, que escape de las competencias estatales de fijación de bases y coordinación general». Posteriormente y en relación con los artículos 1 y 5 del Decreto impugnado, en concreto, se reitera que «... se establecen unas normas reguladoras del registro y de los establecimientos, industrias y productos que hay que inscribir en él, inscripciones que responden a las necesidades de coordinación y de garantías mínimas de la sanidad»... así como «el deber de las autoridades municipales de poner en conocimiento de los servicios señalados las industrias, instalaciones y productos cuya inscripción no conste en el Registro, lo que supone un deber general de colaboración para que la coordinación sea posible».

STC 42/83, de 20 de mayo

Conflicto positivo de competencia, sobre Decretos en materia de Coordinación y Planificación Sanitaria y Registro Sanitario de alimentos. Reproduce esta resolución las consideraciones generales expuestas en la anterior (STC 32/83), siendo destacables las referentes al Registro Sanitario de alimentos en relación con el cual se afirma que la inscripción no tiene carácter constitutivo o sustancial (FFJJ 5 y 6) y que no implica el otorgamiento de una autorización, si bien se trata de una inscripción obligatoria, así como la calificación del Registro General Sanitario como registro unificado para todas las inspecciones que en materia alimentaria se llevan a cabo en todo el territorio nacional, es una función de coordinación general, que no excede de la competencia del Estado. Finalmente, califica nuevamente de deber general de colaboración necesario para que la coordinación sea posible, y el de las autoridades municipales, el poner en conocimiento de los respectivos servicios las industrias, instalaciones y productos cuya inscripción no consta en el Registro.

STC 87/85, de 16 de julio

Recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña sobre Higiene y Control alimentario.

Como pronunciamientos esenciales de esta resolución en la materia, ha de acudirse a lo afirmado en su fundamento jurídico tercero *in fine* al afirmar: «... como síntesis de lo expuesto... y aplicable al número de problemas planteado en este recurso, podemos señalar que las competencias estatales ejercidas a través del Registro General Sanitario de Alimentos como Registro unificado y de carácter nacional, que hayan sido o sean ahora definidas como básicas en el sentido del

artículo 149.1.16 de la Constitución española, no podrán ser impedidas ni absorbidas, pero sí desarrolladas (art. 17.2 EAC) por la Ley Catalana; que las competencias estatales de coordinación ejercidas por medio de aquel Registro, deben ser entendidas como compatibles con las competencias catalanas de ejecución y de organización de los servicios a las que alude el artículo 17.4 EAC, ya que constituyen el presupuesto real que haya que coordinar, y que, tanto la existencia de una diversidad de competencias en la materia, como, por otro lado, la necesidad de respetar la «globalidad del sistema sanitario» deben servirnos como criterios interpretativos para enjuiciar la constitucionalidad de los preceptos impugnados de la Ley Catalana sobre higiene y control alimentarios»; más concretamente, en relación a aquellos preceptos de la Ley impugnada que se refieren a la creación de los denominados «Registro Sanitario de Industria y Productos Alimentarios de Cataluña» y «Registro Especial de Productos de Cataluña» se señala que la creación del primero, su «mera existencia», no plantea problemas de constitucionalidad; es la remisión que se hace en el precepto que instituye el Registro a otro del Código Alimentario español lo realmente cuestionado. Al respecto, señala el Tribunal textualmente (FJ 5): «... Esta inscripción no presenta, en sí, dificultades constitucionales específicas, si bien tras las misma las autoridades autonómicas habrán de trasladar tal recepción registral al Registro unificado, en el que se practicará nuevo asiento. Esta última inscripción habrá de ser, además, la determinante de la identificación del establecimiento, lo que es una exigencia ligada a la defensa y seguridad de los consumidores... Dicho esto, queda afirmada la imposibilidad de que el artículo 8.2 de la Ley impida u obstaculice las funciones de «coordinación» inseparables del Registro nacional, de tal modo que debe reputarse innecesaria y perturbadora la mención inicial al Código Alimentario Español.»

