

Jurisprudencia constitucional sobre el principio de cooperación

SUMARIO: I. RELACIONES ENTRE LOS DISTINTOS NIVELES TERRITORIALES EN EL MARCO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978. II. LA FUNCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN LA DEFINICIÓN DEL MODELO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL. III. EL PRINCIPIO DE COLABORACIÓN O COOPERACIÓN EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL. A. Principios constitucionales relativos a la estructura territorial del Estado. B. Principio de solidaridad, principio de lealtad constitucional: la dimensión negativa del principio de colaboración. a) Ejercicio de competencias estatales frente a las Comunidades Autónomas. b) Ejercicio de competencias autonómicas frente al Estado. c) Ejercicio de competencias autonómicas frente a otras Comunidades Autónomas. d) Ejecución de Directivas Comunitarias. C. La dimensión positiva del principio de colaboración en la jurisprudencia constitucional: el principio de cooperación o de colaboración en sentido estricto. a) Precisiones terminológicas. b) Caracteres del principio. c) Ambito de aplicación. d) Técnicas que desarrollan el principio de cooperación. e) Cooperación frente a coordinación. IV. RECAPITULACIÓN. V. RELACIÓN DE SENTENCIAS CITADAS.

I. RELACIONES ENTRE LOS DISTINTOS NIVELES TERRITORIALES EN EL MARCO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978

1. La nueva configuración de la organización territorial del Estado español a partir de la Constitución de 1978 ha determinado la existencia de diversas organizaciones personificadas, dotadas de autonomía para la gestión de sus propios intereses (art. 137 CE) cuyas competencias concurren en un mismo espacio físico: el territorio español (art. 138.1 CE y STC 77/84 de 3 de julio, FFJJ 1, 2, 3 y 6). La *autonomía* de estas organizaciones, debe ser entendida como un derecho de las Comunidades Autónomas, Provincias y Municipios a participar

a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos les atañen, constituyendo en todo caso un *poder limitado* que no puede oponerse al *principio de unidad estatal*. (SSTC 4/81 de 2 de febrero, 32/81 de 28 de julio y 27/87 de 27 de febrero entre otras). Para el Tribunal Constitucional, que desde sus primeras sentencias ha debido enfrentarse en numerosas ocasiones a problemas relativos a la configuración territorial del Estado:

«(...) dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, no cabe deducir de la Constitución, que, en todo caso, corresponde 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 les correspondan». (STC 27187 de 27 de febrero, FJ 8)».

Estos cauces de relación constituyen *fórmulas de colaboración* que no sólo proceden de la labor del legislador —como en el caso de la sentencia citada—, sino que también pueden derivar directamente de la Constitución y resultan imprescindibles para el funcionamiento unitario y eficaz del sistema,

2. Un planteamiento general que pretenda analizar y ordenar las fórmulas de relación o colaboración entre las diversas organizaciones territoriales que configura la Constitución española de 1978 exige distinguir, en primer lugar, aquéllas que suponen modificar la atribución de la titularidad o el ejercicio de las competencias de otras que son de aplicación en el ámbito del ejercicio de las competencias propias.

Las primeras, que se refieren a lo que comúnmente se denominan *traslados competenciales* (transferencia, delegación, encomienda), flexibilizan y favorecen la adaptación del sistema según demanden las nuevas circunstancias, a través del traslado bien de la titularidad, bien del simple ejercicio o gestión de competencias de unas organizaciones a otras ¹.

¹ Sobre esta cuestión, fundamental, «Transferencia y Descentralización; Delegación y Desconcentración; Mandato y Gestión (Encomienda)» del profesor GALLEGO ANABITARTE, publicado en RAP 122, págs 7 y ss en el *Libro Homenaje al profesor F. GARRIDO FALLA*, volumen I,

Las segundas son *formas de colaboración que se aplican en el ámbito de las competencias propias*, esto es, sin afectar en principio, a la titularidad de las competencias ni modificar la atribución de su ejercicio. En palabras del Tribunal Constitucional, son fórmulas dirigidas 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» (STC 214/1989, de 21 de diciembre). Con apoyo en el Derecho Positivo (Ley Reguladora de Bases de Régimen Local de 1985) y la jurisprudencia constitucional cabe distinguir fundamentalmente en este ámbito:

— *Técnicas de coordinación*: son mecanismos de colaboración en los que la entidad territorial que ostenta una posición de supremacía en el sistema posee en última instancia competencia para resolver o decidir al defender un interés superior.

— *Técnicas de cooperación*: son mecanismos de colaboración en los que las entidades territoriales actúan en pie de igualdad; no se plantea entre las mismas ninguna relación de subordinación. Son estas últimas fundamentalmente las que constituyen el objeto del presente trabajo.

II. LA FUNCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN LA DEFINICIÓN DEL MODELO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

1. La Constitución de 1978 no diseña definitivamente un modelo de Estado desde el punto de vista de la distribución territorial del poder sino que establece un *sistema abierto*, definido básicamente a través de sus principios generales y límites, que han ido marcando la pauta en el proceso de construcción del denominado «Estado de las autonomías». En este proceso ha sido fundamental la labor del Tribunal Constitucional como intérprete supremo de la Constitución al definir una serie de conceptos y principios constitucionales (autonomía, Legislación básica, competencia exclusiva, etc.) cuya concreción o «concretización» (*Konkrebsierung*, en el sentido expuesto por K. HESSE)² resulta necesaria para el funcionamiento eficaz del sistema y la garantía de la seguridad jurídica.

1992, págs. 549 y ss. El Tribunal Constitucional enmarca los traslados competenciales en el ámbito de un principio general de colaboración: «el principio básico de que es posible instrumentar diversas formas de colaboración entre el Estado y las Corporaciones Locales, y entre ellas la delegación o transferencia de competencias de aquél a éstas» (STC 84/1982 de 23 de diciembre, FJ 4).

² HESSE, «La interpretación constitucional» en *Escritos de Derecho Constitucional*. Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1983. El profesor alemán define la interpretación

2. La valoración de esta labor del Tribunal no resulta fácil. En una primera etapa que la mayor parte de los autores cierran en 1988³, la jurisprudencia constitucional en esta materia carece de un modelo claro y preciso para la articulación y organización del ejercicio del poder público entre las distintas instancias territoriales. La carencia de un aparato conceptual claro, ausente tanto en nuestra tradición histórica, como en la literatura jurídica⁴, obligó a definir inicialmente los principios fundamentales del sistema, así como a establecer el significado del marco jurídico —Constitución y Estatutos de Autonomía— en el que debía encuadrarse el proceso de construcción de un nuevo Estado descentralizado en autonomías territoriales. La articulación formal de las relaciones interadministrativas exigía la previa definición de los fundamentos del sistema.

El Tribunal Constitucional, cuya labor relativa al desarrollo de la Constitución en materia de organización territorial del Estado ha sido destacada frente a una cierta pasividad del poder constituyente⁵, no se propuso resolver en abstracto los problemas que suscitaba el Título VIII de la Constitución, sino que su jurisprudencia se caracteriza en este primer período por construir analíticamente los conceptos que en cada caso necesitaba⁶. La ausencia de un modelo claro en materia de

constitucional como «concretización», (*Konkretisierung*) (pág. 43). La necesidad de la concretización deriva del hecho de que la Constitución no contiene un sistema cerrado y unitario ni la interpretación de sus normas puede ser aplicación de algo preexistente. (pág. 45)

³ Vid. PAREJO ALONSO, «Las relaciones entre las Administraciones Públicas en el Título I de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común» en *Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración*. Seminario celebrado en Barcelona el 7 de mayo de 1993. Ed. Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona 1993, pág. 19.

También, en este sentido CRUZ VILLALÓN («La doctrina constitucional sobre el principio de cooperación» en *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*. Ed. Parlamento de Andalucía Tecnos, Madrid 1990, pág. 119) califica la doctrina del Tribunal Constitucional en esta materia a la altura de 1988 como «puntual y dispersa», «esencialmente imprecisa desde un punto de vista terminológico». En su artículo «Zehn Jahre spanische Verfassung» publicado en el *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, Bd 37 (Neue Folge), 1988, el profesor CRUZ VILLALÓN destaca que a la altura de 1988, el «Estado de las Comunidades Autónomas» dista mucho de constituir un modelo cerrado. (pág. 111)

⁴ En esta línea, TOMÁS Y VALIENTE, al valorar la doctrina del Tribunal Constitucional sobre distribución de competencias, en 1988, afirmaba que «el Tribunal no disponía de la asistencia de una elaboración dogmática en el más abstracto plano de la ciencia jurídica española, y no siempre ha dispuesto de tiempo y sosiego (...) para buscar ayuda en la jurisprudencia de otros Tribunales cuya experiencia, por lo demás, no era aconsejable trasladar sin más, pues partía de datos reales diferentes y de ordenamientos constitucionales no equiparables». (*El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Ed. Tecnos, Madrid 1988, pág. 149).

⁵ CRUZ VILLALÓN, en «Zehn Jahre...» cit. (2) pág. 113.

⁶ TOMÁS Y VALIENTE, *Ob. cit.* (4) pág. 148. TOMÁS Y VALIENTE afirmó en otro lugar que «el Tribunal fue consciente desde el principio de los términos de una tarea que habría de cumplir caso a caso, como corresponde a un órgano jurisdiccional, pero teniendo presente desde el primero las líneas generales del dibujo total». El profesor TOMÁS Y VALIENTE, precisaba que, en cada sentencia, «lo necesario, y sólo eso, para fundamentar su fallo; pero se tiene en mente (si cabe emplear aquí un lenguaje metafórico) mucho más de lo que se dice, y que se calla para expresarlo, en coherencia con lo ya dicho, cuando un nuevo caso lo requiera» en «El Desarrollo

distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas dio lugar a numerosos matices, correcciones y ambigüedades en el ámbito de las relaciones interadministrativas de colaboración, coordinación o cooperación, —como se expondrá más adelante—, que han dificultado el funcionamiento del sistema en su conjunto. La falta de desarrollo legislativo de estas relaciones entre las diversas organizaciones territoriales ralentizó la tarea del Tribunal Constitucional en este ámbito.

También constituye un elemento esencial a tener en cuenta en esta primera fase la carencia (en ocasiones) y la insuficiencia (casi siempre) de voluntad de cooperación desde el punto de vista político, que provocó una excesiva conflictividad entre el Estado y determinadas Comunidades Autónomas. En aquel momento era fundamental la afirmación y reivindicación de las cuotas respectivas de poder que la Constitución potencialmente permitía dado su carácter abierto, pero la dificultad de integrar las partes en el todo y la ausencia de cauces claros de relación entre los mismos constituía un permanente riesgo del sistema ⁷.

3. En este proceso constituye un hito fundamental la publicación de la Sentencia 76/83 de 5 de agosto sobre el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico. (LOAPA).

En esta Sentencia, el Tribunal establece una directriz fundamental para la definición del sistema de distribución de competencias al afirmar que dicho sistema es el regulado a través de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, (*bloque de constitucionalidad*). El Tribunal rechaza la posibilidad de que el legislador estatal configure una regulación general de las relaciones interadministrativas que pudiera incidir en dicho reparto competencial, ni siquiera para integrar hipotéticas lagunas de la propia Constitución. Por otro lado, en la Sentencia no se admite que el legislador estatal pueda dictar «*normas interpretativas*, cuyo exclusivo objeto sea precisar el *único sentido*, entre los varios posibles, que deba atribuirse a un determinado concepto o precepto de la Constitución, pues, al reducir las distintas posibilidades o alternativas del texto constitucional a una sola, completa de hecho la obra del poder constituyente y se sitúa funcionalmente en su mismo plano, *cruzando al hacerlo la línea divisoria entre*

llo autonómico a través del Tribunal Constitucional» en *Escritos sobre y desde el Tribunal Constitucional*, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1993, pág. 176.

⁷ TOMÁS Y VALIENTE en «El desarrollo autonómico...» *cit.* (4) pág. 186 *passim*.

Este carácter «abierto» de la Constitución en materia de organización territorial no significa que no exista ningún modelo constitucional en esta materia, sino que dicho modelo existe si bien dotado de una gran flexibilidad que se traduce en la existencia de límites fundamentalmente negativos.

En este sentido, PAREJO, *Ob. cit.* (3), pág. 20 y también TOMÁS Y VALIENTE, *Ob. cit.* (4), que se refiere reiteradamente a «un modelo de Estado prefigurado, pero no definitiva y conclusivamente configurado por la Constitución». (pág. 146).

el poder constituyente y los poderes constituidos» (STC 76/83 de 5 de agosto, FJ 7) ⁸.

El fracaso de este intento de establecer una regulación general de las técnicas que rigen las relaciones interadministrativas que incidía —aún indirectamente— en el sistema de reparto de competencias definido por el bloque de la constitucionalidad, dificultó y ralentizó la construcción del modelo de organización territorial del poder. La inconstitucionalidad de la LOAPA determinó que en este período, la labor de diseño del sistema recayera fundamentalmente en el Tribunal Constitucional. No obstante, la propia STC 76/1983 de 5 de agosto reconoció la competencia del Estado para regular las relaciones interadministrativas con fundamento en el art. 149.1.18 de la Constitución. En el Fundamento Jurídico 18 de la citada Sentencia se establece:

« (...) puede encontrarse en el art. 149.1.18 de la Constitución la habilitación que permite al legislador dictarlas, pues, de acuerdo con el mencionado artículo, a él corresponde la *competencia exclusiva* para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, y dentro de dicha competencia ha de entenderse comprendida la *regulación de las relaciones entre las distintas Administraciones* y, por ende, de las bases a que habrá de ajustarse la coordinación entre éstas, así como las transferencias o delegaciones de funciones administrativas a favor de las Diputaciones Provinciales».

En esta Sentencia se prohíbe al legislador dictar normas «*que fijen el contenido de los términos de la Constitución con carácter, general*», pues en este caso, el legislador se coloca indebidamente en el lugar que corresponde al poder constituyente y al Tribunal Constitucional» (FJ7). La regulación de un marco general de relaciones interadministrativas por parte del Estado es admisible dentro de los límites establecidos en esta Sentencia. Este desarrollo no obstante, no ha tenido lugar desde un planteamiento general, hasta la aprobación de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local de 1985 y la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común de 1992.

⁸ En este sentido, en el Fundamento Jurídico 4 de la citada Sentencia 76/83 de 5 de agosto se establece: «La distinción entre poder constituyente y poderes constituidos no opera sólo en el momento de establecerse la Constitución; la voluntad y racionalidad del poder constituyente objetivadas en la Constitución no sólo fundamentan en su origen sino que fundamentan permanentemente el orden jurídico estatal y suponen un límite a la potestad del legislador. Al Tribunal Constitucional corresponde, en su función de intérprete supremo de la Constitución, custodiar la permanente distinción entre la objetivación del poder constituyente y la actuación de los poderes constituidos».

4. Hasta 1988, límite temporal que convencionalmente ha sido fijado a comienzos de este apartado, la jurisprudencia constitucional relativa a la resolución de conflictos de competencias que afectan a distintos niveles territoriales no aborda frontalmente la cuestión de las relaciones interadministrativas de colaboración. Para deslindar competencias, el Tribunal Constitucional aplica *criterios materiales*, no formales, lo cual aporta como resultado un cuadro exhaustivo pero muy complejo y de difícil sistematización. El Tribunal no define los *conceptos e instrumentos formales propios de las relaciones interadministrativas de colaboración*. Las referencias a la colaboración, cooperación, mutuo auxilio, coordinación, etc., no responden a ningún esquema prefijado ni a ningún cuadro conceptual claro. Dichos conceptos, aparecen habitualmente en *obiter dictum*⁹ y rara vez son determinantes en la resolución del conflicto: el Tribunal dicta Sentencia basándose en criterios materiales y, ante las dificultades intrínsecas que se plantean en muchos supuestos, insta a los poderes públicos a establecer fórmulas de colaboración que faciliten el ejercicio de competencias, muchas veces concurrentes sobre un mismo espacio físico o sobre una misma actividad. Las referencias a la coordinación como título competencial que aparecen ya en la primera jurisprudencia constitucional serán posteriormente objeto de una necesaria depuración conceptual.

5. A partir del año 1988, con ocasión de las Sentencias relativas a la Ley estatal de Aguas (STC 227/88 de 29 de noviembre) y, especialmente con la Sentencia 214/89 de 21 de diciembre relativa a la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local de 1985, se ha configurado un cuadro conceptual más sólido desde el cual es posible abordar la solución de los conflictos competenciales relativos a las relaciones de colaboración entre las diversas organizaciones territoriales con un mayor grado de *certeza y previsibilidad*¹⁰. La exposición de esta cuestión corresponde a los siguientes apartados de este trabajo.

⁹ TOMÁS Y VALIENTE interpreta el sentido de los *obiter dictum* en las Sentencias del Tribunal Constitucional: «el *obiter dictum* no sirve sólo para descargar tensiones internas: contiene un mensaje que el legislador presente y futuro entiende, aunque uno y otro lo valoren quizá, de modo diferente». «Notas sobre las recomendaciones del Tribunal Constitucional al legislador» en *Escritos sobre y desde el Tribunal Constitucional*. Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1993, pág. 105.

¹⁰ En este sentido, HESSE subraya que «el cometido de la interpretación es el de hallar el resultado constitucionalmente correcto, a través de un procedimiento racional y controlable, el fundamentar este resultado de modo igualmente racional y controlable, creando, de este modo, certeza y previsibilidad jurídicas, y no acaso el de la simple decisión por la decisión». *Ob. cit.* (2) pág. 34. El Tribunal Constitucional resoge también estos criterios, por ejemplo, en la Sentencia 46/1990 de 15 de marzo, en cuyo Fundamento Jurídico 4 establece que: «Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es el Derecho y no, como en el caso ocurre, provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes e incluso cuáles sean éstas. La vulneración de la seguridad jurídica es patente y debe ser declarada la inconstitucionalidad también por este motivo».

III. EL PRINCIPIO DE COLABORACIÓN O COOPERACIÓN EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

A. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES RELATIVOS A LA ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO

1. El Tribunal Constitucional aplica en la resolución de conflictos de competencias una serie de principios constitucionales relativos a la estructura territorial del Estado.

Estos principios pueden estar explícitamente *proclamados en algún artículo de la Constitución*, como los principios de unidad y autonomía del art. 2 (STC 4/1981 de 2 de febrero, FJ3), el de solidaridad de los arts. 2 y 138.1 (STC 64/1982 de 4 de noviembre, FJ6), el de libertad de circulación de personas y de bienes del art. 139.2 (STC 95/1984 de 18 de octubre, FJ7), el de subordinación de toda la riqueza al interés general del art. 128.1 (STC 64/1982 de 4 de noviembre, FJ6).

Otros principios el Tribunal los deduce de la *interpretación sistemática* de varios preceptos constitucionales, como por ejemplo, el principio de unidad del orden económico o de unidad de mercado, que surge de los arts. 2, 128, 131.1, 138.2 y 139.2 (STC 1/1982, de 28 de enero, FJ1) o el principio de unidad del sistema sanitario, que deriva de los arts. 43, 51, 139 y 149.1.1 (STC 32/1983 de 28 de abril, FJ2).

Finalmente, en algunos casos, los principios derivan de la «*esencia del modelo de organización territorial del Estado implantado por la Constitución*» (STC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 14) y STC 80/1985, de 4 de julio, FJ 2)¹¹: el ejemplo típico lo constituye el principio de colaboración o cooperación.

2. La clave para entender el significado de estos principios radica en conocer su auténtica *función*.

Los principios constitucionales relativos a la estructura territorial del Estado en general no deben ser considerados como títulos habilitantes de competencias —en algún caso lo han sido a favor del Estado puesto que ello supondría admitir que esta atribución es posible al margen del bloque de la constitucionalidad, que constituye el marco

¹¹ VIVER I PI-SUNYER, *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Ed. Ariel, Barcelona 1989 pág. 106. La clasificación expuesta por este autor procede de la que elabora EZQUIAGA GANUZAS (*La argumentación en la justicia constitucional española*, Ed. Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, pág. 69 y ss). EZQUIAGA analiza con carácter general los principios constitucionales —no exclusivamente los relativos a la estructura territorial—, a través de tres interrogantes que se plantea: «qué es lo que efectivamente invoca el Tribunal Constitucional cuando apela a un principio, qué funciones cumplen los principios en las decisiones del Tribunal Constitucional y qué relaciones existen entre los diversos principios enunciados por el Tribunal Constitucional» (pág. 71). Es interesante la jerarquía que este autor establece sobre los principios constitucionales (pág. 89) definiendo lo que denomina la «cúpula de la Constitución»; en esta ordenación los principios relativos a la estructura territorial del Estado parecen quedar subordinados a los regulados en el Título Preliminar de la Constitución.

que establece el sistema de distribución, y, por tanto, de atribución, de competencias en nuestro ordenamiento¹². Estos principios deben situarse por tanto en el plano del ejercicio de las competencias, donde cumplen una doble *función integradora e interpretativa*¹³. En este sentido, pueden constituir un criterio de interpretación para fijar el alcance material de las competencias establecidas en el bloque de la constitucionalidad, (por ejemplo, en relación con el alcance de las «bases» como título de competencia estatal) o bien ser considerados como principios que deben ser tenidos en cuenta por los poderes públicos al ejercer sus respectivas competencias, esto es, configurarlos como *límites, mandatos, deberes o directrices referidos al ejercicio de las competencias*¹⁴. Esta última es la función que, como veremos, cumple fundamentalmente el principio de colaboración o cooperación en la jurisprudencia constitucional.

3. El principio de colaboración o cooperación es un *principio constitucional relativo a la estructura territorial del Estado* que deriva, en palabras del Tribunal Constitucional, de «la esencia del modelo de organización territorial del Estado implantado por la Constitución».

Las relaciones entre las diversas organizaciones territoriales están sometidas, por tanto, a un *principio de colaboración* que tiene su fundamento en la Constitución y que se traduce en la existencia de un *deber general y recíproco* que se concreta a través de una serie de técnicas, que serán analizadas más adelante.

Cabe distinguir dos dimensiones fundamentales de este principio de colaboración o cooperación, que han sido destacadas por la doctrina¹⁵ y es posible deducir a partir de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional:

a) *Dimensión negativa*, en virtud de la cual tanto el Estado como las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus propias competen-

¹² Como señala VIVER I PI-SUNYER, (*Ob. cit.* (11) pág. 108), el hecho de otorgar a los mencionados principios el valor de títulos competenciales, al margen y en contra de los artículos que en el bloque de la constitucionalidad se dedican a esta tarea, supone confundir el plano de la titularidad con el del ejercicio de las competencias y equivale a introducir en el sistema de distribución competencial un elemento de difícil concreción y capaz de alterar a *radice* todo ese sistema». Como ejemplos de casos en que estos principios han operado como títulos habilitantes de competencias estatales cabe citar STC 29/1986, de 20 de febrero, en materia de reconversión industrial.

¹³ Esta doble función ha sido destacada por EZQUIAGA (*Ob. cit.* (11) pág. 82). El propio HESSE (*Ob. cit.* (2), pág. 50) destaca como criterio de interpretación constitucional el de «eficacia integradora»: «si la Constitución se propone la creación y el mantenimiento de la unidad política ello exige otorgar preferencia en la solución de los problemas jurídico-constitucionales a aquellos puntos de vista que promuevan y mantengan dicha unidad».

¹⁴ VIVER I PI-SUNYER, *Ob. cit.* (11) pág. 107.

¹⁵ ALBERTÍ ROVIRA (en «Relaciones entre las Administraciones Públicas» en *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, dirigido por LEGUINA VILLA y SÁNCHEZ MORÓN, Ed. Tecnos, Madrid 1993 pág. 46) ha destacado estas dos dimensiones del principio de colaboración.

cias deben abstenerse de lesionar los intereses del sistema en su conjunto y los de las demás organizaciones territoriales. El principio de fidelidad a la Constitución prohíbe obstaculizar el ejercicio de las competencias ajenas a través del ejercicio de las propias: en este sentido constituye un «parámetro de valoración jurídico-constitucional» para enjuiciar la actuación de las distintas instancias territoriales.

b) *Dimensión positiva*, en virtud de la cual tanto las Comunidades Autónomas como el Estado deben ejercer sus propias competencias en beneficio de los demás cuando ello resulte necesario para que aquéllos puedan satisfacer eficazmente el ejercicio de sus propias competencias. Tanto la jurisprudencia constitucional como la legislación vigente han definido diversas técnicas que permiten actuar esta dimensión positiva del principio de colaboración: suministro de información, convenios, conferencias, etc...

B. PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD, PRINCIPIO DE LEALTAD CONSTITUCIONAL: LA DIMENSIÓN NEGATIVA DEL PRINCIPIO DE COLABORACIÓN

1. El principio de solidaridad regulado en el art. 2 de la Constitución conjuntamente con el principio de unidad de la Nación española y el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran ha sido definido como un *principio de carácter estructural*, no funcional, como se deduce de su propia ubicación en el texto constitucional. CRUZ VILLALÓN ha destacado en este sentido que el principio de solidaridad desde un punto de vista material constituye un principio más próximo al principio de igualdad que no a principios referidos al ámbito de la distribución competencial¹⁶, como es el caso del principio de colaboración.

El Tribunal Constitucional ha destacado esta concepción del principio de solidaridad desde sus primeras sentencias al definirlo como principio constitucional relativo a la organización territorial del Estado español, «*corolario*» del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, según la STC 25/1981 de 14 de julio (FJ3). En este sentido, el principio de solidaridad obliga a entender el derecho a la autonomía de manera que no incida «de forma negativa sobre los intereses generales distintos de los de la propia entidad». (STC 4/81 de 2 de febrero (FJ10).

