

ACTUACIONES DE COOPERACION Y COORDINACION ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS (*)

por

Alberto Pérez Calvo

Profesor Titular de Teoría del Estado y Derecho Constitucional.
Director General de Régimen Jurídico.
Ministerio para las Administraciones Públicas

SUMARIO: I. EL MARCO GENERAL DE LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS.—II. APORTACIONES JURISPRUDENCIALES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN RELACION CON LOS CONCEPTOS DE COOPERACION Y COORDINACION.—III. MECANISMOS DE COOPERACION Y COORDINACION SURGIDOS DESPUES DE LA CONSTITUCION Y LOS ESTATUTOS.

En un trabajo que, como éste, lleva un título que alude a la cooperación y coordinación en nuestro Estado autonómico, resulta obligado hacer una referencia, aunque sea breve, al marco general que la Constitución establece para las relaciones entre las Comunidades Autónomas y las instituciones centrales del Estado.

(*) Ponencia presentada al Primer Simposium Internacional de Derecho Constitucional Autonómico. Peñíscola, noviembre de 1985.

I. EL MARCO GENERAL DE LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

En este sentido, me parece necesario partir de la solemne afirmación contenida en el artículo 1.1 de la Constitución, que proclama que España se constituye en un «Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político».

Como ha sido perfectamente explicado en nuestro país por valiosas monografías sobre el tema, el concepto de Estado social nace como una construcción ideológica frente a la no menos ideológica de Estado liberal. Se trataba de conseguir que la actuación del Estado, calculada y programada con arreglo a criterios racionales humanos, pudiera salir al paso de los efectos desastrosos que la filosofía liberal y la consiguiente inhibición del Estado originaba en la vida económica y social. Ello no significaba, como se sabe, que los valores y objetivos perseguidos por el Estado social tuvieran que desplazar a los valores liberales y democráticos; al contrario, la filosofía que sustenta el Estado social no solamente hizo suyos los valores democrático-liberales de libertad, de igualdad y de participación ciudadana en la vida pública a través del sufragio, sino que pretendía y pretende que dichos valores tengan no sólo una cobertura formal, constitucional, sino que, a ser posible, nazcan de la misma realidad social.

Como puede verse, nuestra Constitución recoge esta filosofía. Lo demuestra el artículo 1.º a que acabo de referirme y otros como el 39 y siguientes —De los principios rectores de la política social y económica— (protección a la familia y a la infancia, política orientada al pleno empleo, Seguridad Social, salud, acceso a la cultura, medio ambiente, etc.). Especial mención requiere el artículo 9.2, que dice textualmente:

«Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impida, o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.»

De acuerdo con este precepto, el Estado, las Administraciones Públicas en general, no deben limitarse a ejercer un puro papel neutral ante los problemas económicos y sociales generados en el ámbito de la sociedad, sino que deben de mantener una actitud beligerante a fin de conseguir los objetivos de igualdad y bienestar social recogidos en la Constitución. Cabe añadir, igualmente, que junto a la fundamentación

democrática que legitima al Estado social, hoy las instituciones necesitan igualmente de la legitimación que proporciona el cumplimiento eficaz de sus responsabilidades sociales. De ahí que cobre una especial relevancia la exigencia de que las actuaciones de las Administraciones Públicas en su conjunto respondan a criterios de racionalidad y coherencia y, en definitiva, de eficacia, tal como ordena el artículo 103.1 de la Constitución.

¿Qué significa todo ello? Significa que, con arreglo a estos postulados constitucionales, el Estado de las autonomías, que también responde a exigencias constitucionales como la recogida en el artículo 2, ha de construirse de tal manera que se produzca un equilibrio armónico entre el principio de autonomía a que conduce el artículo 2 citado y el principio de unidad a que nos lleva el también mencionado artículo 1.º de la Constitución (1).

En todo caso, quizás no sea necesario recordar que circunstancias histórico-sociales hasta cierto punto similares a la actual española han supuesto lo que en Estados Unidos se conoce como el paso del «Dual Federalism» al «Cooperative Federalism» o federalismo cooperativo. Es decir, se ha pasado de una situación en que el Gobierno federal, por un lado, y los Gobiernos de los Estados miembros, por otro, constituían dos esferas separadas, sin interferencias recíprocas, a otra de mutua complementación. Por otro lado, es bien conocida la realidad del llamado también federalismo cooperativo de la República Federal de Alemania, como para que sea necesario insistir en ello.

En definitiva, el federalismo cooperativo se presenta como una técnica que, en general, destierra la rígida separación competencial tal como se entendía en el primer federalismo americano y supone la constitución de mecanismos formales e informales de encuentro y colaboración.

Sin embargo, y a pesar de todo lo que acabo de decir, la Constitución española contiene aspectos que han sido criticados, sin duda con razón, desde la perspectiva de la interrelación y cooperación. Tal es el caso del empleo del término «competencia exclusiva» introducido por la Constitución y, por supuesto, el empleo abusivo de este mismo término por parte de los Estatutos de Autonomía. Asimismo, se ha llegado a decir que la configuración del Senado como Cámara de representación territorial ha sido «la gran ocasión perdida» por nuestros constituyentes al

(1) Antinomia aparente de la que el Tribunal Constitucional se ha hecho eco en Sentencia de 2 de febrero de 1981, en la que afirma que «en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución».

objeto de institucionalizar la participación decisiva de las Comunidades Autónomas en las grandes decisiones del Estado.

Con todo, no conviene exagerar las carencias que en este terreno pueda presentar la Constitución española.