STC 111/86, de 30 de septiembre

Conflicto positivo de competencia sobre órdenes autonómicas en materia de Registro Sanitario en establecimientos menores. Se señala ante todo, en este supuesto (FJ 2), que, en relación con el Registro General Sanitario de Alimentos, el TC se pronunció en sentencia 32/83 y, posteriormente, en la número 87/85, en el sentido de que corresponde al Estado la regulación sobre Registro Sanitario, en cuanto obligación de inscripción en el Registro General Sanitario de Alimentos, pero que esta competencia estatal para determinar los establecimientos sujetos a inscripción lleva consigo la de fijar las excepciones a dicha obligación, por lo que el conflicto ahora planteado se centra en la titularidad de la competencia para llevar a cabo la determinación de

las excepciones a la inscripción obligatoria en el Registro General Sanitario de Alimentos (FJ 4), para llegar, finalmente, a la conclusión (FJ 5 *in fine*) de que los tres grupos excluidos de inscripción en el Registro General por la Orden impugnada no son sino ejercicio de la competencia de desarrollo legislativo de las normas básicas que el Estatuto de Autonomía respectivo atribuye a la Comunidad Autónoma correspondiente (en este caso la CA Valenciana).

STC 53/88, de 24 de marzo

Conflicto positivo de competencia contra Orden del Ministerio de Sanidad, por la que se regula el reconocimiento de interés sanitario para actos de carácter científico; concretamente, respecto de la impugnación del artículo 4 de la Orden, que impone a todas las asociaciones científicas de carácter sanitario reconocidas oficialmente, la remisión anual a la Subsecretaría de Sanidad y Consumo de una serie de datos que el precepto enumera, señala el Tribunal (FJ 2) que «... es evidente que ni el fomento de la investigación científica y técnica (art. 149.1.15), ni la coordinación sanitaria (art. 149.1.16) autorizan al Estado para imponer a estas Asociaciones un deber de información que sólo les afecta en cuanto Asociaciones, pues es independiente de cuáles sean los proyectos reales que tales Asociaciones tienen respecto de su propia actividad en los campos. Al obrar así el Estado se interfiere en el ámbito propio de autonomía que a la Comunidad Autónoma... le confiere su Estatuto, y, en consecuencia, lesiona su competencia, pues es de la Administración del País Vasco y no directamente de los particulares, de la que la Administración del Estado ha de recabar los datos que a sus propias funciones interesan».

STC 182/88, de 13 de octubre

Conflicto positivo de competencia frente a Real Decreto sobre estructuras básicas de la salud. En el fundamento jurídico 5 de esta resolución se afirma que la norma examinada —art. 10 del mencionado Real Decreto— en cuanto incorpora una nueva regla en virtud de la cual se reconoce la posibilidad de que, actuando sus potestades en la materia, las CCAA a las que se hubieran transferido los servicios del INSALUD sustituyan, para su propio ámbito, la planta organizativa del Reglamento Estatal, y aun cuando esto se efectúe conforme a la «coordinación y planificación» como principios previstos en el Real Decreto, es rechazable, porque se remite a unos principios generales para la coordinación y planificación que no identifica en manera alguna. La

norma —se señala— «condiciona el ejercicio de las competencias autonómicas a unos inconcretos y ambiguos principios generales en la coordinación y planificación, no pudiéndose reconocer en tal previsión un ejercicio adecuado de la competencia estatal para la ordenación de las bases en materia de sanidad interior»... y esa misma ambigüedad afecta también a la norma, «aun en la hipótesis de que hubiera de considerarse como coordinadora, ya que la exigencia de precisión es aplicable tanto a las normas básicas como a las de coordinación».

