

# LAS RELACIONES DE COLABORACION ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS \*

ENOCH ALBERTI ROVIRA

*SUMARIO:* 1. *Introducción.*-2. *El principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas: alcance y contenido.*-3. *El auxilio:* 3.1 El auxilio como deber de colaboración, en sentido estricto. 3.2 La concreción del deber general de auxilio.-4. *La coordinación:* 4.1 Coordinación y ejercicio competencial. 4.2 Las modalidades básicas de coordinación.-5. *La cooperación:* 5.1 La cooperación como régimen competencial sustantivo. 5.2 Las relaciones de cooperación vertical. 5.3 En especial, los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

## 1. Introducción

En nuestro sistema autonómico, al igual que en todo sistema estatal compuesto, se puede introducir con claridad una distinción básica en las relaciones que mantienen las diversas instancias del poder estatal. Por un lado, aquellas que construyen, desde la Constitución (y los Estatutos de Autonomía, EEAA, en nuestro caso), el orden autonómico, que diseñan la compleja y precisa maquinaria estatal a que da lugar el establecimiento del principio de división vertical del poder como fundamento esencial de la organización del Estado, y que son, dicho sucintamente, las *relaciones de competencia* (que ordenan la distribución de poderes entre ambas instancias), las *relaciones de integración* (que prevén las fórmulas de participación de una instancia en la formación de la voluntad de los órganos generales de la otra, como por ej., la designación de Senadores por parte de las CCAA y la

---

\* El presente artículo es fruto de un trabajo de investigación realizado gracias a un contrato otorgado por el Centro de Estudios Constitucionales en 1984. La versión que aquí se ofrece, aunque con ligeras modificaciones, forma parte de un volumen colectivo, de próxima aparición, titulado *Derecho de las Comunidades Autónomas*, elaborado por un equipo Interdisciplinar de la Universidad de Barcelona, integrado por los Profesores Eliseo Aja, Joaquín Tornos, Tomás Font, Juan Manuel Perulles y yo mismo.

iniciativa legislativa autonómica ante las Cortes Generales) y las *relaciones de conflicto* (que regulan la resolución pacífica de los conflictos que inevitablemente se producen en un régimen compuesto, y que consisten básicamente en la previsión de ciertos cauces jurisdiccionales, en especial, ante la jurisdicción constitucional). Pero, por otro, las instancias central y autónomas mantienen asimismo otro tipo de relaciones: aquellas que se derivan del concreto ejercicio de sus respectivos poderes. Estas son específicamente relaciones con ocasión del *ejercicio competencial, relaciones de funcionamiento*, producidas por la puesta en marcha de la maquinaria estatal diseñada por la CE y los EEAA.

La propia CE prevé algunos principios que deben presidir la concreta actuación de los poderes de las instancias estatales y, en especial, de las CCAA (así, en primer plano, la solidaridad, art. 2, art. 138.1 y art. 156.1 CE), normalmente con la virtualidad de limitar negativamente la discrecionalidad en el ejercicio de tales poderes. Sin embargo, junto a ellos la doctrina y la jurisprudencia reconocen la necesidad de la existencia de un principio general positivo que presida el conjunto de las relaciones que necesariamente deben mantener ambas instancias con ocasión del concreto ejercicio de sus respectivos poderes y competencias (1). La independencia de las partes en el ejercicio de sus poderes se ve, pues, modulada por el principio general de colaboración, que se considera inherente a la propia naturaleza del régimen autonómico, exigido por la propia estructura compuesta del poder estatal. Se trata, por tanto, de examinar en qué consiste el principio de colaboración, cuál es su contenido concreto y cuáles sus manifestaciones y efectos.