Así, ante todo, conviene señalar que el término «exclusivo», aplicado a una competencia se ha ido relativizando, tras las observaciones críticas hechas por la doctrina en general y por la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Así, en dos ocasiones, el Tribunal Constitucional ha hablado del sentido equívoco con que se utiliza el adjetivo «exclusivo» tanto en la Constitución como en los Estatutos —Sentencias de 16 de noviembre de 1981 y 5/82, de 8 de febrero—. En esta última sentencia, el Tribunal señala además que «resulta aventurado cualquier razonamiento que ... intente arrancar de la diferencia existente entre una competencia atribuida con carácter exclusivo, sin perjuicio de la legislación básica que corresponde al Estado, y una competencia para legislar y ejecutar que debe ejercerse “en el marco de la legislación básica del Estado” ...». En otra ocasión —Sentencia 1/82, de 28 de enero—, el Tribunal Constitucional declara que tanto la denominada competencia exclusiva del País Vasco para la planificación de la actividad económica de acuerdo con la ordenación general de la Economía y la competencia del Estado, también denominada exclusiva, para establecer las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, están llamadas objetiva y necesariamente a ser concurrentes. Finalmente, en Sentencia 69/82, de 23 de noviembre, el Tribunal Constitucional, con el fin de destacar un matiz de mayor autonomía en relación con una competencia —espacios naturales protegidos— prevista por el Estatuto de Autonomía de Cataluña, se ve obligado a hablar de «competencia exclusiva en sentido estricto». Y aún en este caso, el Tribunal añade que la competencia en cuestión no debe considerarse «ilimitada o absoluta», pues «autonomía no equivale a soberanía, ya que incluso las competencias autonómicas exclusivas han de situarse siempre dentro del marco constitucional».

Además, en este orden de ideas, es preciso no olvidar las propias previsiones constitucionales.

Así, en primer lugar, la Constitución contiene unos principios que constituyen límites jurídicamente infranqueables frente a actuaciones que pongan en peligro valores que la Constitución considera esenciales. Es el caso del artículo 138.1 y 2, que afirma, respectivamente, el principio de solidaridad y el principio de que las diferencias entre los distintos Estatutos de Autonomía no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos y sociales. Este artículo aparece, además, en el frontispicio

del Título VIII, «De la organización territorial del Estado». En este mismo lugar encontramos también el artículo 139.2, que prohíbe la adopción de medidas por cualquier autoridad que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español. El número 1 de este mismo artículo afirma que todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio español.

Hay que pensar, por otra parte, que estos principios no quedan en el vacío, puesto que además de que pueden ser invocados ante el Tribunal Constitucional y aplicados por éste, quedan conectados con la habilitación que reserva al Estado el artículo 149.1.1. En efecto, este último precepto afirma que corresponde al Estado la competencia sobre la «regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales». Y, en general, si se examinan todas las previsiones contenidas en el párrafo 1.º del artículo 149, puede observarse que el Estado resulta competente, además de para la regulación global de las materias directamente conectadas con la soberanía — nacionalidad, relaciones internacionales, defensa y Fuerzas Armadas...—, en la definición fundamental, es decir, la regulación legal del resto de las materias, quedando a disposición de las Comunidades Autónomas el desarrollo reglamentario y ejecución. O, en otros casos, corresponde al Estado la regulación básica y queda a disposición de las Comunidades Autónomas el desarrollo y ejecución de dichas bases. Igualmente, el mismo precepto reserva al Estado determinadas funciones, como la coordinación de la planificación general y de la actividad económica o de la sanidad. En este mismo sentido merece destacarse también la precisión del artículo 158.1, que establece:

«En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función ... de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios fundamentales en todo el territorio español.»

En definitiva, el criterio seguido para atribuir al Estado las funciones de coordinación u otras a que acabo de referirme o la producción de la ley o de las bases en determinadas materias, no es otro que el de garantizar que los valores fundamentales de igualdad y de libertad, así como las prestaciones sociales, tengan un nivel mínimo igual en todo el territorio nacional, del mismo modo que, por ejemplo, en el campo económico, las diferentes funciones desarrolladas por las distintas Adminis-

traciones vayan en un sentido homogéneo, precisamente en el deseado por el Gobierno de la Nación o las Cortes Generales, en su caso.

Como supuesto no ordinario, cabe mencionar igualmente las previsiones contenidas en el artículo 150.3, que prevé las llamadas Leyes de Armonización. Y podemos señalar también la especial medida de «coerción estatal» inspirada en la «coerción federal» prevista en la Ley Fundamental de Bonn y que recoge la Constitución española —art. 155— para el caso de que una Comunidad Autónoma no cumpliera sus obligaciones o atentare gravemente al interés general de España. En este supuesto el Gobierno, después de requerir al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en caso de no ser atendido, con la aprobación por la mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para que dicha Comunidad ejecute de modo forzoso sus obligaciones o para la protección del mencionado interés general.

Desde el punto de vista de las Comunidades Autónomas, la Constitución ha previsto también diferentes mecanismos de participación en las decisiones del Estado.

Ya hemos visto las críticas vertidas acerca de la configuración actual del Senado. A pesar de todo, cabe recordar que corresponde a las Asambleas de las Comunidades Autónomas designar un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio —art. 69.5—. Igualmente corresponde a las Asambleas de las Comunidades Autónomas solicitar del Gobierno de la Nación que adopte un proyecto de ley o remitir una proposición de ley ante la Mesa del Congreso —art. 87.2—.

También se prevé una forma de participación de las Comunidades Autónomas en algo tan fundamental como es la planificación económica. Posteriormente, al hablar de las Conferencias Sectoriales, volveré a incidir en esta materia, pero ya se puede adelantar que la Constitución declara —art. 131.2— que el Gobierno elaborará los proyectos de planificación de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas.

Otra de las formas de participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado reside en la legitimación de sus Gobiernos y de sus Asambleas para acudir al Tribunal Constitucional por la vía del conflicto de competencia o del recurso de inconstitucionalidad, contra disposiciones del Estado y de otras Comunidades Autónomas.