2. Desde otros planteamientos se ha vinculado sin embargo la regulación del art. 2 de la Constitución con el principio de colaboración o cooperación. SANTAMARÍA PASTOR entiende que la solidaridad a

¹⁶ CRUZ VILLALÓN, *Ob. cit.* (3) pág. 120.

que se refiere el art. 2 de la Constitución tiene una triple vertiente: un *contenido económico*, que hace referencia al establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, el *principio de lealtad autonómica* que impone a todos los entes territoriales la obligación de comportarse con arreglo a criterios de buena fe y lealtad o fidelidad al sistema, y, finalmente el *principio de cooperación* que exige la implantación de un abanico de técnicas de colaboración entre todos los entes para el ejercicio armónico y coordinado de sus respectivas competencias ¹⁷.

3. En la jurisprudencia constitucional, dejando al margen los casos en que el art. 2 se considera título habilitante de una competencia estatal relativa a la «unidad del orden económico» ¹⁸, destaca la vinculación del principio de solidaridad con la segunda de las manifestaciones apuntadas anteriormente: la *obligación de comportarse con arreglo a criterios de buena fe y lealtad o fidelidad al sistema*. En este sentido, se identifica el principio de solidaridad con la vertiente o *dimensión negativa del principio de colaboración o cooperación*, esto es, con un deber de abstención, de respeto en el ejercicio de las competencias propias en relación con las de los demás, de forma que no puedan ser lesionados intereses comunes del sistema de organización territorial establecido en su conjunto, ni tampoco los de las diversas entidades que lo integran. Como ha destacado ALBERTÍ ¹⁹, «este deber de respeto, más allá de la simple observancia formal de las reglas de reparto de competencias, constituye un *límite jurídico-constitucional* a la actuación legítima de cada instancia, de tal modo que una determinada medida, adoptada formalmente dentro del ámbito propio de poderes, y por tanto legítima desde el punto de vista competencial, puede incurrir en un vicio de legitimidad material si lesiona los intereses generales del conjunto o los propios y específicos de alguna otra instancia, esto es, si atenta contra el vínculo de solidaridad que une a todas ellas».

4. El principio de fidelidad o lealtad a la Constitución, que puede considerarse como manifestación del principio de solidaridad, tiene su origen en el Derecho Constitucional alemán, cuya doctrina y jurisprudencia han acuñado el concepto de *Bundestreue* o *fidelidad federal* ²⁰. STERN define este principio como un principio fundamental del Estado Federal que consiste en un comportamiento favorable, leal, (*bun-*

¹⁷ SANTAMARÍA, *Fundamentos de Derecho Administrativo I*, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid 1988, pág. 272-273.

¹⁸ Por ejemplo, en la STC 96/1984 de 19 de octubre el Tribunal interpreta el principio de solidaridad como uno de los «objetivos de carácter económico fijados por la propia Constitución» que permiten al Estado «la adopción de medidas de política económica aplicables, con carácter general a todo el territorio nacional». (FJ3)

¹⁹ ALBERTÍ ROVIRA, *Ob. cit.* (15) pág. 53.

²⁰ Este concepto surge con la Constitución imperial de 1871 construída sobre la base de tratados entre príncipes soberanos que exigía el deber de lealtad o fidelidad para su cumplimiento. *Vid.* SANTAMARÍA, *Ob. cit.* (17) pág. 275.

desfreundlich) de la Federación hacia los *Länder* y de éstos hacia la Federación ²¹. Más adelante aplica también dicho principio a las relaciones entre los *Länder*. Se trata de un principio no regulado por la Constitución, que deriva de la esencia del Estado Federal («*aus dem Wesen des Bundesstaates entwickelt*») y a partir del cual el Tribunal Constitucional configura concretas obligaciones o deberes jurídicos para la Federación y los Estados miembros ²². STERN destaca como rasgo fundamental de este principio su función como límite en el ejercicio de las competencias (*Kompetenzausübungsschranke*).

La recepción en nuestro Derecho de este principio ha sido bastante limitada. Si bien la doctrina ha analizado con detalle la dogmática alemana sobre el Estado Federal, que incluye un tratamiento específico de la *Bundestreue* ²³, lo cierto es que la jurisprudencia constitucional sin embargo sólo ha tomado hasta el momento referencias generales sobre el significado del principio.

El Tribunal Constitucional español alude al principio *de fidelidad o de lealtad, a la mutua lealtad y solidaridad*, pero apenas extrae consecuencias jurídicas concretas de la vigencia del mismo. Como se verá a continuación, este principio carece en nuestro Derecho del carácter central —manifestación fundamental del principio federal (*Bunddesstaatliches Prinzip*)— que posee en el ordenamiento alemán, así como de un tratamiento jurídico riguroso. En la jurisprudencia constitucional española aparece principalmente en *obiter dictum*, vinculado de forma bastante indiferenciada al principio de colaboración o cooperación, como instrumento dirigido a garantizar la eficacia del sistema en su conjunto. Pretender elaborar con base en la jurisprudencia constitucional publicada hasta el momento, un principio de lealtad, fidelidad o solidaridad como principio estructural de la organización de los poderes territoriales en la Constitución, constituye hoy por hoy a mi juicio un *wishful thinking* alejado de nuestra realidad jurídica.

5. No son muy abundantes los casos en que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en relación con la *dimensión negativa del principio de colaboración*, esto es, con la obligación de comportarse en el ejercicio de competencias propias con arreglo a criterios de lealtad o fidelidad a la Constitución.

²¹ STERN, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Band I, Verlag C.H. Beck, & 19, III, 4.

²² ALBERTÍ desarrolla con detalle «el principio de fidelidad federal a partir de la GRUNDGESETZ», así como «las obligaciones concretas que para el *Bund* y los *Länder* se desprenden del principio de fidelidad federal», en *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1986, págs. 246 a 259.

²³ Además de la obra de ALBERTÍ citada en la nota anterior, es preciso destacar *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales*, de JIMÉNEZ BLANCO, Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1985, págs. 95 a 108 y *Convenios entre Federación y Estados Miembros en la República Federal Alemana. Solidaridad y lealtad constitucional en los sistemas alemán y español* de MONTORO CHINER, Madrid 1987.

La jurisprudencia constitucional en esta materia se va a analizar sistemáticamente en los siguientes apartados:

a) Casos en que el Tribunal dispone que el *ejercicio de las competencias estatales* debe realizarse con lealtad al sistema facilitando el ejercicio de las competencias autonómicas:

- STC 11/1986 de 28 de enero.
- STC 152/1988 de 20 de julio.
- STC 181/1988 de 13 de octubre.
- STC 201/1988 de 27 de octubre.
- STC 209/1989 de 15 de diciembre.
- STC 96/1990 de 24 de mayo.
- STC 209/1990 de 17 de diciembre.

ESTADO → CCAA

b) Casos en que el Tribunal Constitucional establece que no cabe bloquear el ejercicio de competencias estatales a través del *ejercicio de competencias autonómicas*, que debe por tanto realizarse con lealtad y fidelidad al sistema.

STC 46/1990 de 15 de marzo.
C.A. → ESTADO

c) Casos en que el ejercicio de *competencias autonómicas* debe ejercerse con lealtad hacia el resto de las Comunidades Autónomas para evitar los desequilibrios.

STC 85/1984 de 26 de julio.
STC 64/1990 de 5 de abril.
C.A. → C.A.

d) Casos en que la ejecución de *Directivas comunitarias* plantea conflictos competenciales que exigen que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas *no obstaculicen el desempeño de las funciones que la Constitución y los Estatutos respectivamente les atribuyen*.

STC 252/1988 de 20 de diciembre.

a) *Ejercicio de competencias estatales frente a las Comunidades Autónomas*

6. En primer lugar se van a analizar aquellos casos en que el ejercicio de competencias estatales pudiera haber bloqueado o difi-

cultado, —o bien plantearlo en el futuro—, el ejercicio de competencias autonómicas.

En la STC 11/1986 de 28 de enero se resuelve un conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno del Estado en relación con la Orden de 6 de abril de 1984 de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalidad de Cataluña por la que se modificaba el Reglamento de la Denominación de Origen «Empordá- Costa Brava» y su Consejo Regulador. El art. 12.1.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye la competencia sobre denominaciones de origen a la Comunidad Autónoma «*en colaboración con el Estado*», que deberá instrumentarse en los términos establecidos en los correspondientes Decretos de transferencias²⁴. Según el Decreto de transferencia la colaboración estatal se concreta, entre otros aspectos, en la ratificación de la normativa autonómica en la materia siempre que se cumpla la legislación vigente. En relación con esta cuestión el Tribunal dispone:

«Lo único exigible al Estado es que la no ratificación la lleve a cabo de forma diligente, expresa y motivada, pues de otro modo su silencio prolongado sin justificación pondría en peligro intereses públicos y privados como los derivados de la eventual proyección en el ámbito internacional de los productos objeto de denominación de origen, dificultaría la posible impugnación por parte de la Comunidad a la no ratificación, y, sobre todo, *iría contra esa colaboración, que, como concreción de un deber general de fidelidad a la Constitución* y como precepto específico de una norma estatutaria integrada en el bloque de la constitucionalidad, *es exigible tanto al Estado como a la Comunidad como medio para hacer viable y facilitar el ejercicio o el mejor fin de las competencias ajenas*». (FJ5)

En esta Sentencia el Tribunal destaca cómo la falta de ratificación realizada de forma inadecuada —en su caso— de la normativa autonómica por parte del Estado dificultaría el ejercicio de las competencias autonómicas y sería contrario al deber general de fidelidad al sistema: *la falta de ejercicio leal de una competencia estatal obstaculiza el ejercicio de la competencia autonómica*.

²⁴ Los Decretos de transferencias no atribuyen ni reconocen competencias, por lo que no pueden modificar o alterar el orden de distribución competencial fijado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía según reiterada jurisprudencia constitucional (SSTC 25/1983 de 7 de abril y 87 y 88/1983 de 27 de octubre, entre otras). Los Decretos se refieren a los medios o instrumentos necesarios para ejercer las competencias atribuidas, entre las que se encuentran las técnicas o formas jurídicas mediante las que se canalizan las relaciones de cooperación o colaboración impuestas por la Constitución o los Estatutos de Autonomía. En todo caso las técnicas instrumentales reguladas en los Decretos de transferencias deben interpretarse de acuerdo con las correspondientes previsiones constitucionales y estatutarias. *Vid.* sobre esta cuestión, el Fundamento Jurídico 3 de la STC 11/1986 de 28 de enero.

El mismo problema se planteó en la STC 209/1989 de 15 de diciembre relativa a la denominación de origen «Cabrales». El Principado de Asturias —cuyo régimen competencial en esta materia es equiparable al catalán— publicó un Decreto relativo a la regulación de esta denominación de origen sin haber obtenido la ratificación estatal del mismo, que no obstante había sido solicitada al Estado con carácter previo a su publicación. En la Disposición Adicional de dicho Decreto se establecía que el Reglamento aprobado por dicho Decreto «no producirá efectos en lo que respecta a la promoción y defensa de la Denominación de Origen «Cabrales» por la Administración del Estado, en los ámbitos nacional e internacional, en tanto no sea ratificado por la misma», ratificación que deberá publicarse en el «BOPA». En su Fundamento Jurídico 5 el Tribunal establece:

«El Principado, además de remitir al Ministerio de Agricultura el texto del Reglamento aprobado, cumplió con la exigencia que el Real Decreto (se refiere al RD 3403/1983 de transferencia de esta materia al Principado de Asturias) le impone, y por tanto, con su deber de colaboración con el Estado, deber que, rectamente entendido, consiste en facilitar al máximo las competencias del otro ente que, en este caso consisten según ya hemos visto en la STC 11/1986 en la ratificación del Reglamento remitido con dicha finalidad o en la negativa motivada a efectos de que pueda serlo».

Más adelante precisa:

«Por lo que atañe a la ratificación, la existencia del Reglamento y su remisión o notificación suscita la *colaboración activa y necesaria* de la Administración Central del Estado y especialmente del Instituto Nacional de Denominaciones de Origen (INDO). Tal colaboración, que conlleva a la defensa del Reglamento por el Estado en el ámbito nacional, fuera del territorio del Principado y en el ámbito internacional es la que queda supeditada por el Real Decreto de transferencias [secciones B. 1 h) y C c) del anexo 1] a la ratificación estatal» (...) «Y esta obligación impuesta por el deber de colaboración está siendo incumplida por la Administración Central que, de haber participado a la Comunidad Autónoma los motivos que, en su criterio, impiden la ratificación, no sólo hubiera evitado el planteamiento de este conflicto, sino que, a través en su caso, de la subsanación de los mismos hubiera dotado al Reglamento de la plena eficacia a todos los efectos de la que hoy carece por falta de dicha ratificación».

En este caso, *la falta de ejercicio de una competencia estatal* (en realidad la falta de cumplimiento por el Estado de un deber) no impide —como había previsto la STC 11/86— el ejercicio de la competencia autonómica, pues la aprobación del Decreto es válida y eficaz en el territorio de la Comunidad Autónoma, pero supone la desprotección del interés jurídico objeto de tutela a través del ejercicio de la «competencia en colaboración».

7. En la STC 152/1988 de 20 de julio el Tribunal resuelve declarando constitucionales determinadas exigencias de información y justificación de las actuaciones realizadas por la Comunidad Autónoma del País Vasco en ejecución de las normas estatales en materia de financiación de actuaciones relativas a viviendas protegidas. En el Fundamento Jurídico 6 de esta Sentencia el Tribunal establece:

«En este orden de cosas, es preciso partir de que una conjunción de actividades de las autoridades estatales y autonómicas como la que, en virtud del reparto de competencias establecido en la Constitución y los Estatutos de Autonomía, debe llevarse a cabo para la satisfacción del derecho que proclama el art. 47 de la Constitución, *no sólo debe atenderse al respeto estricto de las competencias ajenas*, incluida, en su caso la de coordinación de la actividad económica, *sino también a los principios de colaboración y solidaridad*, y, *en definitiva, a una exigible actitud de lealtad constitucional* (...). En concreto, la información sobre el cumplimiento de la normativa estatal por las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias de gestión de las ayudas que el Estado aporta o de los recursos financieros que moviliza, si bien no puede suponer obstáculo al ejercicio de dichas competencias, convirtiéndose en una forma encubierta de control de su actividad, constituye en cambio una base de datos estadísticos cuya justificación y conveniencia se vincula a la potestad del Estado para adoptar sucesivamente las decisiones que le competen en materia de planificación del sector económico de la vivienda e, incluso, para formalizar los correspondientes convenios con las entidades financieras y con cada Comunidad Autónoma».

8. En este mismo ámbito, cabe citar entre otras, las SSTC 201/1988 de 27 de octubre y 96/1990 de 24 de mayo:

« (...) 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 las competencias autonómicas» (STC 201/1988 de 27 de octubre, FJ 4).

« Sin que tal previsión pueda considerarse atentatoria de 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 autonómico». (STC 96/1990 de 24 de mayo, FJ 15).

El Tribunal Constitucional en estas sentencias identifica los principios de colaboración, solidaridad y lealtad constitucional que enumera de forma conjunta reiteradamente. El principio de solidaridad en su manifestación de fidelidad institucional opera como límite al ejercicio por parte del Estado de la competencia de control de la información sobre la gestión autonómica de las ayudas estatales, que *no puede obstaculizar el ejercicio de las competencias autonómicas*. El respeto de los principios de solidaridad y colaboración desemboca en una exigencia de lealtad constitucional en el ejercicio de las competencias propias que constituye la dimensión o vertiente negativa de los principios citados.

9. En la STC 181/88 de 13 de octubre el *principio de lealtad constitucional* se vulnera al ejercer el Estado su potestad legislativa en materia de *cesión de tributos* sin tener en cuenta las exigencias concretas de la Disposición Adicional Sexta, apartado 3, del Estatuto de Autonomía de Cataluña que obliga al Gobierno a elaborar el proyecto de Ley sobre la base de un acuerdo adoptado por la Comisión Mixta paritaria que el Estatuto crea. Esta Disposición estaba expresamente prevista para la elaboración de las Leyes que establecieran el sistema inicial de cesión de tributos, no habiendo sido previsto sin embargo, el procedimiento para su modificación y reforma, una vez entrado en vigor el sistema inicial de funcionamiento financiero de las Comunidades Autónomas. La Ley 30/1983 de 28 de diciembre de cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, —que era el objeto de impugnación—, no era la primera Ley dictada en esta materia en relación con Cataluña ya que previamente había sido dictada para esta Comunidad Autónoma la Ley 41/81 relativa a la cesión de tributos a la Generalitat. Esta última Ley, modificada por la Ley impugnada, es calificada por el Tribunal como de régimen «*transitorio o coyuntural*», frente a la vocación de «*permanencia*» y alcance general de la Ley 30/1983. El Tribunal establece:

«El hecho circunstancial único del adelanto en el tiempo de la inicial Ley catalana, tramitada conforme a las reglas estatutarias, no resulta justificación suficiente para excluir a Cataluña del sistema de Ley específica y del procedimiento negocial de elabora-

ción del proyecto de Ley. Si no otras razones, cuando menos el mismo *principio de lealtad constitucional* con que engarza el apartado 3 de la Disposición Adicional Sexta del Estatuto de Autonomía para Cataluña obligaba al Gobierno a elaborar el correspondiente proyecto de Ley de modificación de la Ley 41/81 sobre la base de un Acuerdo adoptado por la Comisión Mixta paritaria que el Estatuto crea (...)» (FJ7)

En definitiva, la *lealtad o fidelidad constitucional* obliga a realizar por parte del Estado un ejercicio de las competencias propias que no obstaculice el de las autonómicas. En este sentido, «el Gobierno no pudo adoptar *legítimamente* de manera unilateral la iniciativa legislativa»: *el principio de lealtad constitucional obligaba a entender que en la elaboración de la Ley de cesión de tributos había que reconocer la iniciativa conjunta a la Comunidad Autónoma*, pues además

«en el caso de cesión de tributos, la cuestión afecta muy directamente al derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones (art. 2 de la Constitución), y en particular a su autonomía financiera (art. 156.1 de la Constitución), debiendo considerarse el sistema establecido en la Disposición Adicional Sexta, 3, del Estatuto de Autonomía para Cataluña también un instrumento que permite hacer compatible esa *autonomía financiera* con la exigencia de asegurar la *necesaria coordinación* la Hacienda estatal y la *solidaridad* entre todos los españoles que el art. 156.1 de la Constitución impone». (FJ7)

El principio de lealtad constitucional obliga al Estado a respetar la participación de la Comunidad Autónoma en el proceso legislativo aunque en rigor la disposición estatutaria sólo estuviera prevista para la configuración inicial del sistema de cesión de tributos; la infracción de este principio ha impedido a la Comunidad Autónoma el ejercicio de una competencia estatutaria.

10. Especialmente significativo es el conflicto resuelto en la STC 209/1990 de 17 de diciembre, en relación a la provisión de puestos en las Cámaras Agrarias Provinciales. Si bien la competencia sobre estas Cámaras había sido asumida por la Junta de Galicia no se había producido en el momento del nombramiento del Secretario de la Cámara de La Coruña por parte del Pleno, ratificado por la Junta de Galicia, el efectivo traspaso de los medios materiales y personales correspondientes a esta competencia.

El Tribunal, tras afirmar (FJ 3) que «no hay vulneraciones competenciales intensas o débiles, mayores o menores», sino que «hay o no hay vulneraciones competenciales» (en relación con que la elección la

había realizado la propia Cámara y la Junta sólo la había ratificado), amonesta al Gobierno de la Nación en términos muy contundentes en relación con el retraso del traspaso de servicios en un Fundamento Jurídico que a pesar de su extensión se reproduce por su interés:

«Los anteriores razonamientos, insertos en una reiterada doctrina de este Tribunal, no resuelven, no pueden resolver, el problema en el retraso del traspaso de servicios, sino que más bien ponen de manifiesto la existencia de una situación altamente insatisfactoria en orden a la construcción y consolidación del Estado de las Autonomías configurado por nuestra Constitución, cuyo acabado diseño no se alcanzará mientras el Gobierno de la Nación no haya transferido a las Comunidades Autónomas (en este caso a Galicia) los medios personales y materiales necesarios para el ejercicio de competencias estatutariamente asumidas por aquéllas. Es cierto que los correspondientes Reales Decretos tienen como presupuesto necesario los oportunos acuerdos adoptados en el seno de las Comisiones Mixtas, órganos de composición paritaria. También lo es que cuando en reuniones de la Comisión o no se alcanzan acuerdos o se plasman éstos en términos tan poco claros como los concernientes al caso que nos ocupa (...) es difícil determinar a quien debe atribuirse el fracaso de la negociación. Pero todas estas cautelosas consideraciones no bastan para ocultar un hecho: mientras no se hayan transferido los medios personales y materiales necesarios e imprescindibles para el ejercicio de una competencia estatutariamente asumida por una Comunidad, en este caso Galicia, el ejercicio de aquella competencia corresponderá todavía al Estado, pero es indudable que tal ejercicio debe reputarse anómalo porque es provisional y lo provisional no puede seguir siéndolo indefinidamente. Por consiguiente, cualquier retraso en el cumplimiento de las transferencias implicaría una prolongación indebida de aquella provisionalidad y *un obstáculo grave* a la plena efectividad del reparto de competencias. *La lealtad constitucional obliga a todos*, y en el campo que nos ocupa es el Gobierno, máximo responsable de la finalización efectiva del reparto de competencias, quien debe extremar el celo, por llegar a acuerdos en la Comisión Mixta con Galicia, merced a los cuales puedan dictarse los correspondientes y obligados Reales Decretos de transferencias» (FJ 4).

El Principio de lealtad constitucional obliga al Estado a transferir efectivamente los medios personales y materiales anejos a las competencias asumidas estatutariamente, pues en otro caso obstaculiza el

ejercicio de las mismas por las respectivas Comunidades Autónomas. No obstante, a pesar de la rotundidad con que el Tribunal Constitucional se expresaba en el Fundamento Jurídico que se reproduce, en el Fallo se atribuyó al Estado la competencia discutida lo que manifiesta una vez más la escasa relevancia práctica que, en general tiene la invocación del principio de lealtad constitucional.

b) *Ejercicio de competencias autonómicas frente al Estado*

11. El deber de lealtad constitucional *prohíbe a las Comunidades Autónomas obstaculizar el ejercicio de las competencias estatales* a través de la ejecución de las competencias propias. El Tribunal Constitucional ha destacado esta vertiente del deber de lealtad en la STC 46/1990 de 15 de marzo que resuelve dos recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Estado contra las Leyes 14/1987, de 29 de diciembre y 6/1989, de 22 de mayo, del Parlamento de Canarias, que pretendían aplazar la entrada en vigor en la citada Comunidad Autónoma de Canarias de determinados preceptos de la Ley de Aguas estatal. En el Fundamento Jurídico 4 de dicha Sentencia, el Tribunal establece que la Ley 14/1987 de 29 de diciembre «incurrir en inconstitucionalidad porque el legislador canario, mediante esta técnica legislativa, *ha infringido el principio de sumisión de todos los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico* (art. 9.1)». Para el Tribunal Constitucional:

«La vulneración de la obligación de todos los poderes públicos (incluidos naturalmente los autonómicos) de aceptar la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, que implica *un deber de lealtad* de todos ellos en el ejercicio de sus propias competencias de modo que no obstaculice el ejercicio de las ajenas, la ha efectuado el legislador canario por la vía de pretender aplazar *sine die* en el tiempo (y a través de la promulgación de sucesivas leyes de suspensión) la entrada en vigor de una Ley estatal, válidamente promulgada y con respecto a la cual este Tribunal, además, ha declarado su plena conformidad con nuestra Ley fundamental».

Se trata de un *supuesto* en que el Tribunal declara la inconstitucionalidad de preceptos legales *por vulneración del deber de lealtad*, que fundamenta en la infracción del art. 9.1 de la Constitución. El Tribunal invoca este precepto para justificar la infracción de la Constitución que determina la declaración de inconstitucionalidad. Se trata de una referencia muy imprecisa que encubre una *petición de principio*: la

inconstitucionalidad del precepto legal deriva de que atenta contra el precepto constitucional (art. 9.1) que obliga a respetar la Constitución. Tras la referencia al art. 9.1 de la Constitución parece estar presente la tesis tantas veces repetida por la jurisprudencia constitucional de que el principio de colaboración deriva de la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado no siendo necesario justificarlo en preceptos del texto constitucional ²⁵.

c) *Ejercicio de competencias autonómicas frente a otras Comunidades Autónomas*

12. En otros casos el Tribunal ha analizado el *principio de solidaridad y el deber de mutua lealtad entre las distintas Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus respectivas competencias propias*. En la STC 85/1984 de 26 de julio el Tribunal establece que no cabe afirmar a la vista del contenido concreto de la Ley 2/1982 de 11 de febrero del Parlamento Vasco, por la que se autoriza al Gobierno Vasco a enajenar el inmueble denominado Colegio Menor «Pascual de Andagoya», «que esta Ley viole el principio de solidaridad consagrado en los artículos 2 y 138 de la Constitución, y no cabe deducir que se rompa el equilibrio entre recursos y servicios de la Comunidad Autónoma Vasca de modo que incida en el *flujo de recursos extracomunitarios* hacia ella sin perjuicio de otras Comunidades Autónomas» (FJ 6).

13. En la Sentencia 64/1990 de 5 de abril, el Tribunal rechaza que se haya producido una «vulneración del *principio de solidaridad* en su manifestación de comportamiento leal entre los poderes territoriales del Estado, que la representación del Gobierno aprecia en el hecho de que, al incentivar el traslado de industrias a Galicia, el precepto impugnado supone, al propio tiempo, un *estímulo negativo* a su mantenimiento en otras partes del territorio español, resultando con ello afectados intereses de índole supracomunitaria» (FJ7) ²⁶.