## 2. El principio de colaboración entre el Estado y las CCAA: alcance y contenido

Como se ha dicho, doctrina y jurisprudencia reconocen, unánimemente, el principio de colaboración como principio que debe presidir el funcionamiento del Estado de las Autonomías. Al igual que en otros regímenes compuestos en los que se ha formulado asimismo un principio semejante (la

(1) STC 64/1982, de 4 de noviembre, FJ 8, y STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 14, entre otras. La doctrina, en este sentido, es prácticamente unánime, aun cuando difiere notablemente en punto a la determinación de la concreta significación y efectos del principio de colaboración. Valgan por todos, GARCÍA DE ENTERRÍA, «Estudio Preliminar» a *La distribución de competencias entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española*, Madrid, 1980, pp. 24 y ss.; MUÑOZ MACHADO: *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, Madrid, 1982, pp. 218 y ss.; SANTOLAYA MACHETTI: *Descentralización y cooperación*, Madrid, 1984, pp. 33 y ss., y GERMÁN FERNÁNDEZ: «El principio de colaboración Estado-Comunidades Autónomas y su incidencia orgánica», en *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, Madrid, 1984, vol. II, pp. 999 y ss.

*Bundestreue*, o principio de fidelidad federal, en Alemania, por ejemplo), hay también unanimidad en señalar que su presencia es requerida, como exigencia inexcusable, por la propia naturaleza del régimen autonómico, por la propia estructura compuesta del poder estatal. Pero una vez llegados a este punto, la doctrina difiere en la determinación del contenido concreto que hay que otorgar al principio de colaboración. Así, en general, se incluyen en el mismo institutos y mecanismos tan dispares como puedan ser la iniciativa legislativa autonómica ante las Cortes Generales, el deber recíproco de información, la coordinación, la solidaridad, la propia existencia del Senado, las técnicas de ordenación de la concurrencia y compartición de competencias, las delegaciones previstas en el artículo 150.1 y 2 CE, la participación en los procesos de planificación, e incluso la legitimación de las CCAA en los procesos seguidos ante la jurisdicción constitucional. Sin duda, en cada uno de estos institutos es posible reconocer un cierto grado de colaboración entre el Estado y las CCAA, pero si ésta debe definirse en términos tan amplios, dentro de los cuales quepan todos los institutos citados, de tan diversa naturaleza y problemática jurídico-constitucional, el principio de colaboración va a quedar necesariamente diluido en una abstracción nominalista, carente de toda significación específica, en una especie de nube etérea que va a cubrir vaporosamente el entero sistema autonómico y de la que no van a poder deducirse consecuencias y efectos concretos.

Es necesario, pues, precisar el alcance y el contenido específico del principio de colaboración, sin perjuicio de que se quiera continuar reconociendo la necesidad moral de una general «voluntad colaboradora» que presida de forma abstracta el entero sistema autonómico, y cuya manifestación se exprese más en términos políticos que jurídico-constitucionales.

En primer lugar, hay que precisar el ámbito de virtualidad del principio de colaboración, las relaciones en las cuales puede alcanzar un significado específico y desplegar, consecuentemente, unos efectos asimismo específicos. En este sentido, hay que decir que el principio de colaboración encuentra su ámbito natural de virtualidad en el campo de las relaciones producidas por el ejercicio competencial, eso es, con ocasión de la concreta actuación de los poderes que corresponden a las partes. Deben excluirse así, al menos como objetos principales sobre los que recae el principio de colaboración, en sentido estricto, en primer lugar el Senado y otras relaciones de integración y participación (como la iniciativa legislativa de las CCAA ante las Cortes Generales o la facultad de impulso de la iniciativa legislativa del Gobierno central), sin perjuicio de que estas instituciones y relaciones respondan a una concepción general y abstracta del sistema autonómico en términos de colaboración. Hay que excluir también las relaciones de conflicto, incluidas aquellas que se producen en sede de jurisdicción constitucional, pues, al igual