En definitiva, después de lo que acabo de exponer, puede decirse que, a pesar de ciertas carencias que en materia de interrelación Comunidades Autónomas-Estado pueden observarse en nuestra Constitución, o, también, a pesar de determinados vocablos arcaicos que han podido recogerse en la misma Carta Fundamental y en los Estatutos, lo

cierto es que la lógica del sistema presupone la coordinación y colaboración de las Administraciones estatal y autonómica y, en general, de todas las Administraciones —como lo precisa explícitamente el artículo 103.1 de la Constitución—.

Cuando, como acabo de observar, la Constitución determina que una misma materia está sujeta a la actividad de dos agentes, es decir, por ejemplo, el Estado dicta las bases y la Comunidad Autónoma las desarrolla y ejecuta, ¿qué cabe pensar sino que sólo a través de la mutua colaboración pueden satisfacerse los objetivos no menos constitucionales de racionalidad y eficacia exigidos por el Estado social?

Más aún, como se ha previsto y propuesto, Estado y Comunidades Autónomas son agentes de un mismo proceso en el que cada uno desempeña un determinado papel: al Estado va a acabar correspondiéndole fundamentalmente la labor de ordenación y dirección política en sus grandes líneas, así como la coordinación, especialmente en el terreno económico. A las Comunidades Autónomas, por su parte, va a incumbirles la tarea de desarrollar y ejecutar esas grandes directrices políticas, estableciendo en su propio ámbito la dirección política que en el marco de su autonomía quiera darse cada una de ellas.

Incluso, partiendo de estas premisas, la previsión constitucional de que el Estado puede transferir o delegar en las Comunidades Autónomas determinadas facultades correspondientes a materias de titularidad estatal —art. 150.2— nos abre la puerta para redondear, si fuera necesario, esa «especialización de funciones» a que antes se ha aludido, de manera que el Estado pudiera transferir o delegar unas funciones ajenas a las labores de definición de las líneas y objetivos básicos y de coordinación.

II. APORTACIONES JURISPRUDENCIALES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN RELACION CON LOS CONCEPTOS DE COOPERACION Y COORDINACION

A este respecto, el Tribunal ha formulado afirmaciones importantes que han puesto de relieve principios generales que subyacen a los propios mecanismos establecidos por la Constitución y que, llegado el caso, ayudan a un desarrollo e interpretación coherente de esos mismos mecanismos.

Así, en primer lugar, el Tribunal Constitucional afirma la existencia de un deber general de auxilio recíproco o de colaboración entre autoridades estatales y autónomas que, al encontrarse implícito en la propia

esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución, no es menester justificar en preceptos concretos —Sentencia 18/82, de 4 de mayo—. De este deber general de colaboración, también llamado de cooperación —Sentencia 71/83, de 29 de julio—, deriva la obligación, que se impone a las autoridades estatales y autonómicas, de suministrarse recíprocamente la información y los datos necesarios para el ejercicio de las propias competencias (2). Por otro lado, señala el Tribunal Constitucional, este deber de auxilio mutuo y de colaboración puede, en determinadas circunstancias y condiciones, alterar el orden normal de competencias. La doctrina jurisprudencial que se comenta, que guarda conexión con la clásica en Derecho Constitucional del «estado de necesidad», dice al respecto que una autoridad no competente de acuerdo con el orden normal de competencias puede adoptar medidas dirigidas a la protección de los ciudadanos por razones de necesidad y urgencia de forma que no pueda esperarse a la actuación de las autoridades normalmente competentes. En todo caso, insiste el Tribunal Constitucional, es preciso que las medidas se justifiquen por su urgencia y necesidad y que, además, se adopten en forma que no sustituyan más que en lo indispensable la intervención de las autoridades competentes para la acción... o ayuden y complementen a la actividad de éstas (3).

Una figura que muchas veces se asocia a la de colaboración o cooperación es la de coordinación, concepto que el Tribunal Constitucional ha abordado fundamentalmente en tres sentencias que describiré brevemente.

Veamos la primera de las tres sentencias anunciadas. Se trata de la 32/83, de 28 de abril, dictada con ocasión de los conflictos de competencia promovidos por el Gobierno Vasco contra los Reales Decretos de 27 de noviembre de 1981, sobre el registro sanitario de alimentos y sobre coordinación y planificación sanitaria. La sentencia se refiere, en primer lugar, al principio de coordinación como tal y dice de él que «persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema». A continuación, la sentencia aborda la coordinación como competencia que el artículo 149.1.16 de la Constitución atribuye al Estado —en materia de sanidad—. Y dice de ella que

(2) Ver los diferentes supuestos contemplados en las Sentencias 18/82, citada; 71/83, citada, y 76/83, de 5 de agosto.

(3) Sentencia 33/82, de 8 de junio; ver también Sentencias 64/82, de 4 de noviembre, y 95/84, de 18 de octubre.

«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 en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema sanitario».

La segunda sentencia que se aborda, la 12/84, de 2 de febrero, responde también a un conflicto planteado por el Gobierno Vasco contra el Acuerdo del Consejo de Ministros que autoriza a la Comunidad Autónoma Vasca para emitir deuda pública. Como se sabe, el Acuerdo del Consejo de Ministros, motivo del conflicto, es el previsto por el artículo 14.3 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas —LOFCA—, que dice textualmente:

«Para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o cualquier otra apelación al crédito público, las Comunidades Autónomas precisarán autorización del Estado.»