²⁵ La vulneración del principio de colaboración o cooperación no determina una declaración de inconstitucionalidad salvo que se justifique la concreta infracción del bloque de la constitucionalidad.

²⁶ En este caso no se apreció una vulneración del principio de solidaridad que se produce cuando se adoptan medidas que, por su objeto inmediato, parecen dirigidas a asegurar a una parte del territorio beneficios o ventajas a expensas de otros. A través de la ayuda prevista en el precepto impugnado (art. 16 del Decreto 151/1984) se pretendía favorecer el traslado a Galicia de industrias que aumentarían la participación del sector en la actividad económica de la Comunidad. Sin embargo, al limitarse en todo caso el beneficio otorgable a un porcentaje, que podía llegar incluso al 100 por 100 del importe del desmontaje, transporte y montaje de los bienes de equipo no parece lógico que la expectativa de obtener una subvención con esta vinculación fuera motivo determinante para que industrias implantadas en otras partes del territorio nacional

Del párrafo transcrito se deduce que el Tribunal Constitucional deriva del principio de solidaridad un *genérico deber de lealtad*. Tras precisar que el principio de solidaridad no constituye exclusivamente «una regla a la que debe acomodarse el proceder entre autoridades estatales y autonómicas, igualmente está vigente y ha de ser atendido entre los poderes de las diversas Comunidades Autónomas» añade que dicho principio, «requiere que, en el ejercicio de sus competencias *se abstengan de adoptar decisiones o realizar actos que perjudiquen o perturben el interés general* y tengan, por el contrario, en cuenta la comunidad de intereses que las vincula entre sí y que no puede resultar disgregada o menoscabada a consecuencia de una gestión insolidaria de los propios intereses».

En estos casos, a través del deber de lealtad se pretende evitar que en ejercicio de competencias propias las Comunidades Autónomas provoquen desequilibrios que vulneren el principio de solidaridad.

d) *Ejecución de Directivas Comunitarias*

14. La *ejecución de Directivas Comunitarias* ha planteado conflictos competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El Tribunal Constitucional ha destacado que «lo único que las Directivas imponen en este punto es, en suma, que la Administración Central sea el *interlocutor único* de la CEE en lo que toca al efectivo cumplimiento de las determinaciones comunitarias, pero ésta es una exigencia que, como bien se comprende, podría ser satisfecha *a través de fórmulas y expedientes diversos*, y no sólo frente a lo que da a entender el Abogado del Estado, mediante el ejercicio directo y exclusivo por la Administración del Estado de las intervenciones dichas». A continuación el Tribunal precisa que «son, en consecuencia, *las reglas internas de delimitación competencial* las que en todo caso han de fundamentar la respuesta a los conflictos de competencia planteados en el Estado y las Comunidades Autónomas, las cuales, por esta misma razón, tampoco podrán considerar ampliado su propio ámbito competencial en virtud de una conexión internacional». En este sentido «tampoco cabe ignorar que, tanto la necesidad de proporcionar al Gobierno los *instrumentos indispensables* para desempeñar la función que le atribuye el art. 93 CE (adoptar las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las resoluciones de los Organismos

abandonaran su lugar de radicación, con lo que de negativo pudiera tener para el volumen industrial del lugar de origen. En este sentido, la Junta de Galicia sólo podía incidir con su ayuda sobre las industrias en disposición de cambiar de emplazamiento para que fjaran en el ámbito de aquella Comunidad sus instalaciones, pero no en la decisión misma de desplazar geográficamente el establecimiento industrial. (Vid. a este respecto, FJ8 de la citada Sentencia 64/1990 de 5 de abril.

Internacionales en cuyo favor se han cedido competencias, es decir, del llamado Derecho derivado), como, de otra parte, el hecho de que sea la Administración Central del Estado (en razón por ejemplo, de las cláusulas contenidas en los párrafos 10 y 16 del apartado 1 del artículo 149 CE) la competente para realizar actuaciones que, cuando no está presente esa conexión con el exterior, corresponden a la Administración Autónoma, *obligan a articular el ejercicio de las competencias propias del Estado y de la Comunidad Autónoma de modo tal que uno y otra, sin invadir el ámbito competencial ajeno, no obstaculicen el desempeño de las funciones que la Constitución y los Estatutos les atribuyen ni echen cargas innecesarias sobre los administrados*». La necesaria colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas, «puede exigir en muchos casos, en relación, sobre todo, con nuestra incorporación a la CEE, *formas de articulación* (por ejemplo, realización por la Administración Autónoma de tareas de competencia estatal, con sumisión, en consecuencia, y sólo en cuanto a ellas, a instrucciones y supervisión de la Administración central) *que sólo una interpretación inadecuada de los preceptos constitucionales y estatutarios puede obstaculizar*» (STC 252/1988 de 20 de diciembre, FJ 2)

15. En conclusión, el *deber de lealtad o fidelidad* constitucional se vincula al *principio de solidaridad* y obliga a ponderar la totalidad de los intereses públicos implicados al ejercer la propia competencia. No existe sin embargo en la jurisprudencia constitucional ni en nuestra doctrina un esquema conceptual claro en esta materia. Se alude generalmente en *obiter dicta* al principio de solidaridad y al deber de fidelidad y mutua lealtad de forma *imprecisa y genérica*, según se observa en las Sentencias analizadas.

De la jurisprudencia constitucional se deduce claramente la obligación de las diversas entidades territoriales (tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas) de ejercer sus competencias propias con *lealtad y fidelidad* a la Constitución, sin obstaculizar el ejercicio de las competencias que corresponden al resto de las entidades territoriales. No obstante, no resulta fácil la declaración de inconstitucionalidad por infracción de este deber de lealtad constitucional.

C. LA DIMENSIÓN POSITIVA DEL PRINCIPIO DE COLABORACIÓN EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL: EL PRINCIPIO DE COOPERACIÓN O DE COLABORACIÓN EN SENTIDO ESTRICTO

a) *Precisiones terminológicas*

1. El análisis de la primera jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el contenido del *principio de colaboración, cooperación o*

coordinación, conduce a una gran confusión debido a la aplicación poco rigurosa que las distintas Sentencias hacen de los términos colaboración, cooperación y coordinación como formas de relación entre los diversos niveles territoriales ²⁷. Se advierte progresivamente una cierta identificación entre los conceptos colaboración y cooperación y una aplicación más específica del concepto de coordinación como título de competencia estatal.

2. Con independencia de que el bloque de la constitucionalidad atribuye la titularidad de las diversas competencias a las diferentes organizaciones territoriales, el ejercicio de las mismas no puede realizarse de forma aislada o separada sino que exige la existencia de cauces de relación que permitan el buen funcionamiento del sistema y la máxima eficacia posible. El Tribunal Constitucional advirtió esta necesidad desde sus primeras Sentencias. En la Sentencia 18/1982 de 4 de mayo en materia de Registro de Convenios Colectivos de Trabajo, el Tribunal Constitucional se pronuncia por primera vez sobre la *existencia implícita* en nuestro modelo de organización territorial de un *principio de colaboración* entre el Estado y las Comunidades Autónomas del que es posible derivar *deberes jurídicos concretos* para ambas partes. En este sentido, la obligación de la Comunidad Autónoma de remitir los Boletines Oficiales en que aparezca publicado el texto de los Convenios, se entiende como:

«(...) un *deber de colaboración* dimanante del general *deber de auxilio recíproco* entre autoridades estatales y autónomas. Este deber, que no es menester justificar en preceptos concretos, se encuentra *implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución*, aunque no es ocioso recordar que el principio de coordinación, en relación con las Comunidades Autónomas, se eleva por la norma fundamental a la consideración de uno de los principios de actuación» (FJ14).

No queda claro en el párrafo transcrito si colaboración y coordinación constituyen manifestaciones de un mismo principio. De todas formas resulta evidente la falta de precisión terminológica que acusa en estas fechas la jurisprudencia constitucional dado que si en la STC

²⁷ En este sentido, en 1988 CRUZ VILLALÓN (*Ob. cit.* (3) pág. 119) destaca que «las tres expresiones son intercambiables, que significan lo mismo para el TC o que, al menos, las viene utilizando de forma indistinta, sin otra explicación, acaso, que la preferencia personal de los distintos ponentes». Tampoco en el escaso espacio que dedica a esta cuestión TOMÁS Y VALIENTE (en *El reparto competencial en la jurisprudencia constitucional cit.* (4) págs 120-121) en las mismas fechas se distinguen los conceptos objeto de análisis al citar sucesivamente sentencias que se refieren a la coordinación, cooperación y colaboración sin realizar comentario alguno a este respecto.

18/1982 de 4 de mayo el deber de colaboración «dimana» del deber general de auxilio recíproco, poco tiempo después la construcción va a ser la inversa. Así, en la Sentencia 80/1985 de 4 de julio:

« (...) 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 del Estado implantado por la Constitución (...). *De este deber deriva la obligación* para las autoridades estatales y autonómicas de *suministrar recíprocamente información* (Sentencia 76/1983 de 5 de agosto) y proporcionar recíprocamente auxilio» (FJ2).

Como recuerda esta Sentencia, ya en la Sentencia sobre la LOAPA (STC 76/83 de 5 de agosto), el Tribunal había considerado el deber de información, manifestación del principio de colaboración:

«El art. 6 no incide en el sistema autonómico de distribución de competencias y es constitucional, ya que, en la medida en que se limita a establecer un *deber recíproco de información* entre la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas, puede entenderse como una *consecuencia del principio general de colaboración* que debe presidir las relaciones entre el Estado y las Comunidades» (FJI 1).

3. En la Sentencia 32/1983 de 28 de abril, habitualmente citada como primera definición del concepto de coordinación en la jurisprudencia constitucional se establece:

«En consecuencia, la *coordinación general* debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la *información recíproca*, la *homogeneidad* técnica en determinados aspectos y la *acción conjunta* de las autoridades sanitarias estatales y comunitarias (...)» (FJ2).

Algunos elementos de esta definición del concepto de coordinación, que ha sido muy reiterada en la jurisprudencia posterior, podrían ser aplicados en relación con cualquier otro de los principios analizados. Como se verá más adelante al analizar los caracteres del principio de cooperación, tanto la información recíproca como la homogeneidad técnica y la acción conjunta son instrumentos que desarrollan dicho principio, por lo que, evidentemente, no pueden constituir una *nota específica* de la coordinación, sino *técnicas habituales* en el marco de este tipo de relaciones: la coordinación supone la capacidad para

fijar los medios y sistemas de relación de forma unilateral en virtud de un título de competencia estatal.

En la Sentencia 80/1985 de 4 de julio que resuelve el conflicto de competencia planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con la normativa estatal aprobada para la realización de la campaña contra la «procesionaria del pino» (competencia autonómica en materia de agricultura *versus* competencia estatal en materia de protección del medio ambiente, o más en concreto, de sanidad), el Tribunal, tras afirmar que cuando el Estado posee una competencia para la coordinación general, tal objetivo actúa como límite de la plenitud competencial de las Comunidades Autónomas en la forma descrita por la STC 32/1983, de 28 de abril, precisa:

«Pero la necesidad de asegurar la *acción conjunta*, la *información recíproca* y la *maximización de la eficacia* no crea por sí misma competencia alguna para el Estado ni puede ser utilizada por éste, en consecuencia, para limitar indebidamente las competencias comunitarias. No significa esto en modo alguno, que cuando el Estado carece de competencia para la coordinación general, la consecución de ese objetivo se hace imposible, pues el Estado y las Comunidades Autónomas están *sometidos recíprocamente a un deber general de colaboración* que no es preciso justificar en preceptos concretos» (FJ2).

Por lo tanto, el objetivo de asegurar la acción conjunta, la información recíproca y la maximización de la eficacia *no puede alcanzarse sólo a través de la coordinación general* (STC 32/83 de 28 de abril) sino también a través de la colaboración entre las diversas organizaciones territoriales. No obstante, en esta Sentencia se apunta ya la diferencia entre la *coordinación*, que exige un título competencial del Estado, y la *colaboración* que debe ser recíproca entre el Estado y las Comunidades Autónomas y no necesita justificación en preceptos concretos.

4. En la Sentencia 11/86 de 28 de enero en materia de «Denominaciones de origen», parcialmente analizada anteriormente (*Vid. supra*, II) se establece:

«La competencia exclusiva en colaboración 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 (...)» (FJ3)

En esta Sentencia, se observa la identificación entre los términos *cooperación* y *colaboración*.

En el mismo sentido, en la STC 201/88 de 27 de octubre relativa al otorgamiento de subvenciones por parte del Estado en materia agrícola y ganadera a la Comunidad Autónoma de Cataluña, que es titular de la competencia sobre dicho sector subvencionado²⁸, para el Tribunal:

«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 orientan a una *actuación 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 los objetivos perseguidos en los programas a los que se asignen las subvenciones». (FJ2)

De nuevo se observa una identificación entre los conceptos de *cooperación* y *colaboración* que se enfrentan en el Fundamento Jurídico transcrito al concepto de *coordinación* como título de competencia estatal.

5. En la Sentencia 104/88 de 8 de junio, que resuelve el conflicto de competencia que plantea el Gobierno Vasco frente al Gobierno de la Nación en relación con algunas disposiciones del Real Decreto 1436/1984 de 20 de junio sobre normas provisionales de coordinación de las Administraciones Penitenciarias, el Tribunal precisa el concepto de *coordinación*. En este concepto incluye además de las manifestaciones específicas de coordinación que aparecen en la Constitución (arts 149.1.13.15, 16, etc.) como competencia adicional a una competencia normativa limitada, las funciones generales de coordinación que corresponden al Estado cuando sus competencias normativas son

²⁸ Esta Sentencia sigue la línea marcada por las SSTC 1/1982 de 28 de enero, 30/1982 de 30 de junio, 179/85 de 19 de diciembre, 95/1986 de 10 de julio; 146/1986 de 25 de noviembre y 152/1988 de 20 de julio, entre otras, que declaran que la facultad de gasto público en manos del Estado no puede desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales que corresponden a las Comunidades Autónomas según la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Además, la gestión de las medidas de fomento a cargo de fondos estatales corresponde, en principio y por regla general, a las Comunidades Autónomas, siendo la excepción su gestión centralizada, admisible constitucionalmente tan sólo en los casos en que 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 y evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos.

plenas, dado que aquél no puede desentenderse en absoluto de la *ejecución autonómica de la legislación estatal*. El Tribunal añade:

«Un adecuado equilibrio entre el respeto de las autonomías territoriales y la necesidad de evitar el que éstas conduzcan a separaciones o compartimentaciones que desconozcan la propia unidad del sistema (art. 2 de la Constitución) puede realizarse a través de formas y fórmulas de *coordinación y colaboración más abiertas y flexibles* que la utilización exclusiva de intervenciones normativas reguladoras que imponen determinadas conductas o decisiones» (FJ2).

Sin entrar en detalles, el Tribunal plantea el dualismo «coordinación y colaboración» como fórmulas flexibles que garantizan la unidad del sistema.

6. En la STC 13/1988 de 4 de febrero, en materia de «Ferias Comerciales internacionales», aparece por primera vez la formulación, «*principio de cooperación*». En el Fundamento Jurídico 2 de esta Sentencia, se establece:

«(...) 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. El *principio de cooperación que debe presidir el ejercicio respectivo de competencias compartidas* por el Estado y las Comunidades Autónomas no se ve ciertamente favorecido por la ausencia de un órgano colegiado *consultivo y coordinador* del tipo que había figurado, tal como se desprende del Dictamen del Consejo de Estado, en el proyecto de este Real Decreto».

Cooperación en esta Sentencia es sinónimo de *colaboración en un sentido general*; en otro caso, no tiene sentido englobar bajo el concepto de cooperación la existencia de un órgano de carácter *coordinador*. De la jurisprudencia del Tribunal Constitucional formulada en esta Sentencia no se deduce la existencia de un marco conceptual claro en esta materia.

7. En la Sentencia 181/1988 de 13 de octubre, en materia de cesión de tributos a las Comunidades Autónomas, el Tribunal Constitucional se refiere genéricamente a que «la consolidación y el buen 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 o acuerdo previstas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía*» (FJ7). Esta

enumeración indiferenciada de términos de significado similar manifiesta la falta de una rigurosa conceptualización jurídica en esta materia en el momento de dictarse la Sentencia citada.

8. En la Sentencia 227/88 de 29 de noviembre, relativa a la Ley 29/1985 de 2 de agosto de Aguas, se produce un avance significativo en relación con la precisión de los conceptos objeto de análisis.

En primer lugar, se destaca que «la previsión de comunicación entre el Estado y las Comunidades Autónomas para la elaboración de los planes hidrológicos de cuenca (...) es expresión de un *principio general de colaboración inherente al modelo de organización territorial del Estado* adoptado por la Constitución» (FJ 20 b).

En segundo lugar, se precisan los caracteres del concepto de *coordinación*, que ya habían sido definidos en Sentencias anteriores, en especial, SSTC 32/1983 de 28 de abril; 42/1983 de 20 de mayo; 11/1984 de 2 de febrero; 144/1985 de 25 de octubre y 104/1988 de 8 de junio. En este sentido, la Sentencia dispone que «el acto de aprobación que contempla el art. 38.6 de la Ley de Aguas es *materialmente una actividad de coordinación*, ya que a través del mismo se integran en un solo sistema ordenado las acciones emprendidas por diversas entidades u órganos, de suerte que es la determinación definitiva y unitaria del plan lo que posibilita la acción homogénea de todos ellos en relación con un mismo recurso» (FJ 20 d) ²⁹.

Más adelante, en relación con el art. 41.1 de la Ley que dispone que «en los planes hidrológicos de cuenca se podrán establecer reservas de agua y de terrenos, necesarios para las actuaciones y obras previstas», se plantea el problema de que estas reservas de terrenos afectan directamente a la planificación territorial, de competencia autonómica. Para resolver esta cuestión la Sentencia expone que

«En última instancia es preciso insistir, particularmente en este punto, en *la necesidad de cooperación y coordinación* entre las diversas planificaciones que afectan al territorio y a la planificación de los recursos hidráulicos» (FJ 20 e).

Ya en el apartado a) de este mismo Fundamento Jurídico el Tribunal establecía con carácter general en relación con la *participación de*

²⁹ En concreto, en este caso:

«la coordinación de actividades que implica la planificación hidrológica de cuenca se realiza, según la Ley, mediante un doble mecanismo: la integración de voluntades y actividades afectadas en el procedimiento de elaboración del plan, que corresponde llevar a cabo a las Comunidades Autónomas competentes en relación con las cuencas intracomunitarias y un acto final de aprobación por el Gobierno, mediante el cual se coordina la decisión de aquéllas con las peculiares exigencias de la política hidráulica, a las que antes se ha hecho referencia» (FJ 20 e).

las *Comunidades Autónomas* en el procedimiento de elaboración de los Planes Hidrológicos estatales que:

«resulta necesaria como *instrumento general de colaboración y coordinación* de la planificación hidrológica con otras medidas de planeamiento concurrentes».

En esta Sentencia, el Tribunal distingue los conceptos de *cooperación y coordinación* e identifica la *colaboración con la cooperación* como principio inherente al modelo de organización territorial que establece la Constitución, que no precisa ser justificado en un precepto constitucional concreto.

9. No obstante los antecedentes expuestos, la definición definitiva de estos conceptos se produce a partir de la Sentencia 214/1989 de 21 de diciembre, relativa a la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local de 1985. En el Fundamento Jurídico 20 f) de esta Sentencia se establece:

«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 titulación 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* en la *coordinación* —ya que toda coordinación conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado— 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».

En la Sentencia se *identifican* claramente el principio de *colaboración* y el de *cooperación*:

«Esa articulación orgánica del *principio de colaboración* o, más precisamente, del *principio de cooperación interadministrativa* en la forma en que se ha previsto (...)» (FJ 20 e).

El Tribunal califica la *cooperación* como «*coordinación voluntaria*»:

«A diferencia del art. 58 lo que en el art. 59.1 se prevé es que cuando las técnicas de cooperación o si se quiere, de *coordinación voluntaria* (...)» (FJ 21 a).

La referencia a la «*coordinación voluntaria*» aparece por primera vez en el Voto Particular de RUBIO LLORENTE a la STC 27/1987 de 27 de febrero, relativa a la Ley valenciana 2/83 de 4 de octubre, por la que se declaran de interés general para la Comunidad Valenciana determinadas funciones propias de las Diputaciones Provinciales:

«La Ley de Bases (art. 59.1) especifica, en efecto, que cuando *la coordinación que cabe llamar voluntaria resulta imposible o inadecuada para alcanzar la coherencia de la actuación de las Administraciones Públicas...*».

10. La doctrina ha destacado que la sinonimia terminológica entre cooperación, coordinación y colaboración no ha sido aún superada. En este sentido, CARBALLEIRA RIVERA afirma que en la STC 214/1989 de 21 de diciembre, FFJJ 20 y 21, se sigue manteniendo el *dubio conceptual* al encuadrar la creación de órganos mixtos de colaboración que señala el art. 58.1 LBRL, dentro de las manifestaciones «del *principio de colaboración* o, más precisamente, del *principio de cooperación interadministrativas*», técnicas ambas que, más adelante, engloba dentro de la acepción «*coordinación voluntaria*» y que, a su vez diferencia de la «*coordinación general*»³⁰.

11. Si bien es cierto que en esta Sentencia aún se advierten ecos de la jurisprudencia anterior, cabe afirmar que a partir de su publicación quedan establecidas las bases para la elaboración de un *sistema conceptual más elaborado y preciso* en esta materia, en el que aparecen claramente definidos los caracteres del *principio de coordinación*, frente al *principio de cooperación o colaboración en sentido estricto*.

12. Si bien en la actualidad es habitual encontrar en la legislación sectorial múltiples ejemplos en los que se dedican Capítulos o Títulos al desarrollo de los *mecanismos de cooperación y coordinación*, lo cierto es que de la más reciente jurisprudencia constitucional no se deducen avances significativos en la elaboración y precisión de estos conceptos.

En la STC 102/1995 de 26 de junio (FJ 31), se analiza el Título V de la Ley 4/1989 de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, dedicado, según reza su epígrafe a la *cooperación* y a la *coordinación*. El Tribunal, en una exposición ciertamente críptica, se refiere a que la cooperación y la coordinación «constituyen tanto una aspiración o un objetivo deseable a conseguir para prevenir interferencias como un resultado (STC 76/1983) *en la parte en que tengan éxito*».

³⁰ CARBALLEIRA RIVERA, «La cooperación interadministrativa en la LBRL» REALA 257 (enero-marzo 1993) pág. 55, nota 12.

El Tribunal define a continuación la cooperación y la coordinación en los siguientes términos:

«El *principio de cooperación*, que debe preceder al ejercicio respectivo de competencias compartidas por el Estado y las Comunidades Autónomas, permite que aquél arbitre mecanismos o cauces de colaboración mutua a fin de evitar interferencias y, en su caso, dispersión de esfuerzos e iniciativas perjudiciales para la finalidad prioritaria (STC 13/1988). A su vez «la *coordinación* como competencia estatal inherente, persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones o reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema» y, por ello, su presupuesto lógico es la existencia de competencias autonómicas que deban ser coordinadas, pero con respeto absoluto a su contenido y evitando que la coordinación estatal se expanda hasta dejarlas vacías de contenido. Esta función instrumental que consiste en fijar «medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en muchos aspectos y la acción conjunta de las autoridades... estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales» en un conjunto unitario y operativo (STC 32/1983 y 144/1985), lo cual se conseguirá adoptando las medidas necesarias y suficientes a tal fin (STC 11/1984), en general con carácter preventivo, entre las cuales cuentan aquellas donde se establezcan formas de relación entre las diversas Administraciones, a veces mediante un órgano cuya composición mixta las haga permanentes en torno a una mesa y otras por el mecanismo de normas básicas, vinculadas a la previsión de directrices comunes que hagan posible la actuación conjunta de las diversas Administraciones comprometidas (STC 133/1990 que transcribe en extracto la STC 45/1991). Bien es verdad que esto se fundamenta constitucionalmente en el marco de la planificación sectorial y al amparo del artículo 149.1.13 CE» (FJ 31).

La reproducción de este texto tiene como fundamento el mostrar la falta de precisión en la definición del concepto de *coordinación*, título competencial que en definitiva permite al Estado adoptar la decisión final, si bien con la obligación de establecer mecanismos que garanticen la participación autonómica en la adopción de dicha decisión. En este mismo Fundamento Jurídico el Tribunal añade:

«No haría falta, en principio, advertir que la *cooperación*, consistente en aunar esfuerzos, y la *coordinación*, cuya esencia es la unidad de actuaciones, no significan dirección o gestión, ni tampoco por tanto ejecución, por moverse en una dimensión formal, no material y en un plano horizontal, ajeno a cualquier tentación de jerarquía o verticalidad. La eficiencia o la eficacia exigible de la actividad administrativa conducen directamente a la coordinación como principio funcional, y, por tanto organizativo de las Administraciones públicas (arts 31.2 y 103 CE). En tal aspecto, la necesidad de hacerlas realidad tiene carácter básico, que *se contagia a los mecanismos configurados al efecto*».