que ocurre en Alemania con la *Bundestreue*, el principio de colaboración no puede convertirse en una obligación *strictu sensu* de conciliación amistosa de los conflictos que surjan entre las partes, obligación que impida a cualquiera de ellas el acceso al Tribunal Constitucional o incluso, si se dan las circunstancias habilitantes para ello, el recurso a medios más contundentes (p. ej., la ejecución estatal forzosa del art. 155 de la CE). El esfuerzo conciliador previo puede ser conveniente e incluso recomendable a veces desde una perspectiva política, pero nunca puede su exigencia cerrar el paso a las vías constitucionalmente previstas para resolver conflictos, ni incluso convertirse su intento en un trámite o presupuesto previo necesario para acceder a tales vías. Por último, tienen que ser excluidas asimismo del ámbito ordinario en el que despliega sus efectos el principio de colaboración las relaciones competenciales, sin perjuicio de que en las diversas técnicas de ordenación de la concurrencia y compartición competenciales se introduzcan mecanismos concretos de colaboración, que en todo caso aparecerán como un plus, como elementos añadidos a una técnica de ordenación competencial, a la que se superponen (p. ej., como se verá, introducción de un trámite de consulta a las CCAA en la elaboración de la legislación básica estatal, o como prevé el artículo 1 de la LPA, en la elaboración de las leyes de armonización). La exclusión en principio de las relaciones competenciales debe matizarse aún con otra observación. En efecto, el propio principio de colaboración, en una de sus manifestaciones —la cooperación— puede llegar incluso a fundamentar un régimen competencial, un concreto modo de distribución de funciones, de características especiales, con lo que el principio de colaboración incide no sólo en el campo de la actuación de los poderes, sino también en el de la propia configuración y distribución de los mismos. A ello se volverá más adelante.

El principio de colaboración afecta, pues, principal, directa y específicamente, al ejercicio de las competencias de las instancias central y autonómica, exigiendo que en tal actuación éstas mantengan unas relaciones determinadas que, en general, pueden designarse como «relaciones de colaboración». El principio de colaboración se configura, pues, como un límite a la independencia de las partes en el ejercicio de sus poderes. En este sentido, su funcionalidad se asemeja y se diferencia a la vez del principio de solidaridad. Este último constituye un límite al ejercicio competencial, pero la diferencia reside en que constituye un *límite negativo de la discrecionalidad* de que disponen las partes en la actuación de sus propios y respectivos poderes, límite que no podrán traspasar sin que tal actuación pueda ser considerada ilegítima. Cada instancia ejerce su poder independientemente, pero con una discrecionalidad limitada. La colaboración, en cambio, afecta directamente a la independencia de las partes en el ejercicio de sus funciones, de modo que

exige una determinada *actuación positiva* de las mismas, que da lugar al establecimiento de una determinada relación entre ambas. El principio de colaboración aparece, pues, como una *modulación de la independencia y separación* de las instancias central y autonómica en el *ejercicio* de los poderes que les corresponden, en la toma de sus respectivas decisiones competenciales.

La segunda cuestión a examinar es el *contenido* del principio de colaboración, en qué consiste tal modulación de la independencia de la actuación de las partes. En nuestro régimen autonómico, el principio de colaboración afecta al ejercicio de las competencias básicamente a través de tres mecanismos, que dan lugar a tres tipos distintos de relaciones: *el auxilio* –o colaboración en sentido estricto–, *la coordinación y la cooperación*. Estos tres mecanismos de relación constituyen categorías distintas, con distinta problemática jurídico-constitucional, diferenciables conceptualmente con cierta facilidad, pero que en muchas ocasiones se presentan íntimamente entrecruzadas en la praxis estatal. Con esta última precaución, pasemos a examinar cada una de tales categorías por separado.

### 3. El auxilio

#### 3.1 EL AUXILIO COMO DEBER DE COLABORACIÓN, EN SENTIDO ESTRICTO

En ocasiones, es preciso que para el correcto ejercicio de una competencia propia se requiera la actuación de otra instancia. En general, esta actuación es lo que constituye propiamente el auxilio, o colaboración, en sentido estricto; colaboración que se expresa como «elemental principio» de relación entre los poderes central y autonómico (STC 74/1983, de 30 de julio, FJ 5).

La CE no contiene ningún precepto que recoja explícitamente tal principio, pero el Tribunal Constitucional lo ha configurado propiamente como un *deber general*, «que no es menester justificar en preceptos concretos», pues «se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución» (STC 18/1982, 4 de mayo, FJ 14). Nos encontramos, pues, como ocurre en Alemania respecto a la *Bundestreue*, o principio de fidelidad federal, ante una norma constitucional no escrita, derivada de la propia naturaleza del régimen constitucional de organización del poder estatal.