En primer lugar, el Tribunal enmarca las competencias de cualquier Comunidad Autónoma en materia de emisión de deuda pública dentro de los principios básicos del orden económico y, en concreto, de los resultantes de la denominada «constitución económica». Asimismo, el Tribunal recuerda el artículo 156.1 de la Constitución, que habla de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas «con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal...». De todo ello, dice el Tribunal, derivan ciertas limitaciones a las competencias económicas y financieras de las Comunidades Autónomas que, en el caso del País Vasco, quedan reflejadas en el artículo 45.2 de su Estatuto, que exige que «el volumen y características de las emisiones —de deuda pública— se establecerán de acuerdo con la ordenación general de la política crediticia y en coordinación con el Estado». Pues bien, continúa el Tribunal, lo que ha hecho la LOFCA en su artículo 14.3 es reconocer al Estado la competencia concreta de autorización de la deuda de acuerdo con los principios y previsiones constitucionales anteriores. Y añade el Tribunal:

«... la coordinación de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y, en concreto, de sus respectivas políticas de endeudamiento, no se agota ... en la emisión de informes no vinculantes ..., sino que la integración de la diversidad de las partes en un conjunto unitario perseguida por la actividad de coordinación ... exige la adopción de medidas necesarias y suficientes para asegurar tal integración. De ahí que puedan ser consideradas las autorizaciones de emisión de deuda pública ... como medios al servicio de la coordinación indicada.»

La tercera sentencia a que me he referido antes es la dictada el 25 de octubre de 1985, en relación con el recurso de inconstitucionalidad promovido igualmente por el Gobierno Vasco contra el artículo 5.a de la Ley 25/82, de 30 de junio, de Agricultura de Montaña. Esta Ley, que pretende establecer un régimen jurídico especial para las zonas de agricultura de montaña con el fin de posibilitar su desarrollo global, establece en el impugnado artículo 5.a que corresponde al Gobierno «aprobar las declaraciones de zona de agricultura de montaña en todo el territorio nacional, a los efectos de la aplicación de todos o parte de los beneficios de esta Ley». Por otro lado la Disposición Adicional de la Ley citada establece que este precepto, entre otros, «es de aplicación general conforme a lo dispuesto en el artículo 149.1.23 de la Constitución». Como se sabe, el precepto constitucional mencionado atribuye al Estado la legislación básica sobre protección del medio ambiente y sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.

En relación con los datos anteriores, el Gobierno Vasco, como recurrente, alega que el precepto impugnado invade las competencias estatutarias del País Vasco, concretamente las contenidas en el artículo 10.8 del Estatuto de Autonomía, que atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco competencia exclusiva en materia de «montes, aprovechamientos forestales, vías pecuarias y pastos, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.23 de la Constitución».

Por su parte, el Tribunal Constitucional procede a relacionar el artículo 5.º a con el resto de la ley, de modo que, señala, los beneficios a que alude el mencionado precepto —indemnizaciones, ayuda técnica, subvenciones, créditos y exenciones o desgravaciones fiscales— aparecen vinculados a los correspondientes «programas de ordenación y promoción de recursos agrarios de montaña», en cuya elaboración participan todas las Entidades territoriales afectadas —y, entre ellas, las Comunidades Autónomas—. El Tribunal manifiesta igualmente que las materias afectadas por los programas —medio ambiente, ordenación del territorio, agricultura, montes y aprovechamientos forestales, ganadería, obras públicas, recursos y aprovechamientos hidráulicos, turismo, etcétera— exceden con mucho del ámbito de las que contempla el ya citado artículo 149.1.23 de la Constitución.

De todo lo anterior, el Tribunal deduce que las zonas de agricultura de montaña que vayan a declararse con arreglo al precepto impugnado, artículo 5.a, «se configuran como ámbitos territoriales en los que, mediante el ejercicio de una pluralidad de competencias —bien estatales, bien de las Comunidades Autónomas, o bien incluso de otros entes territoriales—, haya de desarrollarse una actividad de planificación o

programación económica», y añade el Alto Tribunal que las competencias que más directamente entran en juego en este caso son las relativas a la «planificación general de la actividad económica» (art. 149.1.13 de la Constitución que atribuye al Estado la definición de las bases y la coordinación) o a la «promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del País Vasco» (art. 10.25 del Estatuto, que atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva «de acuerdo con la ordenación general de la economía»).

Por último, el Tribunal Constitucional, después de haber conducido el problema al área de la planificación, concluye: «los actos de aprobación de declaraciones de zonas de agricultura de montaña previstos en el artículo impugnado se configuran como medidas de coordinación —es decir, de integración en un conjunto unitario de una diversidad de iniciativas por parte de diversos sujetos— en materia de planificación económica. En efecto, mediante tales aprobaciones se integran actos anteriores, realizados por diversos órganos o incluso por diversos sujetos, de fijación de los territorios en los que hayan de aplicarse los correspondientes «programas de ordenación y promoción» y, por lo tanto, de los ámbitos en que haya de confluir el ejercicio de muy diversas competencias —bien genéricas, como la de planificación, o bien específicas, correspondientes a las diversas materias más arriba señaladas—, tanto estatales como autonómicas o incluso de otros entes territoriales. Por otro lado, la aprobación de cada declaración habrá de tener lugar al final de un procedimiento, en el que pueden haber intervenido o participado las Comunidades Autónomas afectadas. Por lo que, al dictar el legislador estatal el artículo 5.ºa, de la Ley 25/1982, no ha hecho otra cosa que establecer un mecanismo de coordinación en materia de planificación económica, ya que la determinación definitiva y unitaria, conforme —es de suponer— a criterios homogéneos del ámbito del programa de que se trate, con base en las propuestas de los diversos entes territoriales afectados, sirve precisamente para posibilitar la acción conjunta y coordinada de todos ellos sobre un mismo territorio.

En la doctrina contenida en estas tres sentencias descritas puede contemplarse, como se ha visto, un concepto general de «coordinación» en el sentido de que esta figura «persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema» (4).

(4) Sentencia 32/83, ya citada.