Parece deducirse de este Fundamento Jurídico que se atribuye carácter básico a toda actuación administrativa de carácter coordinador de las Administraciones Públicas, así como a los diversos mecanismos configurados al efecto, como garantía de su eficacia y eficiencia.

b) *Caracteres del principio de colaboración o cooperación*

El principio de colaboración en sentido estricto o de cooperación, en su *dimensión positiva*, determina que las organizaciones territoriales (Estado, Comunidades Autónomas, Entidades Locales) deben ejercer sus competencias propias en beneficio de las demás. A continuación se analizan los principales caracteres que la jurisprudencia constitucional ha definido en relación con el mismo:

1. *Principio de origen jurisprudencial que no requiere justificación en preceptos constitucionales concretos*

El principio de colaboración o cooperación es un *principio de origen jurisprudencial* que surge ante la necesidad de favorecer el buen funcionamiento del Estado de las Autonomías. Su primera formulación en la jurisprudencia constitucional se produce en la Sentencia 18/1982 de 4 de mayo, cuyo Fundamento Jurídico 14 se refiere a:

«un deber de *colaboración*, dimanante del deber general de auxilio recíproco entre autoridades estatales. Este deber, *que no es menester justificar en preceptos concretos, se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución (...)*».

En relación con este principio, en la Sentencia 76/1983 de 5 de agosto, se destaca que «es evidente, como ya ha señalado en otras ocasiones este Tribunal, que la colaboración entre la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas *resulta imprescindible para el buen funcionamiento de un Estado de las Autonomías*» (FJ 14).

Finalmente cabe citar en este ámbito, entre otras muchas sentencias que recogen estas consideraciones, la STC 214/1989 de 21 de diciembre que expone:

«Por lo que se refiere a la previsión genérica de que el Estado, al igual que las Comunidades Autónomas, pueda crear esos órganos de colaboración con las Entidades locales, máxime dados los términos en que la misma se concreta, ninguna duda cabe acerca de su plena constitucionalidad. Se recoge aquí una manifestación orgánica *del principio de colaboración al que la propia estructura territorial del Estado necesariamente aboca*, ya que, como ha señalado este Tribunal Constitucional en diversas ocasiones la necesidad de hacer compatibles los *principios de unidad y autonomía en que se apoya la organización territorial del Estado constitucionalmente establecida implica la creación de instrumentos que permitan articular la actuación de las diversas Administraciones Públicas*». (FJ 20 e).

2. *Constituye un fin u objetivo a conseguir*

El Tribunal Constitucional se refiere al deber de cooperación como un *fin u objetivo* a conseguir entre las distintas Administraciones Públicas (SSTC 64/1982, 77/1984, 56/1986, 95/1986 y 13/1992, entre otras).

En la STC 102/1995 de 26 de junio, relativa a la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres que dedica un Título, el V, a la *cooperación* y la *coordinación*, se expone que «constituyen tanto una *aspiración o un objetivo deseable a conseguir* para prevenir interferencias como un *resultado* en la parte en que tengan éxito». En este sentido el Tribunal precisa que «el principio de cooperación, que debe *preceder al ejercicio de competencias compartidas* por el Estado y las Comunidades Autónomas, permite que aquél arbitre mecanismos o cauces de colaboración mutua a fin de evitar interferencias y, en su caso, dispersión de esfuerzos e iniciativas perjudiciales para la finalidad prioritaria» (FJ 31).

En el mismo sentido, en la STC 214/1989 de 21 de diciembre se establece que la cooperación y la coordinación «se orientan a *flexibi-*

lizar y prevenir disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias» (FJ 20 f).

En la STC 13/1992 de 6 de febrero se establece que tanto la cooperación como la coordinación son técnicas consustanciales a nuestro modelo de Estado autonómico, que deben procurar «dentro del respectivo e indisponible marco competencial, métodos flexibles y adecuados de convergencia *que disminuyan la conflictividad* entre aquellos poderes, todos los cuales deben guiarse siempre por una común lealtad constitucional» (FJ 7).

Es habitual la referencia conjunta a la cooperación y la coordinación como principios o técnicas dirigidas a conseguir un funcionamiento eficaz del sistema de distribución de competencias: en este sentido constituyen *un fin u objetivo* a alcanzar³¹. Sin perjuicio de los caracteres comunes y las diferencias existentes entre ambos conceptos —que serán objeto de referencia en otro lugar de este trabajo, *vid. infra* e) Cooperación frente a coordinación— tiene interés destacar aquí la vinculación entre los mismos que realiza la STC 106/1987 de 25 de junio:

«Más bien la coordinación cuenta con la *obligada colaboración* de las Administraciones Públicas implicadas, como un *prius*, tanto lógico como jurídico, pues sin colaboración de los entes a coordinar ninguna coordinación es posible» (FJ 4).

La colaboración o cooperación constituye un *fin u objetivo* a conseguir por parte de las distintas entidades territoriales del Estado español para garantizar el buen funcionamiento del sistema en su conjunto, sin necesidad de que exista ninguna concreta atribución competencial en este sentido, pues la colaboración constituye un *deber implícito en la propia esencia de la organización territorial del Estado que implanta la Constitución de 1978*. En aquellos casos en que el Estado (o en su caso las Comunidades Autónomas, en sus relaciones con las entidades locales) posee un título competencial que le atribuye competencia para la *coordinación*, la cooperación constituye un presupuesto para poder desarrollar dicha competencia que permite al Estado (o a la organización que coordine) adoptar una decisión final que articule las posiciones del resto de las organizaciones territoriales con competencia en la materia. El ejercicio de las facultades de coordinación tiene como «presupuesto lógico» «la existencia de competencias autonómicas que deban ser coordinadas pero con respeto absoluto a su contenido y evitando que la coordinación estatal se

³¹ Como destaca gráficamente la Sentencia 102/1995 de 26 de junio (FJ 31) citada en el párrafo anterior, *cooperación y coordinación* constituyen: *un resultado en la parte que tengan éxito*.

expanda hasta dejarlas vacías de contenido» (STC 102/1995 de 26 de junio, FJ 31); de ahí la necesidad de contar con la cooperación de las Comunidades Autónomas como «*un prius lógico y jurídico*» al ejercicio de las facultades de coordinación.

3. *Constituye un deber que vincula a las diversas organizaciones territoriales del Estado español*

La cooperación se considera como un *deber* que vincula a las distintas organizaciones territoriales. El Tribunal Constitucional configura en muchas de sus Sentencias la cooperación como un *deber*. En este sentido, por ejemplo, se admite la legitimidad de normas de cooperación que imponen la prestación de información y asistencia.

En la Sentencia 76/1983 (LOAPA) se establece que «el *deber* recíproco de información entre la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas puede entenderse como una consecuencia del principio general de colaboración que debe presidir las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas».

Del mismo modo, en la Sentencia 80/1985, tras afirmar que «el Estado y las Comunidades Autónomas están sometidas recíprocamente a un *deber general de colaboración* que no es preciso justificar en preceptos concretos se dispone que «de este *deber* deriva la *obligación* para las autoridades estatales y autonómicas de suministrar recíprocamente información y proporcionar recíprocamente auxilio» (FJ 2).

También, en la STC 152/1988 de 20 de julio, en materia de subvenciones estatales relativas a viviendas de protección oficial, se establece que «los *deberes* de información y comunicación (...) en modo alguno desconocen o menoscaban las competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco, sino que constituyen manifestaciones concretas del principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas que, como ha reiterado este Tribunal, es implícito al sistema de las autonomías y no necesita justificación en preceptos constitucionales y estatutarios determinados» (FJ 11).

De nuevo en la STC 17/1991, relativa al patrimonio histórico, se concreta que «este *deber de cooperación*, habrá de referirse a las actuaciones de dichas Administraciones con independencia de que se funden en título competencial exclusivo o en el genérico y concurrente» (FJ 6).

Las referencias a este *deber de colaboración o cooperación* que deriva de un principio general que forma parte de la esencia del modelo de organización territorial del Estado que establece la Constitución de 1978, son muy abundantes en la jurisprudencia constitucional. Uno de los problemas fundamentales que plantea este *deber de colabora-*

ción o cooperación es el de la posibilidad de exigir su cumplimiento, esto es, la determinación de los instrumentos que el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia constitucional establecen para poder fiscalizar aquellas actuaciones de las distintas organizaciones territoriales que vulneren dicho deber. El análisis de esta cuestión exige distinguir diversos ámbitos en los que opera este deber de cooperación:

— El deber de cooperación modaliza el ejercicio de las competencias propias desde el punto de vista de la *lealtad constitucional* que exige no obstaculizar el ejercicio de las competencias ajenas. (Sobre esta cuestión, *vid. supra*, apartado B)

— El deber de cooperación obliga a las diversas organizaciones territoriales *a establecer los mecanismos de cooperación necesarios* para un adecuado funcionamiento del sistema, aun en aquellos casos en que no hayan sido previstos por el legislador en las concretas legislaciones sectoriales. En estos casos se puede desarrollar la cooperación por los mecanismos que regula la legislación general³² o bien a través de otros distintos que acuerden las partes.

— El deber de cooperación obliga a las diversas organizaciones territoriales *a cumplir y respetar* la regulación de las técnicas o mecanismos de cooperación reguladas en la legislación general y sectorial. La regulación de estos mecanismos o técnicas de cooperación debe respetar el régimen de distribución de competencias establecido en el bloque de la constitucionalidad. (Sobre la competencia para regular los mecanismos de cooperación en la legislación sectorial, *vid. infra* 6).

4. *Debilidad de su fuerza vinculante: la vulneración del deber de cooperación sólo determina la inconstitucionalidad si supone infringir el bloque de la constitucionalidad*

Partiendo de los tres supuestos diferenciados en el apartado anterior cabe afirmar:

— En primer lugar, no resulta fácil —como se ha expuesto en otro lugar de este trabajo— que el Tribunal Constitucional funda-

³² Tras la aprobación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ha quedado más restringida esta posibilidad al regular ambas leyes con carácter general —de forma más desarrollada que la Ley 12/1983 de 14 de octubre, del Proceso Autonómico— dentro de sus respectivos ámbitos de aplicación una pluralidad de instrumentos que ponen a disposición de las diversas organizaciones territoriales para desarrollar este deber de cooperación. Estos mecanismos, como dispone el art. 8.1 de la Ley 30/92 en relación con los Convenios «en ningún caso suponen la renuncia a las competencias propias de las Administraciones intervinientes», que sin embargo, sí quedan sometidas a los requisitos formales que la legislación establece para la puesta en práctica de estos mecanismos o técnicas de cooperación así como a los efectos jurídicos que el ordenamiento jurídico les atribuye.

mente una declaración de inconstitucionalidad por vulneración del deber de lealtad que obliga a respetar en el ejercicio de las competencias propias el ejercicio de las competencias ajenas por sus respectivos titulares, sin poner obstáculos o entorpecer dicho ejercicio: esta declaración de inconstitucionalidad sólo tiene lugar en la práctica cuando se produce una «invasión competencial», esto es, cuando se produce *una vulneración de las normas constitucionales, estatutarias y legislativas que atribuyen o delimitan competencias*.

En este sentido, en la STC 157/1985, de 15 de noviembre, se resuelve el conflicto de competencias promovido por la Generalidad de Cataluña contra la regulación estatal por la que se crea un Registro de Empresas Cinematográficas, alegando que sus títulos competenciales en materia de cultura, espectáculos y adecuada utilización del ocio (arts. 148.1.17 y 19 de la Constitución y arts. 9.4 y 29 y 31 de su Estatuto de Autonomía) le atribuyen la potestad exclusiva para exigir y practicar la inscripción registral de las Empresas cinematográficas domiciliadas en Cataluña:

«Como argumentación adicional afirma la parte actora que las disposiciones estatales, que imponen una nueva exigencia de inscripción sobre las Empresas afectadas, crean una duplicidad de cargas innecesaria y *contraria al principio de cooperación* que ha de regir las relaciones entre Entes públicos territoriales en nuestro ordenamiento. Este último alegato *no puede tomarse como criterio para la resolución del conflicto, porque no encierra en sí defensa competencial alguna*. Si las disposiciones traídas al proceso, están, efectivamente, viciadas de incompetencia ello sólo podrá apreciarse tomando como parámetro las normas constitucionales, estatutarias y legislativas que atribuyen o delimitan competencias, pero no partiendo, como parece pretenderse, de *criterios y estimaciones de política legislativa*, ajenos, en cuanto tales, al ámbito propio de la jurisdicción constitucional». (FJ 2).

En esta Sentencia se pone de manifiesto la dificultad para construir en nuestro Derecho el principio de colaboración o cooperación como principio jurídico fundamental derivado del modelo de Estado que define la Constitución: el Tribunal lo califica aquí como «criterio» o «estimación» de política legislativa.

En sentido contrario se pronuncia sin embargo el Tribunal en la Sentencia 194/1994 de 28 de junio. En esta Sentencia se analiza la titularidad de la competencia para «proclamar» o computar los resultados de los procedimientos electorales a representantes de los trabajadores en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco. La

proclamación de resultados electorales se limita a aplicar la normativa general que las regula por lo que esta facultad se incardina en el título material de «ejecución de la normativa» laboral a que hace referencia el art. 149.1.7 CE. En consecuencia la Comunidad Autónoma del País Vasco es competente para la proclamación de los resultados de los procesos electorales en tanto éstos se desarrollen en el ámbito territorial de la Comunidad, sin perjuicio de la competencia que corresponde al Estado para proclamar estos resultados cuando las elecciones tienen ámbito territorial superior al autonómico: en este caso, el Estado ha de tomar necesariamente en consideración el cómputo efectuado por aquélla en su ámbito territorial específico. La Comunidad Autónoma del País Vasco sostiene que invaden su ámbito competencial las normas que le imponen la obligación de remitir copias auténticas de las actas electorales (referidas a elecciones de ámbito autonómico) a la Administración del Estado. El Tribunal concluye:

«es obvio que las obligaciones de remisión de las actas *pueden exceder de la cooperación siempre necesaria* en supuestos de competencias parcialmente concurrentes».

En consecuencia, el Tribunal declara inaplicable esta obligación en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Se trata de un supuesto en que la atribución de la citada competencia al Estado excede los límites que exige la cooperación: el principio de cooperación constituye un instrumento para interpretar los límites de la competencia estatal. Se declara la inconstitucionalidad por vulneración o «invasión» de la competencia autonómica.

— En segundo lugar, por lo que se refiere a la posibilidad de exigir el establecimiento de mecanismos de cooperación en aquellos supuestos en que la legislación sectorial aplicable no los impone, el Tribunal Constitucional no considera dicha omisión como causa de inconstitucionalidad en tanto no se vincule a la infracción de un precepto del bloque de la constitucionalidad.

En estos casos resulta frecuente que el Tribunal «aconseje» el establecimiento de tales mecanismos de cooperación, sin perjuicio de que resuelva según dispone el régimen constitucional y estatutario de distribución de competencias.

En este sentido, en la Sentencia 77/1984 dispone:

«lo que sí parece aconsejable es que se busquen soluciones de cooperación dentro del respeto a las respectivas competencias» (FJ 3).

En la Sentencia 80/1985 el Tribunal destaca que resulta preciso:

«añadir para deshacer posibles equívocos, algunas consideraciones sobre la necesidad o conveniencia de que en esta materia, como en muchas otras, el Estado y las Comunidades Autónomas se mantengan recíprocamente informadas de las medidas adoptadas y de los resultados obtenidos y actúen en cuanto sea posible y la eficacia lo aconseje, de manera conjunta» (FJ 2).

En la Sentencia 56/1986 el Tribunal se refiere a «la siempre deseable cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas» y establece que «en tanto no se arbitren otras medidas ese informe puede ser un elemento útil para una posible cooperación entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco en la materia aquí contemplada» (FJ 5).

Sin embargo, a pesar de la reiterada referencia del Tribunal a la necesidad de establecer mecanismos de cooperación, su ausencia, siempre que no infrinja el régimen constitucional y estatutario de distribución de competencias, no es suficiente para declarar la inconstitucionalidad de una regulación.

En la STC 13/1988 de 4 de febrero, que resolvió los conflictos de competencia acumulados promovidos por el Gobierno Vasco, el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña y el Gobierno valenciano en relación con determinados preceptos del Real Decreto 2621/1983 de 29 de septiembre, sobre Ferias Comerciales Internacionales, se planteaba, la competencia del Estado para atribuir carácter internacional a una Feria, así como la autorización del uso de la denominación Ferias Internacionales de Muestras, ya sean generales, sectoriales o monográficas y establecer la normativa reguladora de las mismas. El Tribunal estableció la constitucionalidad de la atribución al Estado de dichas competencias, en virtud de los artículos 149.1.10 y 149.1.13 de la Constitución, ya que resulta innegable su incidencia inmediata en el comercio exterior, así como en la planificación general de la actividad económica; las Comunidades Autónomas citadas poseen en virtud de sus respectivos Estatutos competencias de ejecución en esta materia, que se concretan en la organización y desarrollo de cada Feria. El Tribunal añade:

«Sentado esto, es claro 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. *El principio de cooperación que debe presidir el ejercicio respectivo de competencias compartidas por el Estado y las Comunidades Autónomas* no se ve ciertamente favorecido por la ausencia de un órgano colegiado consultivo y coordinador del tipo que había figurado —tal como se desprende del

dictamen del Consejo de Estado— en el proyecto de este Real Decreto. Pero *esta ausencia no permite calificar de inconstitucionalidad* el artículo 4 del Real Decreto 2621/1983, que no invade las competencias de las Comunidades Autónomas demandantes, por las razones apuntadas» (FJ 2).

El Tribunal establece por tanto que la ausencia de mecanismos de cooperación —el órgano en cuestión se califica también como consultivo— no constituye fundamento suficiente para declarar la inconstitucionalidad de la disposición.

Excepcionalmente, el Tribunal ha resuelto algún conflicto constitucional mediante la ponderación de la existencia o no de suficientes mecanismos de colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas. Sobre esta cuestión, el Tribunal se ha pronunciado en la STC 29/1986 de 20 de febrero en materia de reconversión industrial. La Sentencia reconoce la competencia autonómica para la ejecución de los planes de reconversión industrial. Ante la ausencia de esta participación autonómica en la regulación del Real Decreto-Ley 8/1983 impugnado, el Tribunal dispone:

«Parece necesario, pues, que el legislador estatal *establezca expresamente la participación autonómica*, cuando sea necesaria, y los criterios, siquiera generales, de articulación orgánica de la misma». (FJ 5)

En realidad, en este supuesto la falta de regulación de la participación autonómica determinaría la inconstitucionalidad, en su caso, por *infracción de los preceptos estatutarios* que atribuyen a la Junta de Galicia la ejecución de estos planes, no por infracción del principio de colaboración como principio constitucional³³. El Estado invade las competencias autonómicas de ejecución de estos planes: ése sería el fundamento en su caso de la inconstitucionalidad de la regulación en cuestión.

— En tercer lugar, en los casos en que el deber de cooperación esté regulado en la legislación sectorial aplicable, el Tribunal Constitucional puede fiscalizar tanto si esta regulación respeta o no el régimen de distribución de competencias como, en su caso, el ajuste a la regulación Constitucional de ese instrumento de cooperación —Con-

³³ VIVER I PI-SUNYER, *Ob. cit.* (11) califica este supuesto como conflicto constitucional resuelto por el Tribunal «mediante la ponderación de la existencia o no de suficientes mecanismos de colaboración entre el Estado y la Comunidad Autónoma implicada» (pág. 120). A mi juicio esta calificación habría que matizarla en el sentido que se expone en el texto. Más adelante, no obstante, VIVER destaca que «la línea jurisprudencial absolutamente mayoritaria tiende a situar este principio en el ámbito del ejercicio competencial que le es propio, según señala la más consolidada doctrina científica y jurisprudencial alemana (que es la que más ha analizado estos principios), y según recoge nuestra mejor doctrina» (pág. 120).

venios entre Comunidades Autónomas, por ejemplo— (STC 44/1986)³⁴. En estos casos, el cumplimiento del deber de cooperación es plenamente fiscalizable por el Tribunal Constitucional dado que su infracción constituye una vulneración de preceptos constitucionales y estatutarios.

La función del Tribunal se concreta por tanto en determinar si se respeta o no el sistema de distribución de competencias:

«La Resolución impugnada al no prever ningún tipo de participación de la Comunidad Autónoma del País Vasco en la convocatoria y gestión de las referidas ayudas, *ha desconocido el sistema de distribución de competencias establecido en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía* de esa Comunidad Autónoma.

Obviamente no es tarea de este Tribunal determinar cuáles hayan de ser los concretos cauces a cuyo través se instrumente la mencionada participación de las Comunidades Autónomas, en ámbitos como el presente (...)» (STC 175/1995 de 5 de diciembre, FJ 4).

En la STC 146/1992 de 16 de octubre, el Tribunal Constitucional establece que el juicio de constitucionalidad se limita a determinar si la normativa enjuiciada establece o no un marco de colaboración suficiente en cumplimiento de lo establecido por la Constitución y los Estatutos:

«no correspondiendo a este Tribunal³⁵, cabe reiterar, *determinar ni tan siquiera sugerir*, cuáles deban ser las técnicas y cauces precisos para dar curso a esta necesaria cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas» (FJ 4).

En el mismo sentido, 330/1993 de 13 de noviembre (FJ 4) y STC 243/1993 de 15 de julio (FJ 3).

5. *Significado de la «voluntariedad» como rasgo definitorio de la cooperación*

Fundamentalmente a partir de la STC 214/1989 de 21 de diciembre

³⁴ También se puede fiscalizar si la legislación sectorial respeta el régimen jurídico de ese mecanismo o técnica de cooperación según haya sido regulado en la legislación general, pero, evidentemente, esto ya no es competencia del Tribunal Constitucional.

³⁵ Como ha destacado HESSE, *Ob. cit.* (2), pág. 50: «puesto que al Tribunal Constitucional sólo le corresponde frente al legislador una función de control, le está vedada una interpretación que conduzca a una restricción de la libertad conformadora del legislador más allá de los límites establecidos por la Constitución, o, incluso a una conformación llevada a cabo por el Tribunal mismo».

se hace referencia a la «voluntariedad» como elemento distintivo de la *cooperación* frente a la *coordinación*. Habitualmente se cita un párrafo correspondiente al Fundamento Jurídico 20 f) de dicha Sentencia como presupuesto del establecimiento de este criterio de distinción:

«La *voluntariedad* en el caso de la cooperación frente a la imposición en la coordinación —ya que toda coordinación conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado— 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».

Prima facie resulta difícil armonizar la calificación de la cooperación como *deber* y la atribución como rasgo diferenciador de la nota de la *voluntariedad*. Sobre esta cuestión realizaré a continuación algunas consideraciones.

En primer lugar, es preciso recordar que en el ámbito del Derecho Público la referencia a la «voluntad» y sus «derivados» ha de realizarse con cautela. Evidentemente el ejercicio de una competencia por parte de un poder público difícilmente puede calificarse como «voluntario»: se trata de un ejercicio de poder «debido», «obligado», dirigido a la satisfacción del fin público que corresponda. En alguna ocasión el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de referirse a esta cuestión.

En la STC 13/1992 de 6 de febrero se reflejan de forma contundente los términos en que debe enmarcarse en el ámbito del Derecho Público el concepto de «autonomía de la voluntad» referido a la capacidad de decisión de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias exclusivas:

«Se podría pensar que mal puede el Estado lesionar la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas cuando éstas *en modo alguno están obligadas* a aceptar la subvención establecida en los Presupuestos Generales del Estado para acciones de fomento en materias o servicios de competencia exclusiva de aquéllas. De manera que la Comunidad Autónoma siempre podría evitar la lesión a su autonomía política o la invasión competencial rechazando la subvención en la forma prevista en los Presupuestos Generales del Estado y si *en uso de su autonomía de la voluntad la acepta*, prestando su consentimiento a las condiciones y modo de la subvención, ello *priva de fundamento a toda queja competencial* en este sentido, pues sería como ir contra sus

propios actos. Pero un razonamiento semejante sería *constitucionalmente inaceptable porque la autonomía y las propias competencias son indispensables tanto para el Estado como para las Comunidades Autónomas* y porque (...) la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (...) exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las competencias propias, en especial las que se configuran como exclusivas» (FJ 7).

¿ Cómo podría interpretarse la *voluntariedad* como nota específica del *deber de cooperación*?

Una posibilidad sería entender que la *voluntariedad* se refiere a la facultad de elegir o configurar la técnica o mecanismo de cooperación más adecuado en los casos en que no está expresamente previsto ninguno en concreto en la legislación sectorial, pero esta interpretación supondría dejar fuera todos aquellos supuestos en los que la cooperación viene impuesta por dicha legislación, y la *voluntariedad* se considera un criterio general que califica el deber de cooperación en toda su extensión. Tampoco resulta satisfactorio interpretar que la *voluntariedad* hace referencia a los mecanismos de cooperación de carácter voluntario regulados en la legislación aplicable —dado que también existen mecanismos con carácter obligatorio— o a la posibilidad de que las organizaciones territoriales competentes introduzcan o no la correspondiente regulación de mecanismos de cooperación en la legislación sectorial aplicable.

La utilización del término «voluntariedad» como «elemento diferenciador» de primer orden en palabras del Tribunal Constitucional, resulta poco afortunada. En la cooperación, el objetivo de la integración de las diversas organizaciones territoriales se obtiene a través del *principio de bilateralidad*, esto es, del libre acuerdo de las partes. Así, la Sentencia 11/86 de 28 de enero se refiere a «una actuación que debe ser realizada *bilateralmente en régimen de cooperación específica*» (FJ 3).

A través de la coordinación, sin embargo, se obtiene dicha integración mediante una decisión unilateral que impone la entidad a la que el ordenamiento atribuye dicha facultad decisoria. En la Sentencia 227/1988 FJ 20 d) se califica «el acto de aprobación que contempla el artículo 38.6 de la Ley de Aguas (...) materialmente una actividad de *coordinación*, ya que a través del mismo se integran en un solo sistema ordenado las acciones emprendidas por diversas entidades u órganos *de suerte que es la determinación definitiva y unitaria del plan lo que posibilita la acción homogénea de todos ellos en relación con un mismo recurso* (...)».