STC 252/88, de 20 de diciembre

Conflictos positivos de competencia frente a Resolución y diversos reglamentos de la Dirección General de la Salud Pública en materia de técnicas de inspección veterinaria para el comercio con los Estados miembros de la CEE, referentes al denominado «mercado de carnes frescas». Comienza el Tribunal Constitucional por descartar que la «materia» sobre la que versan los actos y normas controvertidos pueda situarse en el ámbito de competencias sobre agricultura y ganadería o en el campo de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, como pretenden respectivamente la CA y el Estado. «Es claro —afirma el Tribunal— que la actuación y las reglamentaciones cuya adopción ha suscitado este conflicto no pretenden ni ordenar la producción agrícola o ganadera, ni disponer regla alguna sobre la planificación general de la actividad económica..., las mismas afectan directamente a las condiciones sanitarias exigidas por las Directivas Comunitarias para el comercio en el ámbito de la CEE y, por consiguiente, los títulos competenciales aquí relevantes de modo directo son los relativos a la sanidad y al comercio, y, respectivamente, al comercio y la sanidad exteriores.» Y continúa el Tribunal afirmando que, si bien es cierto que la CA ostenta competencias en materia de «higiene» y, sobre todo, de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado en materia de «sanidad interior», las competencias de las que así es titular «... no se extienden a lo que directamente afecta al comercio y la sanidad exteriores, que corresponden exclusivamente al Estado, según el inequívoco tenor de los apartados 10 y 16 del artículo 149.1 de la Constitución». Y se añade algo más al respecto, en el siguiente sentido: «No se ha debatido por las partes en los presentes conflictos el modo real de ejercicio de esta competencia estatal y ello nos impide, en consecuencia, someterlo a examen. Es obvio, sin embargo, que el principio general de colaboración antes aludido y al que repetidamente se ha referido este Tribunal como criterio informador de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ha de inspirar este ejercicio.»

RELACION DE SENTENCIAS CITADAS EN EL PRESENTE TRABAJO

- 1/82, de 28 de enero
- 18/82, de 4 de mayo
- 64/82, de 4 de noviembre
- 32/83, de 28 de abril
- 42/83, de 20 de mayo
- 71/83, de 29 de julio
- 76/83, de 5 de agosto
- 11/84, de 2 de febrero
- 77/84, de 3 de julio
- 95/84, de 18 de octubre
- 123/84, de 18 de diciembre
- 80/85, de 4 de julio
- 87/85, de 16 de julio
- 144/85, de 25 de octubre
- 157/85, de 15 de noviembre
- 11/86, de 28 de enero
- 29/86, de 20 de febrero
- 56/86, de 13 de mayo
- 63/86, de 21 de mayo
- 95/86, de 10 de julio
- 96/86, de 10 de julio
- 111/86, de 30 de septiembre
- 146/86, de 25 de noviembre
- 26/87, de 27 de febrero
- 27/87, de 27 de febrero
- 88/87, de 2 de junio
- 106/87, de 25 de junio
- 13/88, de 4 de febrero
- 53/88, de 24 de marzo
- 104/88, de 8 de junio
- 152/88, de 20 de julio
- 181/88, de 13 de octubre
- 182/88, de 13 de octubre
- 183/88, de 13 de octubre
- 186/88, de 17 de octubre
- 201/88, de 27 de octubre
- 227/88, de 29 de noviembre
- 252/88, de 20 de diciembre
- 15/89, de 26 de enero
- 145/89, de 21 de septiembre

188/89, de 16 de noviembre
214/89, de 21 de diciembre
54/90, de 28 de marzo
56/90, de 29 de marzo
96/90, de 24 de mayo
133/90, de 19 de julio
17/91, de 31 de enero
45/91, de 28 de febrero
13/92, de 6 de febrero
79/92, de 28 de mayo
90/92, de 11 de junio
91/92, de 11 de junio
146/92, de 16 de octubre

La relación de sentencias que se recoge en el presente trabajo ha sido cerrada en fecha 1 de noviembre de 1992.