A pesar de todo lo anterior, es preciso señalar que el término «coordinación», al menos en el campo de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, no es unívoco. Efectivamente, la Constitución, a los efectos que nos interesa, utiliza el término «coordinación» en el artículo 103.1 («la Administración Pública ... actúa de acuerdo con los principios de ... coordinación...»); en el artículo 149.1 («El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias»), apartado 13 (coordinación de la planificación general de la actividad económica), apartado 15 (coordinación general de la investigación científica y técnica), apartado 16 (coordinación general de la sanidad); finalmente, en el artículo 156.1, en el que se establece la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas con arreglo al principio de coordinación con la Hacienda estatal (y de solidaridad entre todos los españoles).

Pues bien, parece claro que en el primero y último casos citados, es decir, en los artículos 103.1 y 156.1, la Constitución habla de la «coordinación» como principio que informa, o bien la actuación de la Administración Pública en general, o bien las actuaciones de las Comunidades Autónomas en el desarrollo de su autonomía financiera. En cambio, cuando la Constitución emplea este término en los diferentes apartados del artículo 149.1 lo hace como competencia en virtud de la cual el Estado puede desarrollar actuaciones de coordinación.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional recoge estos dos sentidos de la palabra «coordinación». Así, entre otras, las sentencias 76/83, de 5 de agosto, y 80/85, de 4 de julio, hablan expresamente de la competencia de coordinación que diversos preceptos constitucionales atribuyen al Estado. Por otro lado, la sentencia 18/82, de 4 de mayo, alude al primero de los sentidos de la palabra «coordinación» antes apuntados, diciendo textualmente que «el principio de coordinación, en relación con las Comunidades Autónomas, se eleva por la norma fundamental a la consideración de uno de los principios de actuación» (arts. 103.1 y 152).

En relación con la coordinación, entendida como competencia del Estado, no es menester insistir en la búsqueda de su concepto central, pues las tres sentencias que se han expuesto con cierto detalle aludían a tres supuestos en que al Estado correspondía la competencia de coordinación; en el primer supuesto, la competencia de coordinación general de la sanidad; en el segundo, la de coordinación financiera, y en el tercero, la de coordinación de la planificación general de la actividad económica.

No obstante, puede ser conveniente recordar algunas precisiones hechas por el Tribunal Constitucional al respecto. En primer lugar, la que se refiere al respeto que el sujeto coordinante, el Estado, debe a las

competencias que han de ser objeto de la coordinación. Dice el Tribunal concretamente que «ni la fijación de bases ni la coordinación general deben llegar a tal grado de desarrollo que dejen vacías de contenido las correspondientes competencias de las Comunidades» (5).

En segundo lugar y como contrapunto a la afirmación anterior, el Tribunal, en sentencia 80/85, ya citada, dice que «cuando el Estado posee una competencia para la coordinación general, tal objetivo puede ser alcanzado mediante el ejercicio de la misma, que actúa como límite de la plenitud competencial de las Comunidades Autónomas».

Precisamente, en relación con la anterior afirmación de que la competencia de coordinación en manos del Estado supone un límite a la plenitud competencial de las Comunidades Autónomas, el Tribunal se plantea la hipótesis en que, siendo necesario alcanzar los fines perseguidos por la coordinación, el Estado carece de un título competencial para coordinar. Ante este supuesto el Tribunal, en la misma sentencia que se acaba de aludir, afirma que esa necesidad de alcanzar los fines perseguidos por la coordinación «no crea por sí misma competencia alguna para el Estado ni puede ser utilizada por éste, en consecuencia, para limitar indebidamente las competencias comunitarias». Pero, continúa el Tribunal, lo anterior no significa que sea imposible alcanzar dichos fines perseguidos por la coordinación ya que, recuerda, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas están sometidos al deber general de colaboración o cooperación que, como es doctrina del propio Tribunal, «no es preciso justificar en preceptos concretos». Continúa el Tribunal con la idea de que de este deber de colaboración se derivan algunas obligaciones para el Estado y las Comunidades Autónomas —como ya se ha visto al comienzo de este apartado—, pero añade el Tribunal:

«como este deber no implica extensión alguna de las competencias estatales, el Estado no puede tratar de imponerlo mediante la adopción de medidas coercitivas, sino buscando para las que haya de adoptar la previa conformidad de las Comunidades Autónomas competentes que, por esta vía, participan en la formación de la voluntad estatal» (6).

(5) Sentencia 32/83, citada.

(6) Esta relación entre los conceptos de colaboración y coordinación ya la había apuntado el Tribunal de modo genérico en sentencias anteriores, como la 18/82 o la 32/83, en la que al referirse a la competencia de coordinación que atribuye al Estado el artículo 149.1.16 de la Constitución, habla de la «coordinación que cuenta con la "obligada colaboración" de las Administraciones implicadas como un "prius", tanto lógico como jurídico, pues sin colaboración de los entes a coordinar ninguna coordinación es posible». Ver también sentencias 42/83 y 95/84.

Para completar las aportaciones jurisprudenciales en este campo y enlazando con la sugerencia que el Tribunal Constitucional se permite hacer acerca de la conveniencia de la búsqueda de la previa conformidad de las Comunidades Autónomas en determinadas ocasiones, como se acaba de ver, resulta conveniente hacer una referencia a la doctrina que el Tribunal expresa en relación con las «Conferencias Sectoriales de los Consejeros de las Comunidades Autónomas y del Ministro o de los Ministros del ramo», creadas por la Ley 12/83 del Proceso Autonómico. A este respecto, en la conocida sentencia 76/83, de 5 de agosto, dictada en relación con el Proyecto de L.O.A.P.A., el Tribunal basa la posibilidad de existencia de Conferencias Sectoriales en un fundamento que, como vamos a ver, complementa a aquél que, en otra ocasión, permitió al mismo Tribunal Constitucional encontrar un apoyo necesario para declarar la existencia de un deber de colaboración, es decir, el hecho de que el mencionado deber se encuentre «implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución».