El carácter *obligatorio* para todos los sujetos participantes de esta «*determinación definitiva y unitaria*» que constituye el ejercicio de las facultades de *coordinación* ha podido determinar por contraposición,

la referencia a la *voluntariedad*, como atributo de la *cooperación*: «la voluntariedad en el caso de la cooperación frente a la imposición en la coordinación» (STC 214/1989 de 21 de diciembre, FJ 20 f) y también, entre otras, (STC 331/1993 de 12 de noviembre, FJ 5). Sin embargo, esta referencia no desvirtúa el carácter de la cooperación como deber: la cooperación constituye un deber tanto si la legislación establece o no en un ámbito material determinado concretos mecanismos que la apliquen. En ningún caso la cooperación es voluntaria.

El denominado «*carácter voluntario*» de la cooperación supone que las actividades que necesariamente (*deber*) deben realizar las entidades que cooperan para obtener la integración no están sometidas a la *imposición final* de una decisión unitaria por parte de la organización superior.

Como establece la STC 32/1983 de 28 de abril, «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 (...) no significa esto en modo alguno, que cuando el Estado carece de competencia para la coordinación general la consecución de este objetivo se hace imposible, pues *el Estado y las Comunidades Autónomas están sometidos recíprocamente a un deber general de colaboración* que no es preciso justificar en preceptos concretos» (FJ 2).

En definitiva, la consecución de los objetivos a que se refiere la Sentencia puede, en principio producirse desde un punto de vista teórico por la vía de la *cooperación* —que implica bilateralidad, consenso—, o por la de la *coordinación* —que implica imposición final— cuando existe título habilitante para su ejercicio.

6. *El Estado es competente para la regulación general de los mecanismos o técnicas derivados del deber de cooperación; la regulación de estos mecanismos en la legislación sectorial se atribuye en cada caso al titular de la respectiva competencia*

Desde la Sentencia 76/83 de 5 de agosto se ha afirmado la competencia del Estado para la regulación general de estos mecanismos de cooperación en virtud del art. 149.1.18 CE. En el Fundamento Jurídico 13 se establece:

«La necesidad de hacer compatibles los principios de unidad y autonomía en que se apoya la organización territorial del Estado constitucionalmente establecida implica la creación de instrumentos que permitan articular la actuación de las diversas Administraciones Públicas (...). El *legislador estatal* ha podido, pues, dictar el artículo en cuestión (que regulaba con carácter general las Conferencias sectoriales)» (*Vid.* también el FJ 18 de esta Sentencia).

En la Sentencia 27/1987 de 27 de febrero (FJ 2) se reitera:

«la unidad misma del sistema en su conjunto, en el que las diferentes entidades autónomas se integran, así como el principio de eficacia administrativa (art. 103.1 de la CE), que debe predicarse no sólo de cada Administración Pública, sino del entero entramado de los servicios públicos, *permiten cuando no imponen al legislador*, establecer fórmulas y cauces de relación entre unas y otras Administraciones locales y de todas ellas con el Estado y las Comunidades Autónomas (...) 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».

La referencia a la coordinación puede aplicarse a la cooperación como muestra la jurisprudencia posterior: la regulación de los mecanismos de cooperación o de coordinación en el ámbito de una determinada legislación sectorial corresponde al titular de la competencia sobre la misma.

En este mismo ámbito, en la STC 214/1989 de 21 de diciembre (FJ 20 e) se establece:

«Por lo que se refiere a la previsión genérica de que el Estado, al igual que las Comunidades Autónomas, pueda crear esos órganos de colaboración con las Entidades locales (...) ninguna duda cabe acerca de su constitucionalidad (...)».

«(...) no sólo constitucionalmente resulta admisible que el Estado puede instituir órganos de colaboración con las Entidades Locales, sino que la LRBRL, con carácter general —y sin perjuicio de alguna excepción (véase art. 117)—, abre un importante cauce de participación al posibilitar la efectiva presencia de las Comunidades Autónomas en tales órganos. Posibilidad, por otra parte, que se reproduce cuando sean las Comunidades Autónomas las que creen los órganos de colaboración».

En la STC 13/1992 de 6 de febrero, se argumenta sobre la competencia estatal para imponer los Convenios (mecanismos de cooperación) como fórmula para el reparto de las asignaciones presupuestarias. En materias de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas el Estado no puede imponer el Convenio para la distribución de las subvenciones que regula la Ley de Presupuestos. Si el Estado posee competencia sobre el sector de que se trate:

«en tales casos puede el Estado establecer sus condiciones, hasta donde alcance su competencia material, en vez de por una norma

de obligado cumplimiento, mediante un Convenio-Programa, supeditando la transferencia de los fondos a las Comunidades Autónomas a la figura del Convenio correspondiente» (FJ 10).

En esta Sentencia se constata de nuevo cómo la regulación sectorial de los instrumentos o técnicas de cooperación (aquí, el Convenio) corresponde a la organización titular de la competencia sectorial: el Estado sólo puede interponer el convenio «hasta donde alcance su competencia material». Sin embargo, no puede prever la aplicación de mecanismos de cooperación concretos en ámbitos de competencia exclusiva autonómica.

Por último, cabe citar la STC 243/1994 de 21 de julio que establece:

«Este (el Estado), en virtud de sus competencias normativas, o en su caso, las propias Comunidades Autónomas, podrán establecer mecanismos de colaboración, coordinación e información recíproca entre las Comunidades implicadas, al objeto que la que haya autorizado a una determinada Entidad pueda declarar su suspensión en los supuestos previstos en la normativa estatal y en su caso en la autonómica complementaria» (FJ 7).

En el mismo sentido, en la STC 243/1993 de 15 de julio, FJ 3 se precisa:

«La solución que aquí se dé a estas cuestiones no impide, por supuesto, que tanto el legislador autonómico como, sobre todo, el estatal, en uso de sus respectivas competencias, puedan establecer otros mecanismos de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas en los que se prevean otras modalidades de ejercicio coordinado de la competencia estatal para otorgar concesiones de aprovechamientos hidráulicos supraautonómicos y la competencia autonómica para preservar la riqueza piscícola de los ríos y los ecosistemas en los que ésta se desarrolla».

7. *Por regla general no altera el orden competencial; excepcionalmente se ha admitido la posibilidad de esta alteración por razones de urgencia o necesidad, u otras tipificadas por el Tribunal Constitucional*

Los mecanismos de colaboración o cooperación *no modifican en principio el orden competencial* establecido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía; del deber de colaboración no puede derivar la atribución de nuevas competencias ni para el Estado ni para las

Comunidades Autónomas distintas de las asignadas en el bloque de la constitucionalidad. En este sentido se ha pronunciado reiteradamente la jurisprudencia constitucional:

« *La cooperación, se establezca por medio de un convenio de cooperación o de concertación, siempre que quienes celebren el convenio o el concierto dispongan de poderes suficientes para ello y puedan realizarlo en el marco de sus competencias*». (STC 123/84 de 18 de diciembre, FJ 6).

« De este deber (de colaboración) deriva la obligación para las autoridades estatales y autónomas de suministrar recíprocamente información (Sentencia 76/83 de 5 de agosto) y proporcionar recíprocamente auxilio. Pero como este deber *no implica extensión alguna de las competencias estatales, el Estado no puede intentar 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*» (STC 80/1985 de 4 de julio, FJ 2).

« (...) es evidente que, con base en este deber de recíproco apoyo y mutua lealtad, *no pueden resultar ampliadas las competencias del Estado ni es posible por lo mismo limitar o condicionar el ejercicio de las competencias autonómicas sobre esta materia a la celebración o cumplimiento de Convenio alguno entre las dos administraciones territoriales*» (STC 96/1986 de 10 de julio, FJ 3).

En el mismo sentido, en la STC 214/1989 de 21 de diciembre, se establece que la cooperación no altera «la titulación y el ejercicio de las competencias de los entes en relación « (FJ 20 f).

En este ámbito, en la STC 95/1984 de 18 de octubre, relativa a la reestructuración de determinados órganos de la Administración del Estado en materia de «Consumo», se impugnaba un precepto (art. 18.1 e) del Real Decreto 2924/1981 del Gobierno de la Nación que atribuía a la Dirección General de Inspección del Consumo la facultad de «*ordenar la inmovilización de mercancías y clausura de Empresas con carácter preventivo durante la tramitación de los correspondientes expedientes, dando cuenta, en su caso, a las autoridades pertinentes cuando la competencia corresponde a otra Administración Pública*». Las Comunidades Autónomas del País Vasco y Cataluña impugnaban este precepto por invadir sus competencias en materia de protección a los consumidores. El Tribunal resuelve:

« Es cierto que tal *auxilio mutuo y colaboración* entre las distintas Administraciones ha sido acogido y perfilado en Sentencias

nuestras como los números 18/1982, de 4 de mayo (BOE del 18 del mismo mes, Fundamento Jurídico 14); 33/1982 de 4 de junio (BOE del 28, Fundamento Jurídico 3) y 64/1982 de 4 de noviembre (BOE de 10 de diciembre, Fundamento Jurídico 14) que lo caracterizan como un *deber relacionado con el principio de coordinación*³⁶ y que por razones de seguridad y urgencia es incluso *susceptible de alterar el orden normal de competencias* cuando no pueda esperarse a la actuación de las autoridades normalmente competentes en caso de *urgencia y necesidad*. Ahora bien, las medidas que enumera el art. 18.1 e) del Real Decreto que nos ocupa, tal como se describen, van, según el parecer de este Tribunal más allá del ámbito de lo que cubre la noción de auxilio mutuo y colaboración, adoptando propiamente la forma de una *sustitución de funciones, sin que la necesidad y la urgencia, y, por consiguiente, la provisionalidad de las mismas, se invoque debidamente*, como se desprende de la referencia a un mero «dar cuenta», en su caso, a las autoridades pertinentes, cuando la competencia no corresponda al Estado, sino a la Administración en el seno de la respectiva Comunidad Autónoma (pues tal Administración queda subsumida en la expresión «otra» Administración Pública)». (FJ 8)

En este caso no se plantea una situación de *urgencia o necesidad* que justifique alterar el orden normal de competencias pero el Tribunal admite que si se producen estas circunstancias, con carácter excepcional pueda producirse dicha *alteración competencial*.

La línea iniciada con esta Sentencia va a ser seguida y formalizada por el Tribunal en relación con diversos ámbitos en los que se justifica la asunción por parte del Estado en circunstancias excepcionales, de competencias generalmente ejecutivas que corresponden según la Constitución y los Estatutos de Autonomía, a las Comunidades Autónomas. El Tribunal Constitucional determina los criterios en los que cabe entender en los diversos supuestos que concurren dichas circunstancias excepcionales y obliga a interpretar *de forma restrictiva* la posibilidad de que el Estado asuma las competencias autonómicas. Esta alteración competencial en principio sólo podrá tener lugar cuando los mecanismos de cooperación hayan resultado insuficientes para una gestión eficaz, y, en todo caso, si se produce, deberá garantizar una adecuada participación autonómica en dicha gestión. El análisis pormenorizado de estos supuestos se realizará más adelante (*Vid. infra*, apartado c), relativo al **Ambito de aplicación**.

³⁶ La referencia al principio de coordinación en esta Sentencia no es rigurosa ya que el Estado carece de título competencial específico que le permita ejercer competencias de coordinación: se trata de un caso de colaboración o cooperación.

c) *Ambito de aplicación*

1. El Tribunal Constitucional ha establecido que «la consolidación y el correcto funcionamiento del Estado de las Autonomías depende de la sujeción a fórmulas racionales de *cooperación, consulta, participación, coordinación, concertación o acuerdo*». (STC 181/1988 de 13 de octubre). Salvo la referencia a la *coordinación* — que exige un título de competencia estatal específico— el resto de los supuestos enumerados —que no exigen fundamento en un precepto constitucional concreto pueden ser reconducidos al concepto de cooperación o colaboración en sentido estricto. Este *principio de cooperación* debe estar presente de forma permanente en la actuación de las diversas organizaciones territoriales que integran el Estado español. Aunque existen determinados ámbitos en los que la exigencia de la cooperación o el recurso a las técnicas cooperativas tiene una relevancia especial, de la jurisprudencia constitucional cabe deducir que este principio actúa en todo tipo de supuestos³⁷. Sistemáticamente cabe analizar la actuación de la cooperación:

aa) Cuando se ejercen *competencias exclusivas*: en especial, las denominadas «*competencias exclusivas en colaboración*».

bb) Cuando se ejercen *competencias concurrentes*, bien como consecuencia de la concurrencia de diversos títulos competenciales sobre un mismo espacio físico o bien como consecuencia de la concurrencia de diversos títulos competenciales para la regulación de una actividad concreta.

cc) Cuando se ejercen *competencias compartidas*, en especial los casos en que se atribuye excepcionalmente al Estado en virtud de este principio el ejercicio de competencias de ejecución autonómicas.

dd) Cuando se pretende ejercer *competencias autonómicas fuera del ámbito territorial de la propia Comunidad Autónoma*.

A continuación se analizan algunos ejemplos relativos a estos supuestos.

aa) *Competencias exclusivas*

2. Desde sus primeras Sentencias, el Tribunal Constitucional destacó «el sentido marcadamente equívoco con el que el adjetivo *exclusivo* se utiliza tanto en el texto de la Constitución como en el de los

³⁷ En el FJ 6 de la STC 17/1991 de 31 de enero se establece que «este deber de cooperación habrá de referirse a las actuaciones de dichas Administraciones con independencia de que se funden en título competencial exclusivo o en el genérico y concurrente».

Estatutos de Autonomía» (STC 37/1981, FJ 1; STC 5/1982, FJ 1). El propio Tribunal señaló desde un principio en relación con el art. 149.1 de la Constitución que «el ámbito reservado en *exclusiva* a la competencia estatal tiene distinto alcance en cada una de las materias en él enumeradas» (STC 35/1982, FJ 2).

3. Los Estatutos de Autonomía han aplicado de forma muy amplia el concepto de competencia exclusiva. El ejercicio de competencias exclusivas puede exigir el establecimiento de mecanismos de cooperación. Así, en la Sentencia 36/1994 de 10 de febrero, relativa a la Ley 3/1987 de la Comunidad Autónoma de Murcia relativa a la Protección y Armonización de usos del Mar Menor:

«(...) la facultad para aprobar los planes de ordenación territorial corresponde a las Comunidades Autónomas con *competencia exclusiva* en la materia. Es cierto que en el ejercicio de esta competencia las Comunidades Autónomas al elaborar y aprobar los planes, deben respetar los condicionamientos que se deriven de las facultades estatales de protección y gestión del dominio público que integra físicamente su territorio y de otras competencias sectoriales del Estado como el medio ambiente, la defensa nacional o la iluminación de las costas, que también tienen incidencia territorial. La necesidad de respetar estos actos de ejercicio de competencias estatales puede justificar el establecimiento de mecanismos de coordinación y cooperación concretos que garanticen ese respeto» (FJ 5).

En rigor, el ejercicio de esta competencia exclusiva *concorre* con competencias estatales como se verá más adelante (*Vid. infra* apartado bb).

4. Un caso particular de atribución estatutaria de una competencia exclusiva es el de las «*competencias exclusivas en colaboración*». En la Sentencia 112/95 de 6 de julio, en materia de *denominaciones de origen*, se precisa la interpretación jurisprudencial que tiene su antecedente en las Sentencias 11/1986, 186/1988, 209/1989 y 211/1990 sobre la confusa calificación estatutaria de esta competencia autonómica como «*competencia exclusiva en colaboración*». El Tribunal expone:

«a) la competencia autonómica no es una *competencia compartida* conforme a la técnica *bases estatales versus desarrollo y ejecución autonómicas*; b) tampoco es una *competencia concurrente* del modo que ocurre con la cultura en el artículo 149.2 de la Constitución y de forma que Estado y Comunidades Autónomas ejerzan a la vez sus competencias concurriendo en la persecución de los objetivos culturales pero con independencia el uno

de las otras; c) ni una *competencia estatal de coordinación* de las competencias autonómicas para lograr la integración de actos parciales en una globalidad como puede ocurrir con la sanidad» (STC 112/1995 de 6 de julio, FJ 3).

Una vez descartadas las anteriores calificaciones, el Tribunal establece que la «*competencia exclusiva en colaboración* 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*, sin que ello suponga duplicidades o actuaciones intercambiables» (FJ 3). Tras esta definición el Tribunal precisa que «de todo esto se concluye una regla de deslinde de funciones consistente en que «lo que puede hacer uno de los entes colaboradores no lo debe hacer el otro, de manera que sus actuaciones no son *intercambiables sino complementarias*» (FJ 3). En ausencia de normas expresas en el bloque de la constitucionalidad acerca de cómo debe entenderse la colaboración, la necesaria concreción de los medios y límites de la cooperación específica se realiza a través de los Reales Decretos de Traspasos de servicios en la materia. Estos Decretos —que deben respetar el orden competencial establecido— regulan los medios o instrumentos necesarios para ejercer las competencias atribuidas entre las que se encuentran las *técnicas o formas jurídicas* mediante las que se canalizan las *relaciones de cooperación o colaboración* impuestas por la Constitución o los Estatutos de Autonomía.

bb) *Competencias concurrentes*

5. En relación con las competencias estatales y autonómicas calificadas como exclusivas por la Constitución y el Estatuto correspondiente, el Tribunal Constitucional ha precisado que en ocasiones «están llamadas objetiva y necesariamente a ser concurrentes» (STC 1/1982, FJ 5). Esta concurrencia deriva de la necesidad de aplicar distintos títulos competenciales que atribuyen competencias exclusivas sobre un mismo espacio físico o bien como consecuencia de la concurrencia de diversos títulos competenciales para la regulación de una materia o actividad. Por tanto, las competencias concurrentes no son sino competencias exclusivas cuyo ejercicio concurre en un mismo espacio físico o sector de actividad, lo cual exige el establecimiento de mecanismos de colaboración: *la cooperación es necesaria para el ejercicio de una concurrencia pacífica*

— *Concurrencia en un mismo espacio físico*

6. El Tribunal Constitucional declaró en su Sentencia 113/1983 (FJ 1) que la atribución de competencia sobre un ámbito físico deter-

minado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en el mismo espacio: esta concurrencia es posible cuando, recayendo sobre el mismo espacio físico, las competencias concurrentes tienen distinto objeto jurídico.

En la STC 77/84 de 3 de julio se plantea la concurrencia en el espacio físico de un *puerto de interés general* —en el caso concreto el puerto de Bilbao—, del ejercicio de la competencia del Estado en materia de puertos y el de la Comunidad Autónoma en materia urbanística. El Tribunal sólo admite la concurrencia cuando el ejercicio de la competencia de la Comunidad Autónoma no se interfiera en el ejercicio de la competencia estatal ni lo perturbe (FJ 2) y añade:

«No se oculta a este Tribunal que esta concurrencia de competencias sobre el mismo espacio físico puede plantear dificultades en casos concretos, pero tales dificultades no obstan al principio de que la concurrencia sea posible, sin que existan espacios exentos dentro del territorio de una Comunidad Autónoma. Lo que sí parece aconsejable es 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» (FJ 3).

La STC 56/1986 de 13 de mayo resuelve un conflicto en el que se plantea —en términos similares al anteriormente expuesto— la posibilidad de que el Estado al amparo del art. 180.2 de la Ley del Suelo de 1956 pudiera ejercer competencias de contenido distinto de la urbanística, pero que requerían para su ejercicio una proyección sobre el suelo de una Comunidad Autónoma: en concreto, *obras públicas de interés general* entre las que se incluyen Cuarteles o Comisarías de Policía cuyo emplazamiento o localización no puede ajustarse a las determinaciones de los Planes Urbanísticos. En el Fundamento Jurídico 5 de esta Sentencia, el Tribunal plantea la necesidad de establecer *mecanismos de cooperación*:

«Ya se ha advertido que la vigente Ley del Suelo, por su carácter preconstitucional, no pudo prever las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas, lo que plantea evidentemente dificultades en su aplicación actual. En esas circunstancias cobra especial importancia la *siempre deseable cooperación* entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Ya el Real Decreto 1981/1978, al requerir un *informe preceptivo* del Gobierno Vasco, en caso de aplicación del art. 180.2 de la Ley del Suelo, parecía señalar ese camino. En tanto no se arbitren otras medidas, ese informe puede ser un elemento útil para una posible coo-

peración entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco en la materia aquí contemplada».

7. También en materia de *aguas* se ha planteado la concurrencia de competencias, que determina la necesidad de articular mecanismos de colaboración entre las diversas entidades territoriales:

«La proyección sobre 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». (STC 227/1988 de 29 de noviembre, FJ 20 e).

«Los recursos hídricos constituyen el soporte físico de una pluralidad de actividades públicas y privadas en relación con las cuales poseen competencias tanto el Estado como las Comunidades Autónomas; como consecuencia de este hecho, el ejercicio de esta pluralidad de competencias requerirá con mucha frecuencia el establecimiento de *mecanismos de colaboración*». (STC 243/1993 de 15 de julio, FJ 3).

Otro supuesto similar se plantea en la STC 149/1991 de 4 de julio relativa a la Ley 22/1988 de 28 de julio, de Costas, que en su FJ 4 c) dispone:

«(...) la declaración de utilidad pública, postulada por las Comunidades Autónomas, como la concesión misma, podrá ser denegada cuando la expropiación o la ocupación temporal hubiera de recaer sobre obras o instalaciones de competencia plena del Estado, por razón de títulos competenciales propios, o crearan un peligro grave para la integridad física o jurídica del dominio público marítimo-terrestre. En estos supuestos como en muchos otros que aparecen dispersos por toda esta Ley, *resulta palpable la necesidad ineludible de alcanzar una colaboración, e incluso concertación entre las dos Administraciones, como es normal cuando sobre el mismo medio físico coinciden la Administración del Estado y la de una Comunidad Autónoma en ejercicio de títulos competenciales distintos*».

8. En este mismo ámbito en la STC 36/1994 de 10 de febrero, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra determinados preceptos de la Ley de la Comunidad Autónoma de Murcia 3/1987 de 23 de abril, de Protección y Armonización de usos del Mar Menor, se analiza el alcance que tiene la competencia auto-

nómica de ordenación del territorio en relación con las competencias estatales sobre medio ambiente:

«De la multiplicidad de actuaciones que inciden en el territorio se sigue la *necesidad de articular mecanismos de coordinación y cooperación* pero no su incorporación automática a la competencia de ordenación del territorio» (FJ 3).

— *Concurrencia sobre una misma actividad*

9. Un caso típico de concurrencia de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre una misma actividad lo constituye la *cultura*, cuyo régimen competencial regula inicialmente el art. 149.2 de la Constitución. En la Sentencia 17/91 de 31 de enero, relativa a la Ley 16/1985 de 25 de junio, reguladora del Patrimonio Histórico, el Tribunal Constitucional establece:

«Como este Tribunal ya ha tenido ocasión de señalar (SSTC 49/1984, 157/1985 y 106/1987), *la cultura es algo de la competencia propia e institucional, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas (...)*. Esta es la razón a que obedece el artículo 149.2 CE en el que después de reconocer la competencia autonómica se afirma una competencia estatal, poniendo el acento en el servicio de la cultura como deber y atribución esencial» (FJ 2).

El Tribunal precisa en el Fundamento Jurídico 3:

«Debe, pues, afirmarse la existencia de una *competencia concurrente del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de cultura* con una acción autonómica específica». (...) «El Estado ostenta pues, la competencia exclusiva en la defensa de dicho patrimonio contra la exportación y la expoliación, y las Comunidades Autónomas recurrentes en lo restante, según sus respectivos Estatutos».

La concurrencia de competencias en esta materia entre el Estado y las Comunidades Autónomas determina la necesidad de articular mecanismos de colaboración. En este sentido, el precepto impugnado disponía que la Administración del Estado «adoptara las medidas necesarias para *facilitar su colaboración* con los restantes poderes públicos y la de éstos entre sí, así como para *recabar y proporcionar cuanta información fuera precisa* a los fines señalados en el párrafo anterior»: A juicio del Tribunal, «la formulación, en tales términos, de una previ-

sión genérica de colaboración en materia de Patrimonio Histórico entre el Estado y las demás Administraciones Públicas y las de éstas entre sí no puede ser tachada de inconstitucional». Según esta jurisprudencia:

«la previsión genérica de medidas que faciliten *su colaboración y el mutuo intercambio de información* en materia de Patrimonio Histórico, no sólo no puede considerarse contrario a la Constitución sino exigido por el art. 149.2 CE porque además el precepto habla de facilitar (no imponer) esa colaboración (la de la Administración del Estado), con los restantes poderes públicos y la de éstos entre sí» (FJ 5).

Los mecanismos de colaboración son por tanto fundamentales para el ejercicio de estas competencias concurrentes.

10. La concurrencia competencial se produce también en otros ámbitos distintos de la cultura. Así, por ejemplo, en la STC 123/1984 de 18 de diciembre (FJ 4) se establece que en la materia específica de *protección civil* se producen unas competencias concurrentes del Estado (en virtud de la reserva del art. 149.1 29) y de las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en sus Estatutos en virtud de habilitaciones constitucionales.

«Resulta así que, sin mengua de las competencias inalienables, y en este caso exclusivas, del Estado, en la materia específica de la protección civil se producen competencias concurrentes cuya distribución es necesario diseñar».