La configuración del auxilio como *deber*, insito en la *construcción material*, es lo que diferencia su naturaleza jurídico-constitucional de la constitución de otras instituciones de contenido o funcionalidad semejantes, y que pueden inducir a confusión, como ocurre con los institutos de la

coordinación y la cooperación. Estas dos últimas figuras constituyen categorías específicas y distintas que, aunque puedan todas ellas converger por el criterio de su funcionalidad en un primer y elemental principio de colaboración, no pueden ser confundidas en su naturaleza o reconducidas a una unidad sustancial. En efecto, el auxilio constituye un *deber*, en sentido propio, que vincula la actuación competencial de las instancias central y autonómica, mientras que la coordinación y la cooperación constituyen un *régimen competencial* –formal y material, respectivamente– obligatorio cuando está previsto en la Constitución o en el bloque de constitucionalidad, facultativo cuando ello no ocurre, en cuyo caso la cuestión reside en la posibilidad, en el sentido de legitimidad constitucional, de que las partes actúen sus competencias en tal modo, o, lo que es lo mismo, en el derecho de las partes a establecer un régimen de coordinación o de cooperación allí donde la Constitución prevé el ejercicio independiente de sus poderes. Resulta claro, pues, que, a diferencia del auxilio, *no* existe un *deber general* de coordinación y de cooperación, sino, en todo caso, un derecho o capacidad –que será preciso examinar en sus términos concretos– a ejercer los poderes bajo tal régimen, cuando no venga explícitamente exigido por la CE.

### 3.2 LA CONCRECIÓN DEL DEBER GENERAL DE AUXILIO

El deber general de auxilio, o colaboración en sentido estricto, se concreta en nuestro ordenamiento en diversas fórmulas, con distinta amplitud y a distinto rango normativo. En primer lugar, el deber general de auxilio se concreta en un *deber de comunicación* entre las instancias central y autonómica, expresado en términos de deber recíproco de información, que constituye, sin duda, una exigencia de todo sistema compuesto: para que cada instancia pueda ejercer con plenitud y eficacia sus propios poderes, en sentido armónico y no disgregador, es preciso que exista una fluida comunicación entre ambas. Nuestro ordenamiento competencial recoge expresamente, con rango legal, el deber recíproco de información mutua con carácter general (art. 2 de la LPA), al tiempo que prevé ciertas concreciones del mismo en diversos sectores y bajo distintas modalidades. Tres son, principalmente, las técnicas utilizadas en el sistema español al servicio del principio general de comunicación:

- *El intercambio de información*, establecido como deber general en la mencionada disposición de la LPA, que se concreta como obligación específica en diversos sectores, como, por ejemplo, en materia estadística (RD 2876/1980, de 12 de diciembre), ejecución de políticas de medio ambiente (RD 2496/1983, de 20 de septiembre), planificación

sanitaria (RD 2210/1979, de 7 de septiembre) o agricultura (2), o bien como obligación en relación a procedimientos o actividades concretas, como, por ejemplo, en cuestión de otorgamiento de concesiones y tarjetas de transporte (RD 2115/1978, de 26 de julio).

- *El traslado de información* de una a otra instancia, como técnica íntimamente relacionada con la anterior, pero que produce sólo efectos unilaterales, sea para la Administración central (deber de informar a la Generalidad de Cataluña de las previsiones de conjunto para todo el territorio nacional en materia de casinos, bingos y máquinas recreativas; RD 2624/1982, de 10 de septiembre, p. ej.), o bien para las CCAA (deber de comunicar al MOPU todos los instrumentos de planificación urbanística definitivamente aprobados (RD 1385/1978, de 23 de junio), u obligación de remitir a la Administración central, para su registro, tres ejemplares del *Boletín Oficial* de la Comunidad Autónoma en que aparezca publicado el texto de los convenios colectivos u otros documentos inscribibles (3).
- *La comunicación registral*, cuando ambas Administraciones lleven registros en una misma materia, sea con carácter complementario o acumulativo. Así, en cuestión de registros de cooperativas (Real Decreto 2210/1979, de 7 de septiembre), empresas radiodifusoras (RD 2625/1982, de 24 de septiembre), asociaciones (RD 3526/1981, de 29 de diciembre), sanciones urbanísticas (RD 2697/1981, de 30 de octubre), industrias agrarias (RD 2168/1981, de 20 de agosto) y registro industrial (RD 738/1981, de 9 de enero), entre otros.