Como se ve, la fórmula empleada por el Tribunal Constitucional hace alusión a la «esencia de la forma de organización del Estado», pero no califica a esa esencia de ninguna manera. Precisamente en la sentencia a que ahora me refiero se encuentra una calificación cuando se dice que la organización territorial del Estado se apoya en «los principios de unidad y autonomía». Pues bien, el Tribunal indica que la «necesidad de hacer compatibles los principios (antedichos) ... implica la creación de instrumentos que permiten articular la actuación de las diversas Administraciones públicas, entre las que se encuentran las Conferencias Sectoriales...».

Después de esta incursión en el fundamento para la creación de las Conferencias Sectoriales, el Tribunal aborda la naturaleza de estos órganos y señala que, puesto que «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 ... dichas Conferencias no pueden sustituir a los Organos propios de las Comunidades ni sus decisiones pueden anular las facultades decisorias de los mismos». O sea, dicho en otras palabras: «las Conferencias Sectoriales han de ser Organos de encuentro para el examen de problemas comunes y para la discusión de las oportunas líneas de acción».

Por otro lado, parece necesario considerar que los límites que el Tribunal señala para las Conferencias Sectoriales y para sus decisiones han de ser considerados como generales en relación con todas las acti-

vidades coordinatorias que quisiera emprender el Estado cuando carece de esa competencia específica de coordinación. La afirmación anterior adquiere más relieve cuando se tiene en cuenta lo que añade el Tribunal inmediatamente después de precisar los límites en que deben desenvolverse las Conferencias Sectoriales:

«Entre las competencias estatales figura de forma explícita la coordinación en diversos preceptos de la Constitución, con el alcance previsto en cada uno de ellos, y en estos casos en que existe una atribución constitucional expresa, el alcance de los acuerdos de los Organos coordinadores será el que se derive del ejercicio de la correspondiente competencia.»

III. MECANISMOS DE COOPERACION Y COORDINACION SURGIDOS DESPUES DE LA CONSTITUCION Y LOS ESTATUTOS

Paralelamente a la jurisprudencia que se acaba de examinar han ido surgiendo mecanismos de cooperación y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas de modo espontáneo en algunos casos y, en otros, previstos por la legislación posterior a la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

Entre estos mecanismos hay que recordar, en primer lugar, los contemplados en los Reales Decretos de transferencias que, junto con los oportunos traspasos de medios y servicios, regulan una amplia variedad de técnicas de colaboración entre la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma afectada a la hora de ejercer las respectivas competencias. A pesar de la variada terminología que los Reales Decretos de traspasos utilizan para referirse a estos mecanismos, todos ellos pueden reconducirse a diferentes categorías, como el instrumento orgánico de las *Comisiones mixtas entre ambas Administraciones*, o las diferentes técnicas de los *convenios*, que han tenido un amplio desarrollo hasta hoy; las *subvenciones*, instrumento sobre cuya importancia no es necesario insistir; la *asistencia técnica*, la *planificación conjunta* y el *intercambio de información*.

Todos estos mecanismos previstos por los Reales Decretos de traspasos sirven de cauce para múltiples contactos entre las Administraciones autonómicas y estatal.

Desde el punto de vista que aquí interesa, tiene especial interés el mecanismo cooperativo de la suscripción de convenios entre ambas Administraciones. Como se sabe, ni la Constitución ni los Estatutos de Autonomía contemplan esta técnica de los convenios entre el Estado y

las Comunidades Autónomas, y únicamente hay una referencia constitucional —art. 145.2— a los convenios que pueden celebrarse entre Comunidades Autónomas. Por el contrario, los Reales Decretos de transferencias prevén con cierta profusión la suscripción de estos convenios. Esta previsión legal, junto con la necesidad de coordinación recíproca de determinadas actuaciones administrativas han determinado un amplio desarrollo de esta técnica de cooperación, de manera que hoy puede decirse que todas las Comunidades Autónomas han suscrito un cierto número de convenios con el Estado (desde 11, en caso de Navarra, hasta 36, en el de Cataluña). En realidad, la suscripción de convenios tiene lugar entre un Ministerio del Gobierno de la Nación y la Consejería correspondiente de una Comunidad Autónoma —a veces, con la Comunidad Autónoma, como tal, a través de su Presidente, por preverlo así la respectiva Ley de Gobierno de la Comunidad—.

En todo caso, debido al hecho que se acaba de reseñar, el Gobierno de la Nación, a través de la Comisión Delegada para la Política Autonómica, ha adoptado los Acuerdos de 13 de septiembre de 1984 y de 18 de junio de 1985, que persiguen la coordinación interna de los distintos Ministerios a la hora de utilizar esta técnica cooperativa de los convenios con las Comunidades Autónomas. El primero de los Acuerdos pretende «establecer algunos criterios de carácter general que hagan posible la sujeción a pautas de actuación sistemática y homogénea por parte de las autoridades del Estado, en todo lo que se refiere a suscripción de convenios y acuerdos con las Comunidades Autónomas», ya que, según se afirma, los convenios «constituyen en su conjunto instrumentos de política autonómica del Gobierno que deben funcionar armónicamente con los demás instrumentos de política autonómica y nunca de forma dispersa». Así, el Acuerdo prescribe que los convenios serán suscritos en nombre del Gobierno por el Ministro correspondiente o, en el caso de los Organismos Autónomos, por el Presidente de los mismos. Igualmente, el Acuerdo señala la obligación de referir expresamente el título competencial que ampara las funciones o servicios objeto del convenio. Se trata de evitar que mediante esta técnica pudiera producirse alguna forma de delegación de competencias o funciones al margen de los procedimientos constitucionalmente establecidos (7). Finalmente se establece la preceptiva publicación de los convenios en el *Boletín Oficial del Estado*.