En esta Sentencia se advierte como la *cooperación* constituye una vía natural para el ejercicio de estas competencias concurrentes:

«Naturalmente, no plantean especial cuestión aquellos casos en que, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto, la cooperación se establezca por la vía de un convenio de cooperación o de una concertación, siempre que quienes celebren el convenio o el concierto dispongan de poderes suficientes para ello y puedan realizarlo en el marco de sus competencias».

En la STC 133/1990 de 19 de julio, también relativa a protección civil, en relación con la elaboración de los distintos tipos de Planes regulados por la Ley 2/1985 de 21 de enero sobre Protección Civil, el Tribunal Constitucional declara:

«La potestad de recabar la información necesaria para la elaboración y ejecución de estos planes (art. 12) es algo que no sólo

puede corresponder a la Administración autonómica (como ciertamente se reconoció al analizar los llamados Centros de Coordinación Operativa) 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 el deber de colaboración y auxilio recíproco que debe existir entre todas las Administraciones Públicas que «se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución» (FJ 10).

11. Otro ámbito típico de concurrencia competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas es el de las *subvenciones*. En la Sentencia 13/1992 de 6 de febrero —que recoge y sistematiza la jurisprudencia anterior— se establece un esquema de delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en lo que se refiere al ejercicio de la potestad subvencional de gasto público³⁸. En

³⁸ Se distinguen en la Sentencia (FJ 8) diversos supuestos:

a) Un primer supuesto se produce cuando la Comunidad Autónoma ostenta una *competencia exclusiva* sobre una determinada materia y el Estado no invoca título competencial alguno, genérico o específico sobre la misma. En estos casos la determinación del destino de las partidas presupuestarias correspondientes sólo puede hacerse de manera genérica, por sectores de actividad. En estos casos las dotaciones presupuestarias destinadas al fomento deben distribuirse de manera global y descentralizada entre las distintas Comunidades Autónomas según «criterios objetivos de reparto o bien mediante convenios ajustados a los principios constitucionales» (STC 152/1988, FJ 5).

b) El segundo supuesto se da cuando el Estado ostenta un *título competencial genérico de intervención* que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, aun si se califica de exclusiva (v. gr., la ordenación general de la economía), o bien tiene competencia sobre las *bases o la coordinación general de un sector o materia*, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las *competencias de desarrollo normativo y de ejecución*. El Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para su desarrollo. La gestión corresponde a las Comunidades Autónomas. Estas partidas deben territorializarse en los Presupuestos Generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante *convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias*.

c) Un tercer supuesto es aquel en que el Estado tiene atribuida una *competencia sobre la legislación* relativa a una materia, mientras que corresponde a la Comunidad Autónoma la *competencia de ejecución*. En este caso la única diferencia con el supuesto anterior es que el Estado puede extenderse en la *regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación* de las subvenciones, dejando a salvo la potestad autonómica de autoorganización de los servicios.

d) El cuarto y último supuesto es aquél en que no obstante tener las Comunidades Autónomas *competencias exclusivas* sobre la materia en que recaen las subvenciones, éstas pueden ser gestionadas, *excepcionalmente* por un órgano de la Administración del Estado u Organismo de ésta dependiente, con la consiguiente *consignación centralizada* de las partidas presupuestarias en los Presupuestos Generales del Estado. Pero ello sólo es posible cuando el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia y en las circunstancias ya señaladas en la anterior doctrina del Tribunal sobre esta materia:

«Que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacio-

síntesis, las transferencias financieras para subvenciones destinadas a acciones de fomento que el Estado disponga con cargo a sus propios recursos en materias cuya *competencia* haya sido asumida de manera *exclusiva* por las Comunidades Autónomas y en las que el Estado no invoque título competencial alguno, deben atribuirse directa e incondicionadamente a la Hacienda autonómica, y ser distribuidas de manera global y descentralizada entre las distintas Comunidades Autónomas según «criterios objetivos de reparto o bien mediante *convenios ajustados a los principios constitucionales*» (STC 152/1988, FJ 5).

En aquellos casos en que las Comunidades Autónomas son titulares de competencias exclusivas, el Estado puede ostentar *competencias concurrentes* para desarrollar políticas económicas o sociales de ordenación sectorial para otorgar subvenciones en cuanto constituyan elemento esencial de la política económica general cuya dirección y coordinación corresponde al Estado, o bien en el caso de que dichas subvenciones puedan tender a asegurar las condiciones básicas de igualdad cuya regulación reserva al Estado el art. 149.1.1 de la Constitución. Esta concurrencia competencial debe articularse «mediante *técnicas de cooperación y colaboración* consustanciales a la estructura compuesta del Estado de las Autonomías como pueden ser, entre otras, los convenios de colaboración ajustados al orden constitucional de competencias» (FJ 7).

En aquellas materias en que el Estado ostente *algún título competencial* y en la medida de su competencia podrá ejercerla mediante acciones de fomento o subvenciones, fijando normativamente las condiciones de su empleo por las Comunidades Autónomas (respetando en todo caso las competencias ejecutivas o de reparto en la materia) y, en su caso, disponer la *gestión directa y centralizada* de los fondos presupuestarios si resultara imprescindible: para asegurar su plena efectividad dentro de la ordenación básica del sector para garantizar iguales posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional o, por último, cuando dicha centralización sea un medio necesario para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos que hayan de destinarse al sector (STC 95/1986, FJ 5 y 75/1989, FJ 5).

En todos los supuestos expuestos se hace referencia a *mecanismos de cooperación o colaboración*:

— El reparto de los fondos destinados a sufragar el ejercicio de competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas puede hacerse

nal, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector. Su procedencia en cada caso habrá de aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate».

a través de *Convenios de colaboración*, «bien entendido que mediante la utilización de los Convenios no puede el Estado convertir en compartida una competencia que sea en realidad exclusiva de las Comunidades Autónomas» (FJ 7). En estos casos, como ha puntualizado el Tribunal, ni siquiera puede «condicionarse esa transferencia de fondos a la firma de un Convenio, pues en todo caso, el Estado tiene la obligación de distribuir las subvenciones entre las Comunidades Autónomas durante el ejercicio presupuestario, con la mayor antelación posible» (FJ 10).

— En los casos en que el Estado y las Comunidades Autónomas ostentan competencias compartidas o concurrentes sobre la materia a la que se refieren las subvenciones, de forma que el Estado puede especificar con más detalle el destino y las condiciones del otorgamiento de las subvenciones, correspondiendo a las Comunidades Autónomas su gestión: «en tales casos puede el Estado establecer sus condiciones, hasta donde alcance su competencia material, en vez de por una norma de obligado cumplimiento, mediante un Convenio Programa, supeditando la transferencia de los fondos a las Comunidades Autónomas a la figura del Convenio correspondiente» (FJ 10).

Se admite la posibilidad de que el Estado —en aquellas materias en que ostente algún título competencial genérico o específico— asuma excepcionalmente la gestión centralizada de los fondos (aun cuando la competencia de gestión sea autonómica) si resulta imprescindible para alcanzar los objetivos que la jurisprudencia constitucional ha establecido (*vid. supra*): esta asunción competencial por parte del Estado supone que los mecanismos de cooperación y colaboración no han sido suficientes para garantizar dichos objetivos. En todo caso, además, en los casos en que el Estado asume la competencia de gestión, debe garantizar la participación autonómica en el ejercicio de esta competencia a través de los correspondientes mecanismos de cooperación. Es preciso tener en cuenta que la procedencia de esta gestión centralizada debe aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate.

A continuación se analiza la aplicación de estos principios en la jurisprudencia posterior.

12. La jurisprudencia establecida en la STC 13/1992 ha sido reiterada posteriormente, por ejemplo, en la Sentencia 79/1992 de 28 de mayo que se refiere a las ayudas económicas de los agricultores y ganaderos con fondos procedentes del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), Sección Garantía, de la Comunidad Europea. En este supuesto se reitera la jurisprudencia formulada con ocasión de los conflictos de competencia que han tenido como objeto disposiciones del Estado relativas a la concesión de ayudas económicas o subvenciones a los agricultores y ganaderos, con cargo a los Pre-

supuestos estatales, como medidas de fomento del sector (SSTC 95/1986, 96/1986, 101/1988, 145/1989, 188/1989 y 13/1992): la única diferencia reside en que en el presente caso los recursos destinados a las ayudas los aporta la Comunidad Europea que regula su destino, cuantía y condiciones de otorgamiento, lo cual sin embargo no modifica las reglas de distribución competencial establecidas en la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

En la Sentencia 79/1992 se establece que 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 Comunidades Autónomas, lo que implica que deben ser distribuidos entre ellas conforme a criterios objetivos o mediante Convenios, sin consignarlos en ningún organismo intermediario» (FJ 2). Sin embargo, se admite también la gestión centralizada por un órgano de la Administración del Estado u organismo de ésta dependiente, en virtud de los criterios establecidos en la Sentencia 13/1992, anteriormente citados ³⁹, sin perjuicio de «la deseable colaboración de las Comunidades Autónomas en la definición de los criterios de selección».

En el primer caso (gestión descentralizada), el acto de pago de las ayudas es un acto de ejecución que corresponde a las Comunidades Autónomas «sin perjuicio del deber de las Comunidades Autónomas de facilitar al Estado los datos, documentos e informaciones precisas para que pueda cumplir las obligaciones que le impone el Derecho derivado europeo» (FJ 5).

Es fácil advertir cómo de forma permanente se aplican diversos mecanismos de cooperación (convenios, deber de facilitar información, etc.) para un eficaz funcionamiento de la actividad de subvención.

13. En la Sentencia 146/1992 de 16 de octubre se analiza la constitucionalidad de la Ley 50/1985, de 23 de diciembre, de incentivos regionales para la corrección de desequilibrios económicos interterritoriales. El problema jurídico principal que se plantea en esta Sentencia se refiere a la posibilidad de que el Estado pueda conceder directamente ayudas financieras, aun en aquellos ámbitos materiales de competencia de las Comunidades Autónomas. El fundamento de esta atribución competencial radica en el art. 138.1 de la Constitución, así como en el objetivo esencialmente *supraautonómico* de corregir los desequilibrios territoriales. Este objetivo es el que permite al Estado asumir funciones de ejecución o gestión que, a partir de los Estatutos,

³⁹ En la propia Sentencia 79/1992 se destaca el carácter excepcional de la atribución de esta competencia de gestión al Estado:

« (...) que la gestión centralizada de los expedientes esté justificada no significa que también lo estén el resto de las operaciones de gestión (...). Estas tareas pueden y deben ser llevadas a cabo por la Administración autonómica, pues no impiden ni dificultan de por sí la eficacia de las ayudas ni perjudican la igualdad de los solicitantes (...) » (FJ 4).

corresponden a las Comunidades Autónomas; no obstante, dado que se trata de una intervención excepcional, debe ser interpretada en sentido restrictivo. El Tribunal Constitucional establece:

«Pero no se sigue de lo antes expuesto que las Comunidades Autónomas afectadas queden por entero marginadas en los procedimientos encaminados a dar efectividad mediante acciones de fomento, a lo dispuesto en el art. 138.1 CE. aunque sí será preciso reconocer que sus competencias de desarrollo y ejecución sólo podrán actualizarse en tanto en cuanto no se ponga en riesgo la orientación unitaria que ha de presidir, al servicio de la solidaridad, el otorgamiento de estas ayudas. La inevitable limitación que así resulta para las competencias autonómicas de desarrollo y ejecución se ha de equilibrar, no obstante, con una *apertura de los órganos o procedimientos legalmente establecidos a la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, cooperación que constituye método conveniente de actuación en nuestro Estado compuesto en muchos casos (STC 13/1988, FJ 2) y que *deviene inexcusable*, desde luego, en la ejecución de regulaciones del tipo de la que aquí se enjuicia» (FJ 1).

Más adelante, el Tribunal concreta que

«el *principio constitucional de cooperación*, principio que, efectivamente, debe ser respetado por el Derecho del Estado en regulaciones como la presente, ya dando entrada a representantes o comisionados de las Comunidades Autónomas en los órganos del Estado, ya integrando a las Comunidades Autónomas en el curso de los procedimientos públicos que ejecuten la legislación estatal» (FJ 4).

La asunción por el Estado de la gestión de las subvenciones —constitucional y estatutariamente atribuida a las Comunidades Autónomas— obliga a establecer cauces de participación de éstas en dicha gestión a través de mecanismos o técnicas de cooperación.

14. En la STC 330/1993 de 13 de noviembre se plantea un conflicto competencial en relación con una Resolución de la Dirección General de Renovación Pedagógica del Ministerio de Educación y Ciencia dirigida a los Profesores numerarios de inglés no universitarios por la que se convocaban unas becas para asistir a actividades de perfeccionamiento en el Reino Unido. En este caso, en el que ambas partes, en sus respectivos escritos de alegaciones reiteran la necesidad de establecer fórmulas de cooperación y colaboración para la realización de este tipo de convocatorias, el Tribunal establece que:

«Ni el número de becas ofertadas, ni el hecho de que la actividad subvencionada se desarrolle fuera del territorio estatal, ni el ser fruto de un convenio entre el Estado y el Consejo Británico son elementos suficientes para justificar la introducción de una excepción a la regla general de la *gestión descentralizada* de las subvenciones que afectan a materias en las que el Estado se ha reservado solamente las bases y las Comunidades Autónomas han asumido el resto de las funciones». (FJ 4).

El principio de cooperación constituye un instrumento para determinar el alcance de las competencias atribuidas al Estado y a las Comunidades Autónomas, de ahí que el Tribunal establezca que la Resolución objeto de conflicto «al no prever ningún tipo de participación de la Comunidad Autónoma del País Vasco en la gestión de las ayudas (...) ha desconocido el sistema de distribución de competencias consagrado en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de esta Comunidad» (FJ 4) ⁴⁰.

15. En un ámbito similar, en la STC 175/1995 de 5 de diciembre, se enjuicia una Resolución de la Secretaría General de Turismo por la que se anuncia la convocatoria de becas para alumnos extranjeros de enseñanzas turísticas y hoteleras para el curso académico 1987/88 y se dictan normas por las que ha de regularse este concurso. En este caso se trata de una actividad subvencional del Estado sobre la que concurren dos títulos competenciales distintos: la competencia autonómica en materia de turismo y la estatal relativa a las relaciones internacionales. Aunque en este caso se justifica la competencia estatal en lo que se refiere a la unidad de convocatoria así como en la posterior gestión centralizada de las ayudas, el Estado debió prever en el marco de la necesaria cooperación un ámbito de participación autonómica:

«nada impide, sin embargo, que el Estado establezca *ex ante*, a través de distintas *técnicas de cooperación* o incluso de cofinanciación, cauces participativos de las distintas Comunidades Autónomas con competencia sobre la materia, que permitan a estas últimas el desarrollo de esta actividad de fomento y de intercambio recíproco en materia turística, sin perjuicio del efectivo cumplimiento por el Estado de sus obligaciones internacionales» (FJ 4).

⁴⁰ En esta Sentencia se identifican *prima facie*, —probablemente como consecuencia de la complejidad del régimen de distribución de competencias en materia educativa— los conceptos de competencias concurrentes y compartidas (calificación que correspondería en principio al esquema bases-desarrollo). La especificidad de las Sentencias relativas a la acción subvencional o de fomento aconseja su referencia en esta parte del trabajo.

La asunción por el Estado de la competencia de gestión le obliga a establecer mecanismos de cooperación que garanticen la participación autonómica:

«la Resolución impugnada, al no prever ningún tipo de participación de la Comunidad Autónoma del País Vasco en la convocatoria y gestión de las referidas ayudas, ha desconocido el sistema de distribución de competencias establecido en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de esa Comunidad Autónoma. *Obviamente, no es tarea de este Tribunal determinar cuáles hayan de ser los concretos cauces a cuyo través se instrumente la mencionada participación de las Comunidades Autónomas* en ámbitos como el presente, en los que concurren distintos títulos competenciales en la realización de una misma actividad de subvención (SSTC 201/1988, 13/1992 y 330/1993, entre otras) (FJ 4).

16. En la STC 59/95 de 17 de marzo, se plantea la constitucionalidad de un Convenio de financiación de operaciones de rehabilitación de viviendas de promoción pública, concertado entre el Estado y el Ayuntamiento de Barcelona, en el que se dispone el abono directo por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de la subvención al citado Ayuntamiento. El Tribunal no entiende justificada en este supuesto la marginación de la Comunidad Autónoma de la relación subvencional pues no se dan los requisitos que la jurisprudencia constitucional exige para mantener la gestión centralizada de las ayudas por parte del Estado en materias en las que el bloque de la constitucionalidad atribuye la competencia a las Comunidades Autónomas (FJ 5).

17. En la STC 109/96 de 13 de junio se resuelve el conflicto planteado en relación con una Orden del Ministerio de Cultura, por la que se regulan las subvenciones y ayudas económicas a los museos e instituciones que integran mediante convenio con el Ministerio de Cultura el Sistema Español de Museos, sobre los que poseen competencia específica exclusiva las respectivas Comunidades Autónomas. El Tribunal dispone que *ex artículo* 149.2 de la Constitución, el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales en materia de museos de titularidad de la Generalidad de Cataluña y especificar de forma global o genérica su afectación o destino, pero no asumir la gestión centralizada de los mismos pues no concurren las circunstancias excepcionales en que la misma se justifica:

«En consecuencia, debe afirmarse que los preceptos examinados al atribuir al Estado facultades para proponer y conceder las subvenciones (arts. 1, 5 y 6) y para canalizar las solicitudes y especificar la documentación que debe acompañarlas (art. 6) vul-

neran el orden de competencias constitucionalmente establecido» (FJ 6).

18. En materia de *subvenciones*, la concurrencia de diversos ámbitos competenciales determina la constante aplicación de *técnicas o mecanismos de cooperación*. Así el *Convenio* constituye una posible forma para repartir los fondos previstos en los Presupuestos Generales del Estado en los casos en que es precisa su territorialización, aun cuando se trate de materias de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. Por otro lado, en caso de que los mecanismos de cooperación y colaboración no sean suficientes para garantizar una gestión adecuada de las subvenciones, concurren las *circunstancias excepcionales* en que el Tribunal Constitucional entiende justificada la atribución al Estado normalmente, titular de una competencia genérica en la materia de esa competencia de ejecución autonómica.

En estos casos de asunción excepcional por parte del Estado de la *gestión centralizada* de los fondos, debe garantizar la *participación autonómica* en el ejercicio de dicha competencia mediante los correspondientes *mecanismos de cooperación*.

cc) *Competencias compartidas*

19. El ejercicio de *competencias compartidas* sobre una materia (bases *versus* desarrollo y ejecución; legislación *versus* ejecución) por parte del Estado y las Comunidades Autónomas exige la colaboración o cooperación entre estas entidades territoriales. En este sentido, en la Sentencia 13/1988 de 4 de febrero —que fue la primera en la que se aplicó la expresión «*principio de cooperación*»— ya se afirmó que «el principio de cooperación (...) debe presidir el ejercicio respectivo de competencias compartidas por el Estado y las Comunidades Autónomas» (FJ 2).

El principal problema que se plantea en este ámbito es el de la asunción por parte del Estado en determinados supuestos de competencias de ejecución constitucional y estatutariamente atribuidas a las Comunidades Autónomas. La resolución de este conflicto está estrechamente vinculada a la aplicación de *mecanismos de cooperación y colaboración* como se verá a continuación.

20. En la STC 106/1987 de 25 de junio se plantea la constitucionalidad del artículo 16.1 del Real Decreto 3304/1983 que establece que el Ministerio de Cultura será el único órgano competente para la concesión de las licencias de doblaje de películas extranjeras a cualquier lengua oficial de España; tanto el Estado como la Generalidad (respecto a las empresas distribuidoras domiciliadas en Cataluña) sos-

tienen que esta competencia les corresponde en exclusiva. El art. 16 regula una decisión estrictamente reglada por lo que, a juicio del Tribunal, «no existe razón alguna para negar la actuación administrativa directa de carácter reglado de los órganos autonómicos que tienen asignada la competencia ejecutiva en materia de industria» (FJ 4).

El Tribunal añade que «tampoco son razones suficientes para excluir la competencia de la Generalidad, la necesidad de que el órgano que concede la licencia compruebe el pago de las tasas devengadas por anteriores licencias, o el efectivo rodaje de una película, incluso en el caso de que la Empresa productora estuviera domiciliada fuera de Cataluña, o el control del volumen de ingresos de taquilla» (FJ 4). Las dificultades que en la práctica plantea el ejercicio de competencias compartidas *no justifican* la asunción por el Estado de las competencias ejecutivas que corresponden a las Comunidades Autónomas:

«Estas dificultades que pudieran existir, en primer lugar no pueden ser alegadas para eludir competencias que constitucionalmente correspondan a una Comunidad Autónoma, pues en tal caso, bastaría que en el diseño de una legislación estatal reguladora de una materia se dificultara artificialmente su ejecución autonómica, para justificar la negación o supresión de esa competencia. Al contrario, la existencia de competencias de ejecución autonómica supone la *necesidad de establecer los instrumentos de coordinación y colaboración de las Administraciones Públicas implicadas*, en este caso el Ministerio de Cultura y el órgano correspondiente de la Generalidad de Cataluña, no excluyéndose respectivamente uno y otro para esta necesaria coordinación y colaboración. (...) Más bien la coordinación cuenta con la «obligada colaboración» de las Administraciones Públicas implicadas, como un *prius*, tanto lógico como jurídico, pues sin colaboración de los entes a coordinar ninguna coordinación es posible» (STC 106/87, FJ 4).

Por lo tanto, la dificultad o complejidad que pueda implicar el ejercicio de competencias ejecutivas por las Comunidades Autónomas debe ser solventada mediante la colaboración o cooperación con el Estado, que en todo caso constituye requisito previo necesario para ejercer competencias de coordinación.

21. En el mismo sentido, en la STC 100/1991 de 13 de mayo se plantea la cuestión de la titularidad de la competencia —en materia de metrología— relativa a la aprobación de modelo y verificación primitiva de aparatos: se trata de una competencia de ejecución que en el caso planteado corresponde a la Generalidad de Cataluña en virtud de lo dispuesto en los arts 149.1.12 de la Constitución y 11.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. El Tribunal precisa:

«No puede admitirse que la existencia de unas competencias estatales de legislación obligue —como se dice— a la permanencia en el ámbito del Estado de algunas facultades de ejecución para poder legislar «con conocimiento de causa», o para «coordinar» las Administraciones públicas implicadas. Esta argumentación no encuentra apoyo constitucional alguno, y, sin perjuicio de las competencias ejecutivas que el Estado ostenta en las Comunidades Autónomas que no hayan asumido competencias en la materia, existen en nuestro ordenamiento jurídico *medios de relación suficientes y de información recíproca* entre las Administraciones Públicas que hacen posible un buen uso de la técnica normativa, sin necesidad de transgredir las reglas de deslinde competencial» (FJ 5 b).

El Estado no puede asumir competencias ejecutivas que corresponden a las Comunidades Autónomas para garantizar el ejercicio adecuado de su competencia legislativa ya que ello supondría infringir las reglas de reparto competencial. El Tribunal señala que existen en nuestro ordenamiento medios de relación suficientes para garantizar dicho ejercicio: los *mecanismos de cooperación* permiten garantizar «un buen uso» de la técnica normativa, sin necesidad de atribuir al Estado dichas competencias de ejecución.

22. En la STC 329/1993 de 12 de noviembre se analiza si el Real Decreto 1613/1985 sobre contaminación atmosférica por dióxido de azufre y partículas en suspensión y normas de calidad del ambiente invade competencias autonómicas en materia de protección del medio ambiente.

El Tribunal establece que de los artículos 148.1.9 y el 149.1.23 de la Constitución, y el artículo 10.1.6 del Estatuto se desprende que las *facultades ejecutivas o de gestión* en materia de medio ambiente en general, y, en concreto, de contaminación atmosférica, corresponden a la Generalidad de Cataluña, siendo las *bases* de regulación de esta materia de titularidad estatal. La disposición estatal objeto del conflicto atribuye al Estado la declaración de «Zona Atmosférica Contaminada» en todos aquellos casos en que dichas zonas puedan sobrepasar o incluir el territorio de varias Comunidades Autónomas. El problema radica en que las competencias autonómicas se circunscriben y deben ejercerse en el territorio de la Comunidad Autónoma, por lo que no pueden alcanzar a industrias o actividades situadas fuera de dicho territorio; por la misma razón, una Comunidad Autónoma colindante tampoco puede adoptar medidas para la protección del medio ambiente en relación con industrias o actividades contaminantes situadas en el territorio de la primera. El Tribunal acepta a este respecto la alegación de la Generalidad de Cataluña, que estima que estas

situaciones podrían ser solucionadas mediante la *fragmentación* de las zonas en función del ámbito territorial respectivo, de modo que cada una de las Comunidades Autónomas ejercería separadamente su propia competencia sin perjuicio de que el Estado pudiera reservarse facultades de mera coordinación ⁴¹.

La atribución al Estado de la facultad de declarar zonas contaminadas «sólo es admisible en aquellos *casos excepcionales* en que la intervención separada de las diversas Comunidades Autónomas no permitiera salvaguardar la eficacia de las medidas a tomar y resulte necesaria una decisión unitaria del Estado a causa de poderosas *razones de seguridad y grave y urgente necesidad* (...) y para evitar daños irreparables» (FJ 4). En estos casos ni los entes locales ni las Comunidades Autónomas afectadas se ven excluidas del ejercicio de otras importantes facultades de ejecución (elaboración de planes para mejorar la calidad del aire), por lo que en este sentido «el diseño propuesto por el Real Decreto es, pues, respetuoso y *propicia la deseable cooperación en la materia* en todas las Administraciones implicadas en función de sus respectivos intereses» (FJ 5).

Por lo tanto, la asunción por el Estado de facultades ejecutivas que corresponden a las Comunidades Autónomas no se justifica exclusivamente por el carácter supraautonómico de las medidas a adoptar sino que exige que se trate de casos excepcionales o de urgente necesidad, —como anticipaba la Sentencia 95/1984 de 18 de octubre— cuya solución se subordina a la atribución al Estado de la competencia en cuestión. Aun en esos casos es preciso articular *mecanismos de cooperación* que prevean la participación autonómica en el ejercicio de las facultades de ejecución que asume el Estado.

23. En la STC 102/1995 de 26 de junio se resuelven una serie de recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia acumulados contra la Ley 4/1989 de 27 de marzo, de conservación de los

⁴¹ Otra solución, por razón de la materia es la que ofrece la STC 157/1992 de 22 de octubre, que resuelve un conflicto en relación con la titularidad de la competencia sobre «regulación de cambios de base temporales de barcos de pesca de cerco en los puertos del litoral de Cataluña». El Tribunal precisó que «dada la propia naturaleza del problema, es una medida que posee una *dimensión supraautonómica por razón del territorio*, puesto que la competencia autonómica no puede acabar por dividir los caladeros nacionales en compartimentos separados en cada Comunidad Autónoma, entre otras razones, no sólo por la unidad de los mismos, sino también por la misma movilidad del recurso pesquero que las medidas dirigidas a regular las características y el funcionamiento de las embarcaciones tienen en último extremo por *finalidad preservar*» (FJ 2). Más adelante se precisa que «es ésta una cuestión que no es susceptible de regulaciones autonómicas diversas por razón del territorio, dada la unidad (económica y jurídica) del conjunto de caladeros situados en los espacios marítimos donde el Estado español ejerce soberanía o jurisdicción y en los que los nacionales pueden llevar a cabo el aprovechamiento de los recursos vivos» (FJ 3). El Tribunal, además de las consideraciones expuestas, fundamenta la competencia estatal en el argumento de que «la regulación de los cambios de base de las embarcaciones queda fuera del alcance que cabe conceder a la competencia autonómica de desarrollo legislativo y ejecución del sector pesquero» (FJ 2): la dimensión supraautonómica justifica el carácter básico de esta competencia estatal.

espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, así como contra determinados Reales Decretos de desarrollo de la misma. Entre otras muchas cuestiones se plantea en esta Sentencia la titularidad de la competencia para declarar y gestionar espacios naturales situados en el territorio de dos o más Comunidades Autónomas que la Ley en cuestión atribuía al Estado:

«La circunstancia, pues, de que un espacio natural de una Comunidad Autónoma se prolongue más allá de los límites territoriales de la misma podrá dar lugar a *mecanismos de cooperación* y coordinación, pero sin alterar la competencia de aquella para declarar y gestionar dichos espacios. Por otra parte, la colindancia de Comunidades Autónomas no siempre supone un espacio natural protegible único y homogéneo, dada la heterogeneidad de los cuatro tipos descritos en la Ley y los muchos que puedan configurar, en su caso, las normas adicionales autonómicas, sino que pueden coexistir perspectivas heterogéneas, cuya convivencia pacífica sea factible, como por ejemplo un Parque en un territorio o un Monumento en el vecino o un Lugar concreto de otro límite, un mirador desde el cual pueda contemplarse el paisaje» (FJ 19).

Los *mecanismos de cooperación* (y coordinación) permiten que las distintas Comunidades Autónomas colindantes en las que radica un determinado espacio natural que debe ser objeto de protección, puedan ejercer en relación con las zonas que aquél ocupa en sus respectivos territorios, las competencias de ejecución que sus Estatutos les atribuyen; la dimensión supraautonómica no justifica en este caso, a juicio del Tribunal, la atribución excepcional al Estado de estas competencias.

En esta misma Sentencia 102/1995 (FJ 21) se reconoce la competencia estatal para la *declaración* por Ley de los Parques Nacionales —para lo cual se reconoce a las Comunidades Autónomas una facultad de propuesta, si bien no vinculante jurídicamente— en virtud de que constituye una competencia básica en la medida que representa «el interés general de la Nación». En el siguiente Fundamento Jurídico el Tribunal dispone que «no vale la misma respuesta para la *gestión* de los Parques Nacionales, que la Ley atribuye en exclusiva al Estado» desconociendo «paladinamente la competencia de las Comunidades Autónomas». La gestión es habitualmente competencia de las Comunidades Autónomas y «sólo residualmente, en ciertos supuestos límite que no es necesario concretar ahora, aunque no sea éste, puede participar en ella el Estado».

24. Las dificultades técnicas que suscita la comprensión rigurosa de los supuestos de hecho sobre los que se plantean estos conflictos de

competencia impiden en ocasiones interpretar las razones que determinan la decisión del Tribunal. En este sentido resulta curioso observar que la protección medioambiental frente a la contaminación atmosférica o en relación con los espacios naturales sea «susceptible de fragmentación», frente a la imposibilidad de fragmentar los caladeros nacionales desde el punto de vista del ejercicio de competencias. Parece en principio al menos discutible afirmar la *necesaria unidad* del conjunto de los caladeros españoles, al mismo tiempo que se mantiene la posibilidad de «fragmentar» las zonas atmosféricas contaminadas.

25. En la Sentencia 243/1994 de 21 de julio en materia de seguridad industrial, se plantea la cuestión de si el hecho de que una Entidad de inspección y control actúe en más de una Comunidad Autónoma justifica, por sí solo, que el Estado se reserve la facultad de autorización en un ámbito en el que todas las Comunidades Autónomas han asumido funciones ejecutivas. El Tribunal precisa que la respuesta a este interrogante debe ser negativa:

« El Estado, en virtud de las competencias normativas que posee en esta materia, puede establecer los puntos de conexión territorial que estime oportunos para determinar la Comunidad Autónoma a la que corresponde otorgar la autorización de esas Entidades que pretenden desarrollar una actuación de alcance superior al territorio de una Comunidad Autónoma. Lo que no permite este alcance territorial de las actividades objeto de las distintas competencias —fenómeno cada vez más común en el mundo actual— es desplazar, sin más, la titularidad de la competencia controvertida al Estado. A este traslado de titularidad, ciertamente excepcional, tan sólo puede llegarse, como se apuntó en la STC 329/1993, cuando, además del alcance territorial superior al de una Comunidad Autónoma del fenómeno objeto de la competencia, la actividad pública que sobre él se ejerza no sea susceptible de fraccionamiento y, *aun en este caso, cuando dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o coordinación*, sino que requiera un grado de homogeneidad que sólo puede garantizar su atribución a un único titular, que forzosamente debe ser el Estado, o cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad de integrar intereses contrapuestos de varias Comunidades Autónomas (FJ 6).

En el mismo sentido, el Tribunal precisa que

«las facultades para instruir expedientes sancionadores, suspender temporalmente o revocar definitivamente la autorización concedida a una Entidad colaboradora de la propia Administra-

ción y para cancelar su inscripción registral, poseen una misma naturaleza ejecutiva, y, además, son complemento indispensable de la competencia para otorgar autorizaciones y llevar la oficina de registro, por lo cual deben corresponder a la Comunidad Autónoma actora» (FJ 7).

En este ámbito el Tribunal establece:

«El hecho de que las infracciones sean más o menos graves (art. 17.4) no es criterio para desplazar la titularidad de esta competencia ejecutiva a favor del Estado. Y tampoco lo es, en principio, el que las infracciones se produzcan en más de una Comunidad Autónoma. Al igual que dijimos respecto de la autorización el hecho de que los incumplimientos de las obligaciones tengan lugar en varias Comunidades Autónomas no lleva automáticamente a trasladar la competencia ejecutiva de sanción al Estado. Este, en virtud de sus competencias normativas, o en su caso, las propias Comunidades Autónomas, podrán establecer *mecanismos de colaboración, coordinación e información recíproca* entre las Comunidades implicadas, al objeto de que la que haya autorizado a una determinada Entidad pueda declarar su suspensión en los supuestos previstos en la normativa estatal y en su caso en la autonómica complementaria» (FJ 7).

De nuevo, el carácter supraautonómico de una competencia de ejecución autonómica no determina el traslado de la misma al Estado ya que a través de los *mecanismos de cooperación y colaboración* puede garantizarse un ejercicio eficaz de dicha competencia.

dd) *Competencias autonómicas fuera del territorio de la Comunidad Autónoma*

En la STC 154/1985 de 12 de noviembre se plantea un conflicto en relación con la posibilidad de ejercer competencias autonómicas fuera del territorio de la Comunidad Autónoma. El conflicto tiene por objeto el Decreto 120/1982 de 5 de octubre, por el que se crea el Instituto Gallego de Bachillerato a Distancia, cuyo ámbito de actuación abarca el territorio de la Comunidad Gallega así como también, en su caso, a los emigrantes y a las Comunidades Gallegas asentadas fuera de Galicia.

El Tribunal distingue dos supuestos:

— En primer lugar, establece que corresponde al Estado en virtud del art. 149.3 de la Constitución «la titularidad exclusiva para la

creación y habilitación en el extranjero de centros colaboradores de instituciones públicas de educación a distancia». El Tribunal precisa que ello no excluye, naturalmente, «posibles *acuerdos de colaboración* del Estado con las Comunidades Autónomas para que los órganos de éstas utilicen, en su caso, las facilidades e instalaciones así creadas o habilitadas, teniendo en cuenta también las peculiaridades lingüísticas y culturales de los diversos pueblos de España». El Tribunal finaliza este Fundamento Jurídico 5 afirmando que «la conveniencia de la *cooperación* entre las Comunidades Autónomas y el Estado, ya señalada en anteriores Sentencias de este Tribunal Constitucional, es plenamente aplicable a este caso».

— En segundo lugar, por lo que se refiere a la posible creación o habilitación de centros colaboradores en territorio nacional pero fuera de Galicia, la situación es más compleja. Tampoco en este caso la Comunidad Autónoma Gallega podría directamente crear o habilitar centros colaboradores «pero sí podría procurar la *celebración de convenios* con las autoridades competentes en la materia para su creación o habilitación» (FJ 6). Estos convenios se celebrarían, bien con el Estado o bien con las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias al respecto en su ámbito territorial.

Los mecanismos de cooperación —en este caso, la posibilidad de suscribir convenios— permiten a la Comunidad Autónoma articular el ejercicio de poder público fuera de su territorio ⁴².

d) *Técnicas que desarrollan el principio de cooperación*

1. El Tribunal Constitucional ha manifestado en reiteradas ocasiones que no constituye su labor sugerir ni definir cuáles son las técnicas a través de las cuales debe desarrollarse la cooperación entre las distintas entidades territoriales (SSTC 146/1992 de 16 de octubre, FJ 4; 175/1995 de 5 de diciembre FJ 4; 330/1993 de 13 de noviembre, FJ 4 y 243/93 de 15 de julio, FJ 4).

⁴² En principio, parece que sólo a través de estos mecanismos es posible el ejercicio de autoridad en territorio de otra Comunidad Autónoma. En este sentido, entre otras, la STC 101/1995 de 22 de junio que declara la inconstitucionalidad de la realización por parte del Servicio Vasco de Salud, de análisis oficiales de las aguas del municipio de Villaverde de Trucíos (perteneciente a Cantabria) ya que vulnera «el límite general de la territorialidad insito al ejercicio de toda competencia o potestad autonómica contenido tanto en la Constitución, como en los respectivos Estatutos de Autonomía» (FJ 4). Esta afirmación es preciso matizarla. En este sentido, en la Sentencia 243/1994 de 21 de julio (FJ 7) se establece que «la suspensión decretada por una Comunidad Autónoma no sólo surte efectos en su propio ámbito territorial (...) sino que puede producirlo en todo el territorio en el que la entidad afectada ejerza sus actividades. La regla contenida en el citado artículo 17.2 supone una rígida delimitación territorial de las competencias autonómicas que no se corresponde con los preceptos constitucionales y estatutarios de distribución de competencias que no impiden en ciertos casos la eficacia extraterritorial de las decisiones autonómicas».

En algunos casos el Tribunal ha indicado, sin embargo, cual debe ser el contenido de la cooperación: «la cooperación debe traducirse tanto en fórmulas de *participación orgánica* como en *mecanismos procedimentales*, poniendo especial énfasis en la conveniencia de la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad del Estado en su conjunto» (STC 80/85 FJ 2). No son éstas sin embargo las únicas técnicas que aparecen en la jurisprudencia constitucional como desarrollo o ejecución del principio de cooperación.

2. Las diversas técnicas a través de las que se desarrolla la cooperación o colaboración entre las distintas entidades territoriales pueden ser sintetizadas en el siguiente cuadro:

- Ayudas económicas: subvenciones, cofinanciación, créditos.
- Intercambio de información: asistencia o auxilio técnico, administrativo, jurídico, económico.
- Participación en procedimientos que resuelven otras Administraciones: informes, dictámenes, alegaciones. En ocasiones también existe concertación sobre el contenido de la decisión a adoptar.
- Creación de órganos colegiados en los que participan las distintas Administraciones que tienen carácter consultivo o deliberante: Conferencias sectoriales, Comisiones.
- Convenios de colaboración ⁴³.

A lo largo de la exposición han ido apareciendo estas técnicas como manifestaciones del principio de cooperación. A continuación se analizan algunos ejemplos.

— *Intercambio de información*

3. Desde la STC 18/1982 de 4 de mayo, relativa al Registro de Convenios Colectivos de Trabajo, el Tribunal Constitucional destaca la existencia de este deber de información que se vincula al auxilio recíproco y al deber de colaboración implícito en la propia esencia de la organización territorial que se implanta en la Constitución. El Tribunal declara conforme con la Constitución la obligación de las Comunidades Autónomas de enviar tres ejemplares del Boletín o Boletines Oficiales de la Comunidad Autónoma en que aparezca publicado el texto de los Convenios, adhesiones a los mismos, variaciones salariales y cualquiera otros documentos inscribibles:

⁴³ Las técnicas o mecanismos que desarrollan o aplican el principio de cooperación han sido objeto de sistematización por parte de la doctrina que sustancialmente coincide en su determinación. *Vid.*, por todos, *Acción administrativa y desarrollo rural*, de LEGUINA VILLA y SÁNCHEZ MORÓN, Ed. Tecnos, pág. 118.

« En el caso examinado, no puede pretenderse que la obligación de remitir los Boletines signifique desconocer el efecto de publicidad de éstos, que, cualquiera que sea su ámbito o intensidad, en nada queda disminuido por el hecho de que la remisión de los Boletines en los que consten los datos de interés para la Administración laboral se facilite por la Administración de la Comunidad Autónoma, obviando con ello una labor de búsqueda innecesaria y expuesta a errores u omisiones. (...) La obligación que establece de comunicar copias de todo asiento practicado en los respectivos Registros se solicita por la Comunidad Autónoma que se restrinja a los que no requieran publicidad oficial, lo que no aparece justificado si se contempla desde la perspectiva del deber de colaboración antes apuntado» (FJ 14).

Este tipo de supuestos en los que coexisten en relación con un determinado sector de actividad un Registro estatal con Registros autonómicos (Ej., cinematografía, etc.), son en los que habitualmente se plantean estas cuestiones.

4. En la STC 76/1983 de 5 de agosto, se define con precisión el fundamento del deber recíproco de información:

«El artículo 6 no incide en el sistema autonómico de distribución de competencias y es constitucional, ya que, en la medida en que se limita a establecer un *deber recíproco de información* entre la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas, puede entenderse como una consecuencia del principio general de colaboración que debe presidir las relaciones entre el Estado y las Comunidades» (FJ 11).

5. Esta formulación se reitera en la STC 80/1985 de 4 de julio que en relación con el *deber de colaboración* establece:

«De este deber deriva la obligación para las autoridades estatales y autónomas de *suministrar recíprocamente información* (...) y proporcionar recíprocamente auxilio» (FJ 2).

6. El contenido del deber de información ha sido desarrollado en la STC 104/1988 de 8 de junio, que resuelve un conflicto de competencias que plantea el Gobierno Vasco frente al Gobierno de la Nación en relación con el R.D. 1436/1984 de 20 de junio, sobre normas provisionales de coordinación de las Administraciones Penitenciarias.

El Estado es competente para la legislación y la Comunidad Autónoma para la ejecución de la legislación penitenciaria y consiguiente gestión de la actividad penitenciaria: el Tribunal atribuye al Estado

funciones generales de coordinación que derivan de su titularidad plena sobre las competencias normativas que exigen que no se desentienda de la ejecución autonómica de la legislación estatal (FJ 2).

No obstante este planteamiento, las reflexiones que se realizan en la Sentencia sobre el *deber de información* no suponen que el mismo derive de la competencia para la coordinación sino que este deber constituye un *mecanismo o instrumento típico del deber de cooperación o colaboración en sentido estricto*⁴⁴.

En el Fundamento Jurídico 5 de esta Sentencia, se analiza la constitucionalidad del art. 2 del citado Real Decreto que establece que «las Comunidades Autónomas deberán informar a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio de Justicia de todo ingreso, traslado, salida, clasificación, permisos y demás datos que afecten a la situación penitenciaria de los internos de los establecimientos que gestionen en su ámbito territorial».

El Tribunal tras afirmar que «en un sistema de autonomías territoriales la eficacia de la acción de los poderes públicos requiere la mayor transparencia entre los mismos», reitera la doctrina de la Sentencia 76/1983 de 5 de agosto sobre la naturaleza de este deber de información, «derivado del principio general de colaboración que debe presidir las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas». A continuación advierte

«Pero también ha dicho que este tipo de instrumentos de información en relación con las Comunidades Autónomas no puede convertirse en un nuevo y autónomo mecanismo de control (Sentencias de 22 de febrero de 1982, 28 de abril y 20 de mayo de 1983). 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».

Tras una larga argumentación el Tribunal concluye:

«A tal efecto resultan adecuados mecanismos como los establecidos en el artículo 2, que no pueden ser entendidos en ningún caso como una forma de control directo estatal sobre las autori-

⁴⁴ El Tribunal no se plantea esta cuestión: «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» (FJ 5).

dades 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 reconociendo y respetando las competencias propias de ejecución de la Comunidad Autónoma, sin que esta solicitud de información suponga, frente a lo que entiende la representación del Gobierno Vasco, ni una desconfianza de partida, ni, mucho menos, genera un control difuso sobre las concretas actuaciones administrativas» (FJ 5).

7. Entre otras muchas Sentencias, se hace también referencia a este deber de información, en las siguientes: STC 152/1988 de 20 de julio (FJ 11), en la STC 201/1988 de 27 de octubre (FJ 4) y STC 243/1994 de 21 de julio (FJ 7).

— Subvenciones

8. En la Sentencia 13/1992 de 6 de febrero, reiteradamente citada en este trabajo, el Tribunal Constitucional establece un marco general sobre la previsión de partidas presupuestarias destinadas a subvencionar actividades en las que en mayor o menor medida las Comunidades Autónomas ostentan competencias. Como afirma el propio Tribunal, «no se requiere un amplio desarrollo argumental para mostrar cómo y por qué la utilización del *poder de gastar* del Estado, por virtud de su mayor disponibilidad de recursos, puede afectar tanto a la autonomía financiera como a la autonomía política de las Comunidades Autónomas» (FJ 7). En este sentido, como el propio Tribunal estableció en su Sentencia 201/1988 de 27 de octubre, FJ 2 «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 orientan 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, así como la efectiva consecución de los objetivos perseguidos en los programas a los que se asignan las subvenciones».

Sobre la problemática específica que plantean las subvenciones en este ámbito *Vid. supra* c) **Ambito de aplicación**.

— Participación en procedimientos: informes, dictámenes, alegaciones

9. La participación a que hace referencia este apartado constituye quizá el mecanismo o instrumento de cooperación más habitual para

articular la colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En este sentido, cabe citar la aprobación autonómica de los *Reglamentos de Denominación de origen* previa a la ratificación estatal (STC 11/1986 entre otras), la iniciativa conjunta de Estado y Comunidades Autónomas para elaborar la *Ley inicial de cesión de tributos* (STC 181/1988), *informe preceptivo* del Gobierno Vasco en caso de aplicación del antiguo artículo 180.2 de la Ley del Suelo (STC 56/1986), participación de las Comunidades Autónomas en los procedimientos públicos que ejecuten la legislación estatal fundamentalmente en los casos en que el Estado asuma la *gestión centralizada* de las subvenciones (STC 146/1992 entre otras), previsión de comunicación entre el Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas para la elaboración de los planes hidrológicos de cuenca (STC 227/1988), *informes* estatales previos a la aprobación de planes o normas de ordenación territorial autonómicas (STC 149/1991 y 36/1994 entre otras), informe de la Comunidad Autónoma relativo a preservación de los recursos piscícolas y ecosistemas fluviales, previo al otorgamiento de concesión de aguas por el Estado (STC 243/1993 de 15 de julio).

10. En relación con las diversas formas de participación en procedimientos que constituyen mecanismos de cooperación cabe reiterar las consideraciones realizadas en relación con el deber de información: estos instrumentos no pueden suponer un control que determine una «invasión competencial» en términos del Tribunal Constitucional. Constituye un ejemplo relevante en este ámbito, la posibilidad de que los *informes* que se emitan tengan carácter *preceptivo* pero no vinculante.

Así, en la STC 191/1994 de 23 de junio se establece en este sentido:

«La unidad inescindible del almacenamiento y de su régimen tributario privilegiado o especial conforman el concepto de depósito aduanero, para cuya instalación son exigibles las autorizaciones pertinentes en el marco de los planes y de la legislación urbanística, así como los informes de las autoridades y organismos, en cualquier nivel territorial (estatal, autonómico o local) con alguna relación funcional sobre la materia y, por ello, «competentes» en esa acepción restringida que utiliza la Orden Ministerial impugnada. Tales informes no son preceptivos en principio, *pero podrían llegar a serlo* si una Ley exigiera alguno de ellos, pero no cabe que tengan fuerza vinculante (...). *Un informe preceptivo vinculante* equivaldría a una autorización y significaría privar de su carácter exclusivo a esta competencia estatal. El elemento definidor de los depósitos aduaneros es el tributario, sin que se produzca interferencia de las competencias respectivas del Estado sobre ellos y de las Comunidades Autónomas sobre las terminales de carga, cuya concurrencia en el mismo ámbito espa-

cial resulta perfectamente viable por tener un distinto objeto (STC 77/1984). Otra solución llevaría a negar una de las potestades en materia de aduanas, cuyo régimen afecta a todo el territorio español (STC 56/1986), materia sobre la cual la Comunidad Autónoma no tiene conferida competencia alguna que resultaría adquirida así por una vía indirecta» (FJ 4).

En otro ámbito se reitera esta doctrina:

«Es cierto, que en el ejercicio de esta competencia las Comunidades Autónomas, al elaborar y aprobar los planes, deben respetar los condicionamientos que se deriven de las facultades estatales de protección y gestión del dominio público que integra físicamente su territorio y de otras competencias sectoriales del Estado como el medio ambiente, la defensa nacional o la iluminación de las costas, que también tienen incidencia territorial. La necesidad de respetar estos actos de ejercicio de competencias estatales puede justificar el establecimiento de mecanismos de coordinación y cooperación concretos que garanticen ese respeto. Sin embargo, *de esto no se sigue que la aprobación autonómica de los planes o normas de ordenación territorial requieran un genérico informe preceptivo y vinculante del Estado*, ya que con ello se convertiría un acto de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en un acto complejo resultado de la concurrencia de dos voluntades, la del Estado y la de la Comunidad Autónoma.

En definitiva, pues, si la aprobación de las Directrices de Ordenación Territorial es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, su ejercicio no puede verse mediatizado por la obligatoriedad de un informe previo de la Administración Central del Estado» STC 36/1994, de 10 de febrero (FJ 5).

— *Organos consultivos o deliberantes*

11. El prototipo de estos órganos de carácter consultivo o deliberante en los que participan representantes de las diversas organizaciones territoriales son las Conferencias sectoriales. En relación con estos órganos el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 76/1983, dispuso:

«La necesidad de hacer compatibles los principios de unidad y autonomía en que se apoya la organización territorial del Estado constitucionalmente establecida implica la creación de instrumentos que permitan articular la actuación de las diversas Admi-

nistraciones Públicas, entre los que se encuentran las Conferencias sectoriales, frecuentes en los modernos Estados organizados sobre la base de autonomías territoriales.

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

Pues bien, de la lectura del artículo 8 no se deduce que las Conferencias sectoriales que en él se instituyen tengan un mayor alcance; el precepto no les atribuye otra finalidad que la de intercambiar puntos de vista y examinar en común los problemas de cada sector, así como las acciones proyectadas para afrontarlos y resolverlos, por lo que no puede decirse que el artículo 8 incida en el ámbito competencial autonómico» (FJ 13).

12. Interés especial en este ámbito reviste también la STC 214/1989 de 21 de diciembre que resuelve las impugnaciones contra la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Entre muchos otros preceptos, la Sentencia se pronuncia sobre la constitucionalidad del artículo 117 que regula la llamada Comisión Nacional de Administración Local, que se configura como «el órgano permanente para la colaboración entre la Administración del Estado y la Administración Local» (párrafo 1). El reproche fundamental que se formula se refiere a que las Comunidades Autónomas no forman parte del mismo, limitándose la Ley a prever que «a sus reuniones podrán asistir representantes de las Comunidades Autónomas» (párrafo 3 *in fine*). Los recurrentes alegan:

«Desconocimiento, pues, de que junto a la relación directa Estado-Corporaciones Locales, existe también una relación, *incluso más natural e intensa entre éstas y las propias Comunidades Autónomas*, lo que supone igualmente desconocer el *principio de cooperación* entre los distintos niveles en que se estructura la organización territorial del Estado en su conjunto».