(7) Ver sentencia 71/83, de 29 de julio, del Tribunal Constitucional, en la que se afirma que un convenio entre el Estado y una Comunidad Autónoma puede encerrar un «indudable alcance práctico», pero se añade: «es irrelevante para determinar el ordenamiento competencial en lo material».

Por otra parte, el segundo Acuerdo de la Comisión Delegada para la Política Autonómica va en el mismo sentido que el anterior, y lo complementa, ya que persigue fundamentalmente «asegurar la máxima coordinación de las medidas económicas y de financiación que la mayor parte de los convenios de cooperación implican» (8). Y, a este fin, el Acuerdo precisa que «los convenios en que la Administración del Estado aporte recursos presupuestarios guardarán la debida coordinación con la política de inversiones de cada Departamento en el marco de las directrices del Gobierno». Y para ello el Acuerdo obliga a los distintos Departamentos Ministeriales a elaborar un programa que comprenda las actuaciones a desarrollar en el marco de convenios, especificando los créditos presupuestarios comprometidos, tanto en el ejercicio vigente como en otros posteriores.

En definitiva, mediante estos dos Acuerdos se pone fin a una situación en la que los diferentes Ministerios venían suscribiendo convenios con las Comunidades Autónomas, sin que existieran los instrumentos necesarios para la coordinación de estas actuaciones y su análisis desde una perspectiva política y económica global. El órgano encargado de llevar a cabo esta coordinación es la propia Comisión Delegada del Gobierno para la Política Autonómica, que es a quien corresponde autorizar la suscripción de cada uno de los convenios.

Pero, además de estas técnicas previstas por los Reales Decretos de transferencias y de otras que pueden surgir espontáneamente en función de necesidades concretas, quiero detenerme con un mínimo de reposo en dos mecanismos de cooperación que, a mi juicio, pueden considerarse como paradigmáticos.

El primero de ellos es de carácter bilateral, es decir, en él convergen el Estado y una Comunidad Autónoma y su ejemplo más claro, por estar institucionalizado, es la Junta de Cooperación entre la Administración del Estado y la Comunidad Foral de Navarra. La Junta de Cooperación, prevista por el artículo 69 de la Ley Orgánica de Reintegración y Mejoramiento del Régimen Foral de Navarra y regulada de común acuerdo por ambas Administraciones mediante Real Decreto 1507/84, de 1 de agosto de 1985, está integrada por tres representantes de la Administración del Estado —designados por Real Decreto 1709/84, de 12 de septiembre de 1984— y otros tres del Gobierno de Navarra. La

(8) En efecto, son muchos los convenios a través de los cuales se transfieren fondos del Estado para la financiación de obras u otro tipo de actuaciones que habrá de realizar la Comunidad Autónoma. Por ejemplo, durante el período que va del 1 de enero de 1985 hasta el 22 de noviembre del mismo año, por vía de convenio, se ha previsto la transferencia a las Comunidades Autónomas de 4.911.275.810 pesetas.

Junta de Cooperación está llamada a desempeñar fundamentalmente dos funciones: la primera consiste en intentar resolver cualquier discrepancia respecto de la aplicación e interpretación de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, antes de plantear recurso ante el Tribunal Constitucional o, incluso, después de formalizado el mismo; la segunda consiste en promover, cuando proceda, la celebración de convenios de cooperación entre ambas Administraciones. Como acabo de decir, por estar institucionalizada, la Junta de Cooperación con Navarra constituye un ejemplo plástico. Pero no es menos cierto, aunque sea menos tangible, el hecho de que, todavía sin un nombre preciso y sin institucionalizar, funcionan con notable eficacia mecanismos como el que incluye la Junta de Cooperación con Navarra, que ponen en relación a la Administración del Estado y la de cada una de las diecisiete Comunidades Autónomas, en la mayoría de los casos en que surge una discrepancia de carácter jurídico.

El segundo de los mecanismos de cooperación al que antes me refería es el llamado por la Ley del Proceso Autonómico, «Conferencias Sectoriales», que son reuniones periódicas de los Consejeros de las Comunidades Autónomas con el Ministro del ramo y que, como puede observarse, tienen un carácter multilateral en el sentido de que reúnen a representantes del Estado y de todas las Comunidades Autónomas. El artículo cuarto de la Ley mencionada asigna a estas Conferencias la finalidad de «asegurar en todo momento la necesaria coherencia de la actuación de los poderes públicos y la imprescindible coordinación». A tal fin, señala la Ley, se reunirán los Consejeros de las Comunidades Autónomas y el Ministro o Ministros del ramo para «intercambiar puntos de vista y examinar en común los problemas de cada sector y las acciones proyectadas para afrontarlos y resolverlos». Cabría añadir las precisiones que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional hace en torno a este precepto, pero ya me he ocupado de ello anteriormente.

En todo caso, parece oportuno que las Conferencias Sectoriales habrán de realizar, entre otras, las funciones siguientes:

a) Formulación de propuestas en materia de planificación sectorial; esta función implica, de hecho, una participación de las Comunidades Autónomas en la planificación sectorial y, al revés, del Estado en la planificación sectorial propia de cada Comunidad Autónoma. De esta manera se consigue una coordinación en tema tan fundamental.

b) Otra importante tarea consiste en el examen en su seno de los proyectos normativos sectoriales que pueden afectar a las Comunida-

des Autónomas (leyes de armonización y normas básicas, fundamentalmente).

De esta manera, las Comunidades Autónomas participan igualmente en la elaboración de los proyectos normativos que les afectan, participación que, hasta cierto punto, puede ser complementaria de la que persigue realizar el Senado en materia legislativa y en relación con las Comunidades Autónomas.

Precisamente, y en el mismo sentido apuntado anteriormente, las Conferencias Sectoriales pueden constituir el lugar de encuentro e información recíproca acerca de las posiciones que el Gobierno español habrá de mantener en el seno de las instituciones de las Comunidades Europeas en relación con la elaboración de Reglamentos, Decisiones y Directivas, en cuanto puedan afectar a competencias propias de las Comunidades Autónomas.

c) Las Conferencias Sectoriales deben realizar, asimismo, otras variadas funciones de coordinación en el campo concreto de la gestión, como es el apoyo técnico, la simplificación de trámites, etc.

De todas formas, además de la previsión general que, en relación con este instrumento de cooperación multilateral, establece la Ley del Proceso Autonómico, lo cierto es que son varias las leyes sectoriales que han ido creando órganos similares a las Conferencias Sectoriales, aunque con matices propios en función de la materia regulada.

Tal es el caso del Consejo Superior de la Función Pública regulado, primero, por el artículo 31 de la Ley del Proceso Autonómico y, posteriormente, por los artículos 6 y 7 de la Ley 30/84, de Medidas para la reforma de la Función Pública. O también, el caso de la Comisión de Coordinación de la Función Pública, creada por la última de las leyes citadas y con funciones muy precisas en relación con las ofertas de empleo público, fundamentalmente.

Ya antes, la Ley Orgánica 8/80, de Financiación de las Comunidades Autónomas, había creado el Consejo de Política Fiscal y Financiera para coordinar la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas con el Estado, así como estudiar y valorar los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Compensación, entre otras finalidades —ver art. 3.º de la mencionada Ley—.

Pueden citarse, asimismo, el Consejo Superior de Deportes, creado por la Ley 13/80, de 31 de marzo, General de la Cultura Física y del Deporte (art. 22.3.b); la Comisión que con carácter excepcional puede constituirse en materia de defensa de los consumidores, conforme lo previsto en la Ley de 19 de julio de 1984 (art. 24); la Comisión Nacional de Protección Civil prevista en el artículo 17.1 de la Ley 2/85, de 25 de

enero, sobre protección civil; la Conferencia de Consejeros titulares de Educación de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas a que se refiere el artículo 28 de la Ley Reguladora del Derecho a la Educación; el Consejo de Universidades, creado y regulado por los artículos 23 y 24 de la Ley Orgánica 11/83, de Reforma Universitaria, cuyo Reglamento ha sido aprobado por Real Decreto 552/85, de 2 de abril; el Consejo de Patrimonio Histórico, configurado en la Ley 13/85, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (art. 3.1), y el Consejo Nacional del Agua establecido en el artículo 17 de la Ley de Aguas.

Por otro lado, los proyectos y anteproyectos de leyes sectoriales que actualmente están en una u otra fase de tramitación recogen también previsiones orgánicas relativas a la cooperación sectorial: están previstas, en este sentido, la Conferencia Nacional de Transportes (proyecto de Ley de Ordenación del Transporte); la Comisión Mixta del Medio Ambiente y la Comisión Nacional del Medio Ambiente (Proyecto de Ley Básica del Medio Ambiente); o el Consejo Interterritorial del Servicio Nacional de la Salud (Proyecto de Ley Básica de Sanidad).

Refiriéndonos ahora a la vía reglamentaria, procede señalar que multitud de Decretos de transferencias prevén la constitución de órganos mixtos de cooperación en diversas materias: así, se prevén Organos Colegiados en materia de producción vegetal, producción animal, desarrollo ganadero, industrias agrarias, pesca, investigación agraria, capacitación y extensión agraria o Consejos reguladores de denominaciones específicas y de denominaciones de origen.

Junto a las Conferencias Sectoriales propiamente dichas o a los órganos sectoriales a que acabo de referirme, puede hablarse de dos Conferencias de ámbito no sectorial, sino general.

Es, en primer lugar, la Conferencia de Vicepresidentes de las Comunidades Autónomas que, reunida en dos ocasiones bajo la presidencia del Ministro de Administración Territorial, ha abordado diversas cuestiones, como la de las consecuencias que sobre las Comunidades Autónomas puede tener el ingreso de España en las Comunidades Europeas, el estudio de las medidas pertinentes en orden a hacer fluido el intercambio de información entre las distintas Administraciones y la posible informatización de los datos generados, etc.

La otra Conferencia de ámbito general es la de Planificación, presidida por el Ministro de Economía y Hacienda, y cuya finalidad general queda expresada en su propio nombre. A mi juicio, es el lugar idóneo, tanto para coordinar los Programas de Desarrollo Regional con vista, entre otras cosas, a la satisfacción del requisito impuesto por las Comunidades Europeas de cara a la participación en el Fondo Europeo de

Desarrollo Regional, como para dar cumplimiento al mandato del artículo 131.2 de la Constitución, que, como se ha dicho anteriormente, atribuye al Gobierno de la Nación la elaboración de los proyectos de planificación de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas. Sería, pues, éste u otro similar el órgano en que las Comunidades Autónomas habrían de suministrar al Gobierno sus previsiones en materia de planificación —podría cumplirse este mandato, asimismo, sin necesidad de un órgano concreto—, con total independencia, ya que se trata de un problema distinto, de que se creara el Consejo que prevé el mismo artículo 131.2 de la Constitución que, integrado por los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas, asesorara al Gobierno y colaborara con él en la elaboración de los proyectos de planificación.

Por último, es preciso destacar aquí la reflexión planteada por el Presidente del Gobierno ante el Pleno del Senado con ocasión del debate sobre el Estado de las Autonomías —12 de febrero de 1985—, en la que preconizaba la posibilidad de una reunión con los Presidentes de las Comunidades Autónomas «para diseñar conjuntamente una cierta estrategia de cooperación». Esta reunión, que recuerda las Conferencias de Presidentes que tienen lugar en otros Estados descentralizados, podría constituir, sin duda, un instrumento político decisivo para, entre otras funciones fundamentales, poner en marcha o impulsar todos los demás mecanismos de cooperación.