El Tribunal resuelve:

«Nada impide, en efecto, que el Estado pueda entablar relaciones directas con las Entidades Locales, tal como ya se declaró

por este Tribunal en la Sentencia 84/1982 de 23 de diciembre (FJ 4) 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 interadministrativa*, no menos cierto es que también debe atenderse a la propia eficacia y operatividad de esos órganos de colaboración que aglutinan a diversas instancias políticas y administrativas. Sin duda los *mecanismos de cooperación y colaboración* no se agotan en la creación de órganos colegiados, tal como ya hemos visto, lo cual abunda en el criterio de la necesidad de extremar cautelas, por meras razones de economía y eficacia administrativa, en orden a la institución y puesta en funcionamiento de ese tipo de manifestaciones orgánicas» (FJ 2 g).

El Tribunal concluye que no se han vulnerado las competencias de las Comunidades Autónomas:

«Por lo demás, las funciones que los artículos 118 y 119 atribuyen a la Comisión Nacional de Administración Local (...). Se trata, antes bien de *funciones consultivas* que directamente quedan referidas a cuestiones de competencia estatal.

— Convenios

13. El Convenio constituye, en palabras del Tribunal Constitucional, una técnica «que responde a ese principio de cooperación inherente al Estado de las Autonomías en el que debería profundizarse» (STC 13/1992 de 6 de febrero, FJ 10).

El principal problema que se plantea en la jurisprudencia constitucional en relación con los Convenios se refiere a la modificación del orden competencial —generalmente en beneficio del Estado— que se produce a través de este mecanismo de cooperación.

14. La primera Sentencia en la que se plantea un conflicto en relación con un Convenio (STC 71/1983 de 29 de julio), se refiere al celebrado entre la Generalidad de Cataluña y el ICONA el 28 de febrero de 1981, en virtud del cual «la llevanza del Catálogo General de Montes de Utilidad Pública se atribuye al ICONA». El Tribunal aclara:

« Pero este hecho de indudable alcance práctico, y sobre cuya significación se volverá más tarde, es irrelevante para determinar

el ordenamiento competencial en lo material, que es lo único que corresponde declarar a este Tribunal. Ese orden competencial está fijado exclusivamente por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, en este caso el de Cataluña, como ya advirtió la Sentencia de este Tribunal número 25/1983 de 7 de abril. A la Constitución y al Estatuto de Cataluña hay que acudir, pues, exclusivamente para precisar a quién corresponde la titularidad del Catálogo» (FJ 1).

La competencia se atribuye a la Generalidad, que en virtud del art. 9.10 del Estatuto de Cataluña posee competencia exclusiva sobre los montes con sujeción a la legislación básica del Estado.

15. El Tribunal posteriormente reitera de forma rotunda el *principio de indisponibilidad de las competencias*, así como que

«no puede aceptarse que al socaire de un convenio de colaboración —que expresa sin duda, aunque aquí con escaso acierto, la siempre necesaria voluntad de cooperación entre el Estado y la Comunidad de Cataluña— se arrogue aquél un nuevo título competencial que menoscabe o elimine las atribuciones que en esta materia, según hemos dicho, incumben a la Comunidad Autónoma por gracia de la Constitución y del Estatuto, ni tampoco es admisible que, merced a dicho convenio, ésta haya podido renunciar a unas competencias que son *indisponibles* por imperativo constitucional y estatutario» (STC 95/1986 de 10 de julio, FJ 5) ⁴⁵.

En esta Sentencia se enjuiciaba un Real Decreto estatal que reproducía un Convenio suscrito entre el Estado y la Comunidad Autónoma en cumplimiento del Real Decreto 233/1981 de traspasos de servicios en materia de extensión y capacitación agraria. Según reiterada jurisprudencia constitucional (entre otras, STC 48/1985 de 28 de marzo), los Reales Decretos de traspasos de servicios «se limitan a transferir a éstos, y no transfieren competencias»: de ahí que los Convenios, como mecanismo de cooperación que se basa en el respeto de las competencias respectivas, no puedan alterar el orden competencial.

16. Un problema similar se plantea sobre esta misma cuestión en la STC 96/1986 de 10 de julio, esta vez en relación con el Gobierno Vasco, que impugna el art. 10 del Real Decreto 1932/1983 que subor-

⁴⁵ Esta cuestión había sido ya resuelta con anterioridad por la STC 123/1984 de 18 de diciembre, cuyo FJ 6 exponía: «Naturalmente no plantean especial cuestión aquellos casos en que, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto, la cooperación se establezca por la vía de un convenio de cooperación o de una concertación, siempre que quienes celebren el convenio o el concierto dispongan de poderes suficientes para ello y puedan realizarlo en el marco de sus competencias».

dina las ayudas del Ministerio de Agricultura en materia de asistencia y asesoramiento técnico y gratuito, capacitación profesional y formación continuada a su instrumentación a través de los convenios ya suscritos o que se hayan de suscribir entre dichos Entes territoriales y la Dirección General de Investigación y Capacitación Agraria, en cumplimiento de lo previsto en los correspondientes Reales Decretos de transferencias de competencias del Servicio de Extensión Agraria a estos entes. El Gobierno Vasco sostiene que este precepto *invade las competencias* atribuidas a la Comunidad Autónoma por los artículos 10.9 (agricultura) y 16 (enseñanza) del Estatuto de Autonomía del País Vasco, al condicionar el ejercicio de tales competencias a la suscripción de Convenios con la Dirección General de Investigación y Capacitación Agraria del Ministerio de Agricultura. El Abogado del Estado invoca el *principio de colaboración* que ha de inspirar las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma, a cuya *luz* han de ser examinados y admitidos como constitucionalmente válidos los Convenios. El Tribunal argumenta:

«Es evidente que, con base en este *deber de recíproco apoyo y mutua lealtad*, no puedan resultar ampliadas las competencias del Estado, ni es posible por lo mismo limitar o condicionar el ejercicio de las competencias autonómicas sobre esta materia a la celebración o cumplimiento de Convenio alguno entre las dos administraciones territoriales. Consecuencia de ello ha de ser que esa exigencia no es de aplicación en el territorio del País Vasco, pudiendo el Gobierno de Euskadi ejercer sus propias competencias en lo que concierne a las ayudas prestadas en materia de asistencia y asesoramiento técnico gratuito, capacitación profesional y formación continuada, *sin necesidad de instrumentarlas obligatoriamente en Convenios suscritos con la Administración del Estado*.

Ahora bien, el artículo 10 permite también una interpretación que lo haga compatible con las competencias exclusivas del País Vasco en esta materia. Ello es posible si se acepta como premisa que las ayudas de orden técnico a los agricultores que en el mismo se contemplan no son las que, según su propio Estatuto de Autonomía, corresponde prestar a la Comunidad Autónoma, sino que son únicamente aquellas que, junto a los créditos y las subvenciones, integran el bloque de medidas de fomento que el Estado puede adoptar *ex* artículo 149.1.13 de la Constitución como medidas de ordenación básica del sector agrícola. Desde esta perspectiva, la programación de la asistencia técnica del Estado no vendría a limitar o resumir lo que puede y debe desarrollar con sus propios medios la Comunidad

Autónoma dentro de su territorio, sino que sería sólo complementaria de esta última» (FJ 3).

Como se expuso anteriormente, la competencia para regular mecanismos de cooperación, en este caso los Convenios, está vinculada a la titularidad de la competencia sobre el ámbito material de que se trate. Sobre esta misma materia se pronuncia con carácter general la STC 13/1992 de 6 de febrero (FJ 10).

17. Los casos anteriormente analizados se refieren a convenios celebrados entre el Estado y una Comunidad Autónoma. En la jurisprudencia constitucional se ha planteado un conflicto relativo a un convenio celebrado entre Comunidades Autónomas ⁴⁶. En la STC 44/1986 de 17 de abril, se resuelve la impugnación interpuesta por el Gobierno contra una resolución del Presidente de la Generalidad de Cataluña por la que aprueba el Convenio suscrito con el Presidente del Consejo Regional de Murcia sobre participación y cooperación en cuantas actuaciones afecten a las aspiraciones y necesidades comunes a ambas colectividades. El Tribunal analiza en esta Sentencia la *naturaleza* y *requisitos* de los Convenios suscritos entre Comunidades Autónomas a partir del art. 145 de la Constitución ⁴⁷:

«El número 1 del artículo 145 de la CE, que tiene su precedente casi literal en el artículo 13 de la Constitución de 1931, establece que «en ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas». Y en el número 2 del mismo precepto, una vez establecida claramente aquella prohibición, se incluyen normas o previsiones estatutarias para la regulación de los acuerdos o convenios de cooperación, a fin de que a través de éstos no puedan crearse situaciones contrarias a la prohibición. No es, por tanto, el número 2 del artículo 145, un precepto que habilite a las Comunidades para establecer convenios entre ellas, sino que, *supuesta esa capacidad*, delimita por su contenido los requisitos a que ha de atenerse la regulación de esta materia en

⁴⁶ Sobre esta cuestión, constituye una obra clásica, *Los Convenios entre Comunidades Autónomas*, de MENÉNDEZ REXACH, IEAL, Madrid 1982. Con carácter general, la tesis doctoral «Los Convenios entre Administraciones Públicas» presentada en la Universidad Autónoma de Madrid por RODRÍGUEZ DE SANTIAGO en 1995, de próxima publicación.

⁴⁷ El art. 145 CE dispone:

1. En ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas.
2. Los Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de los servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales.

los Estatutos ⁴⁸ y establece el control por las Cortes Generales de los acuerdos o convenios de cooperación» (FJ 2).

Más adelante el Tribunal precisa:

«el art. 145.2 de la Constitución no habilita o instituye la posibilidad de celebrar convenios, sino que los delimita y en función de su contenido establece los requisitos que han de cumplir para su vigencia» (FJ 4).

Evidentemente, las Comunidades Autónomas en materias de su competencia pueden suscribir Convenios tanto con el Estado como con otras Comunidades Autónomas, que estarán sometidos en lo que se refiere a sus *requisitos formales* a lo establecido por el art. 145 de la Constitución (Convenios entre Comunidades Autónomas), las normas estatutarias de desarrollo y lo dispuesto en los arts. 5 a 8 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (aprobada con posterioridad al planteamiento de esta impugnación).

En la Sentencia 44/1986, el Tribunal precisa la naturaleza jurídica de los Convenios, que tienen «*contenido vinculante*», frente a «otros supuestos que no merecen esa calificación jurídica como pudieran ser declaraciones conjuntas de intenciones sin contenido vinculante, o la mera exposición de directrices o líneas de actuación» (FJ 3). En síntesis, el Tribunal aclara más adelante que para calificar el acuerdo es preciso analizarlo «*en su conjunto*»:

«No hace falta examinar el contenido de cada uno de los apartados en que se tratan las diferentes materias. Basta la comprobación de que su texto contiene *compromisos de actuación en sentido determinado* (FJ 3) ⁴⁹.

⁴⁸ El artículo 27 del Estatuto de Cataluña dispone:

1. Para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a materias de su exclusiva competencia, la Generalidad podrá celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas. Estos acuerdos deberán ser aprobados por el Parlamento de Cataluña y comunicados a las Cortes Generales y entrarán en vigor a los treinta días de esta comunicación, salvo que éstas acuerden en dicho plazo que, por su contenido, el Convenio debe seguir el trámite previsto en el párrafo 2 de este artículo, como acuerdo de cooperación.

2. La Generalidad también podrá establecer acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas, previa autorización de las Cortes Generales.

Estos acuerdos o convenios de cooperación se regulan en el artículo 19 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, aprobado por Ley Orgánica 4/1982 de 9 de junio, es decir, con posterioridad a la resolución impugnada en este proceso.

⁴⁹ Se cita como ejemplo de compromisos de actuación contenidos en el Convenio, entre otros, «el compromiso de la Generalidad de Cataluña, de asignar plazas preferentes y gratuitas para los cursos de reciclaje de catalán que organiza a los Profesores murcianos que obtengan plaza en concursos de traslado de Murcia a Cataluña o en las oposiciones convocadas por la Generalidad.

En este caso el Tribunal declara la nulidad del Convenio «por falta de un requisito constitucionalmente exigido para su validez, la autorización de las Cortes Generales que exige el art. 145.2 de la CE y que configura como previo a su aprobación el artículo 27.2 del Estatuto de Cataluña» (FJ 3).

e) *Cooperación frente a coordinación*

1. A lo largo de la exposición de este apartado C, (relativo al principio de cooperación en la jurisprudencia constitucional), ha aparecido con reiteración el concepto de *coordinación*, tanto para mostrar la evolución que ha experimentado el Tribunal Constitucional en la precisión del significado de estas figuras, como citado «conjuntamente» o «por oposición» a la *cooperación* en muchas Sentencias. Se trata en ambos casos de mecanismos dirigidos a un mismo *fin*, en definitiva el funcionamiento eficaz del sistema de distribución de competencias, «sin alterar en ninguno de los casos la titulación y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación» (STC 214/1989, FJ 20 f); sin embargo, en tanto la facultad de coordinar deriva de un *título competencial específico* —que puede ser tanto una competencia de «coordinación» o «coordinación general», como sobre las «bases» o «legislación básica» o «el conjunto de la potestad normativa sobre una materia que obliga a garantizar una adecuada ejecución autonómica»— la cooperación tiene su fundamento en la esencia del modelo territorial que establece la Constitución de 1978. Si en el ámbito de la *coordinación* se integran en un solo sistema ordenado las acciones emprendidas por diversas entidades u órganos, de suerte que es la *determinación definitiva y unitaria* del plan lo que posibilita la acción homogénea (...) (STC 227/1988, FJ 20 d), en el ámbito de la *cooperación*, en principio, esta integración debe producirse por medio del *consenso o acuerdo entre las partes*.

2. Sin embargo, esta oposición o diferenciación entre ambos conceptos ofrece sólo una visión parcial del problema. Como se ha expuesto a lo largo de este trabajo, la *cooperación* constituye «un *prius* lógico y jurídico» en relación con la *coordinación* (STC 106/1987) «precede» al ejercicio de las facultades de coordinación (STC 102/1995), etc. En realidad, las actuaciones *previas necesarias* a la adopción de la decisión unilateral que supone el ejercicio de la competencia de coordinación pueden calificarse como *instrumentos o mecanismos de cooperación*⁵⁰.

⁵⁰ Frente a la tesis que se mantiene en el texto, adoptada a partir de la jurisprudencia constitucional, DE OTTO mantiene una formulación parcialmente coincidente pero que parece querer evitar aplicar el término cooperación para referirse a la fase previa a la coordinación. En este

En la Sentencia 243/1994 de 21 de julio (entre otras, como por ejemplo STC 329/1993) se completa este cuadro:

«cuando además del alcance territorial superior al de una Comunidad Autónoma del fenómeno objeto de la competencia, la actividad pública que sobre él se ejerza no sea susceptible de fraccionamiento, y aun en este caso, *cuando dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o de coordinación*, sino que requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar su atribución a un único titular, que forzosamente debe ser el Estado, o cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad de integrar intereses contrapuestos de varias Comunidades Autónomas (FJ 6).

3. A la luz de esta doctrina jurisprudencial quizá podría formularse la siguiente hipótesis de trabajo:

— La colaboración entre las diversas organizaciones territoriales del Estado español se realiza en un primer nivel a través del *deber de cooperación* que las vincula, que puede articularse a través de diversos mecanismos, instrumentos o técnicas que a su vez pueden o no estar regulados por la legislación general o sectorial.

— En aquellos casos en que la cooperación no sea suficiente para la consecución del fin establecido (en definitiva, el buen funcionamiento del sistema) la atribución por el ordenamiento jurídico a una organización de facultades de coordinación permite integrar la acción de los participantes mediante una decisión unitaria. En este caso, los mecanismos de cooperación previos al ejercicio de la facultad de coordinación deben estar regulados por la legislación sectorial aplicable, así como, en su caso, los mecanismos de cooperación posteriores al ejercicio de dicha función de coordinación.

— En aquellos supuestos en que ni la cooperación ni la coordinación sean cauces suficientes para la consecución del fin establecido, y se cumplan las condiciones que el Tribunal Constitucional determina, se puede otorgar al Estado, (o en su caso «a un ente con capacidad para integrar intereses contrapuestos de varias Comunidades Autónomas»), *alterando el orden competencial*, la facultad para adoptar una *decisión unitaria* («requiere un grado de homogeneidad que sólo

sentido, establece que hay cooperación allí donde el resultado se consigne de acuerdo con el principio de bilateralidad en alguna de las fases de su gestación o en su fruto mismo y hay que hablar de coordinación por el contrario cuando la conjunción que se persigue se obtiene mediante decisión unilateral acompañada o no de actividades bilaterales en su preparación. Formalmente parece que se produce un solapamiento en la definición de ambos conceptos. («Ejecución de la legislación de las Comunidades Autónomas y su control»; en el Tomo VII del *Homenaje al prof. GARCÍA DE ENTERRÍA*, Ed. Civitas, pág. 3382).

pueda garantizar su atribución a un único titular»). En estos casos es necesario aún con mayor rigor que en el supuesto anterior garantizar la participación autonómica a través de *mecanismos de cooperación* previos y posteriores al ejercicio de la competencia en cuestión, que deben ser fijados por la legislación sectorial aplicable, así como una interpretación restrictiva en relación con el ámbito de aplicación de dicha competencia que se asume vulnerando lo establecido por el bloque de la constitucionalidad; en muchos de los supuestos en que se produce dicha alteración competencial es posible invocar un título genérico que justifique la atribución de la competencia al Estado.

IV. RECAPITULACIÓN

El propio título de este trabajo referido a la Jurisprudencia constitucional ha condicionado la realización del análisis de la cooperación fundamentalmente a la luz de los conflictos que se plantean entre Estado y Comunidades Autónomas; la referencia a las Entidades Locales sólo tiene lugar cuando el objeto de impugnación lo constituye la legislación local o la atribución por parte de legislación sectorial de competencias a las mismas.

Aunque en la actualidad aún no se puede afirmar que el Tribunal Constitucional haya despejado todas las incógnitas que plantea este complejo concepto de la cooperación, sí parece claro que ha aportado en los abundantes conflictos en que generalmente de forma lateral o secundaria reflexiona sobre el mismo, elementos suficientes para realizar un ensayo de construcción de una teoría o cuadro general que enmarque los distintos supuestos que se plantean en este ámbito. A mi juicio, puede afirmarse que el Tribunal ha hecho suya la afirmación de HESSE⁵¹ según la cual, «si la Constitución se propone la unidad y mantenimiento de la unidad política, ello exige otorgar preferencia en la solución de los problemas jurídico-constitucionales a aquellos puntos de vista que promuevan y mantengan dicha unidad». En este sentido, la garantía del funcionamiento eficaz del sistema ha justificado la atribución al Estado de competencias autonómicas en virtud de una doctrina jurisprudencial que en ocasiones —aunque el Tribunal no lo diga— parece tener apoyo en algún título de intervención estatal de carácter genérico, aunque el Tribunal no lo requiera ni lo reconozca.

En el sistema de organización territorial establecido por la Constitución española de 1978 se fundamenta un principio general de colaboración que modaliza e informa el ejercicio de las competencias pro-

⁵¹ HESSE, *Ob. cit.* (2) pág. 50.

pías de las distintas entidades territoriales que componen el Estado español. Este principio, además, permite flexibilizar el régimen de distribución de competencias entre las diversas organizaciones territoriales que integran dicho Estado a través de la realización de traslados competenciales (transferencia, delegación, etc.) así como de la articulación de instrumentos o técnicas de coordinación y cooperación, con el fin de lograr un funcionamiento más eficaz del sistema en su conjunto. El ejercicio de este deber de colaboración en el ámbito de las competencias propias (cooperación y coordinación) puede ser analizado a través de la siguiente escala:

1. Ejercicio leal de las propias competencias, no obstaculizando el ejercicio de las competencias ajenas (dimensión negativa).

2. Desarrollo de mecanismos de cooperación libremente configurados por las partes.

3. Desarrollo de mecanismos de cooperación en aplicación de los genéricamente definidos por el Estado en la legislación general o de los previstos en la Constitución.

4. Cumplimiento de los mecanismos de cooperación fijados por la legislación sectorial (establecida por la organización territorial titular de la competencia material).

5. Cumplimiento de los mecanismos de cooperación fijados por la legislación sectorial previos —y en su caso posteriores— al ejercicio de facultades de coordinación, ejercicio que exige un título competencial específico.

6. Cumplimiento de los mecanismos de cooperación (previos y posteriores) fijados por la legislación que permita *con carácter excepcional*, en los casos establecidos por el Tribunal Constitucional, la atribución al Estado de competencias de titularidad autonómica con el fin de garantizar la gestión eficaz de un sector de actividad determinado.

A través de esta articulación formal del deber de cooperación se pretende garantizar aquella vieja aspiración de HESSE: «es imprescindible que el acuerdo del constituyente histórico se mantenga entre aquellos cuya actuación y cooperación dicho constituyente trató de dirigir y coordinar a través de las normas de la Constitución⁵². Cuando nos acercamos al vigésimo aniversario de la Constitución de 1978. «nuestra Constitución jurídica posee hoy una significación superior para la vida del Estado que en todas las etapas anteriores»; «la argumentación y discusión jurídico-constitucionales juegan un papel dominante» en las relaciones entre las diversas organizaciones y poderes del Estado⁵³.

⁵² *Ob. cit.* (2) pág. 28.

⁵³ HESSE, *Ob. cit.* (2) pág. 79.

V. RELACIÓN DE SENTENCIAS CITADAS

- STC 4/1981 de 2 de febrero.
- STC 25/1981 de 14 de julio.
- STC 32/1981 de 28 de julio.
- STC 37/1981 de 16 de noviembre.
- STC 1/1982 de 28 de enero.
- STC 5/1982 de 8 de febrero.
- STC 18/1982 de 4 de mayo.
- STC 26/1982 de 24 de mayo.
- STC 30/1982 de 30 de junio.
- STC 33/1982 de 4 de junio.
- STC 35/1982 de 14 de junio.
- STC 64/1982 de 4 de noviembre.
- STC 25/1983 de 7 de abril.
- STC 32/1983 de 28 de abril.
- STC 42/1983 de 20 de mayo.
- STC 71/1983 de 29 de julio.
- STC 76/1983 de 5 de agosto.
- STC 87/1983 de 27 de octubre.
- STC 88/1983 de 27 de octubre.
- STC 113/1983 de 6 de diciembre.
- STC 11/1984 de 2 de febrero.
- STC 49/1984 de 5 de abril.
- STC 77/1984 de 3 de julio.
- STC 85/1984 de 26 de julio.
- STC 95/1984 de 18 de octubre.
- STC 96/1984 de 19 de octubre.
- STC 123/1984 de 18 de diciembre.
- STC 48/1985 de 28 de marzo.
- STC 80/1985 de 4 de julio.
- STC 143/1985 de 24 de octubre.
- STC 144/1985 de 19 de diciembre.
- STC 154/1985 de 12 de noviembre.
- STC 157/1985 de 15 de noviembre.
- STC 179/1985 de 19 de diciembre.
- STC 11/1986 de 28 de enero.
- STC 29/1986 de 20 de febrero.
- STC 44/1986 de 17 de abril.
- STC 56/1986 de 13 de mayo.
- STC 95/1986 de 10 de julio.
- STC 96/1986 de 10 de julio.
- STC 146/1986 de 25 de noviembre.
- STC 27/1987 de 27 de febrero.

- STC 106/1987 de 25 de junio.
- STC 13/1988 de 4 de febrero.
- STC 101/1988 de 8 de junio.
- STC 104/1988 de 8 de junio.
- STC 152/1988 de 20 de julio.
- STC 181/1988 de 13 de octubre.
- STC 186/1988 de 17 de octubre.
- STC 201/1988 de 27 de octubre.
- STC 227/1988 de 29 de noviembre.
- STC 252/1988 de 20 de diciembre.
- STC 75/1989 de 24 de abril.
- STC 145/1989 de 21 de septiembre.
- STC 188/1989 de 16 de noviembre.
- STC 209/1989 de 15 de diciembre.
- STC 214/1989 de 21 de diciembre.
- STC 46/1990 de 15 de marzo.
- STC 64/1990 de 5 de abril.
- STC 96/1990 de 24 de mayo.
- STC 133/1990 de 19 de julio.
- STC 209/1990 de 17 de diciembre.
- STC 211/1990 de 20 de diciembre.
- STC 45/1991 de 28 de febrero.
- STC 17/1991 de 31 de enero.
- STC 100/1991 de 13 de mayo.
- STC 149/1991 de 4 de julio.
- STC 13/1992 de 6 de febrero.
- STC 18/1992 de 10 de febrero.
- STC 79/1992 de 28 de mayo.
- STC 146/1992 de 16 de octubre.
- STC 157/1992 de 22 de octubre.
- STC 243/1993 de 15 de julio.
- STC 329/1993 de 12 de noviembre.
- STC 330/1993 de 13 de noviembre.
- STC 331/1993 de 12 de noviembre.
- STC 36/1994 de 10 de febrero.
- STC 191/1994 de 23 de junio.
- STC 194/1994 de 28 de junio.
- STC 243/1994 de 21 de julio.
- STC 59/1995 de 17 de marzo.
- STC 101/1995 de 22 de junio.
- STC 102/1995 de 26 de junio.
- STC 112/1995 de 6 de julio.
- STC 175/1995 de 5 de diciembre.
- STC 109/1996 de 13 de junio.