En segundo lugar, el deber general de auxilio recíproco se concreta en el terreno de las *relaciones entre las autoridades y órganos* de las dos instancias de gobierno. Ahí, el deber de auxilio consiste en la obligación de prestar el apoyo y soporte preciso a la otra instancia para el ejercicio eficaz de sus propias competencias. El contenido de dicho deber se condensaría, por tanto, en la necesidad de que cada parte aporte o ceda sus propios medios personales y materiales, o bien realice por sí misma, pero por cuenta e interés de la otra instancia, las actuaciones necesarias para que esta última pueda ejercer sus competencias con plenitud y eficacia, cuando no disponga de los medios o de las competencias suficientes. Así, se produce una verdadera utilización instrumental de una instancia por parte de otra, una especie de cesión

(2) Real Decreto 171/1981, de 9 de enero, y convenio de 14 de abril de 1981, entre la Generalitat de Catalunya y la Administración central. Prácticamente, todos los Reales Decretos de trasposos de servicios en materia de agricultura contienen cláusulas de coordinación, convirtiéndose casi en una cláusula de estilo (por ejemplo, Reales Decretos 1889/1981, 2045/1981, 2168/1981, 2176/1981, 1964/1981 y 1965/1981).

° (3) Real Decreto 1041/1981, de 22 de mayo, artículo 5.2, declarado expresamente constitucional por el Tribunal Constitucional, en Sentencia 18/1982, de 4 de mayo.

instrumental, con diverso alcance, de una parte en beneficio de la otra, de modo que ésta utiliza medios personales y materiales o bien requiere ciertos servicios de la primera en interés propio, con el fin de evitar duplicidades innecesarias y excesivamente gravosas. Dicha colaboración reviste en nuestro ordenamiento autonómico diversas modalidades:

- *La simple utilización de una infraestructura organizativa*, adscrita con o sin personalidad propia a un ente, por parte de otro, perteneciente a otra instancia, y para la realización de una actividad de interés para esta última. Ésta forma de colaboración se produce en las dos direcciones, del Estado central a las CCAA, y viceversa, y es el caso, por ejemplo, con referencia a Cataluña, de la utilización recíproca de albergues juveniles pertenecientes a la Administración central y a la Generalidad (4) de la utilización por parte de la Administración central de la Residencia «Blume», de Barcelona (5), o la utilización por parte de la Administración central de los laboratorios de control sanitario de alimentos de la Generalidad, ante la inexistencia en Cataluña de un laboratorio de salud pública del Estado, que pueda cumplir las funciones que éste tiene reservadas, en particular en materia de control sanitario del tráfico de alimentos por las fronteras. En todos estos casos, la instancia correspondiente se limita a poner a disposición de otra, generalmente en virtud de convenio o acuerdo, las instalaciones y medios con que cuenta para que esta última pueda cumplir sus funciones en una materia determinada.
- *La aportación recíproca de medios materiales y personales especializados* para el cumplimiento de funciones de común interés. Aquí pueden citarse, por ejemplo, las diversas previsiones que al respecto se realizan en la serie de convenios suscritos entre el ICONA y la Generalidad de Cataluña en materia de extinción de incendios, programas de restablecimiento de equilibrios naturales, catalogación o inventario de montes y recursos naturales, y otras (6) o bien la ejecución, por parte del Instituto Español de Oceanografía, de programas de investigación propuestos por la Generalidad de Cataluña (RD 1964/1982, de 30 de julio). La aportación recíproca de medios, en supuestos como los mencionados, en que prácticamente constituyen la regla general de conducta en todo el ámbito de competencias afectadas, da lugar a una estrecha interrela-

(4) Por acuerdo tácito, a falta del convenio formal previsto en el Real Decreto 1667/1980, de 31 de julio.

(5) Asimismo, por acuerdo tácito, a falta del correspondiente convenio formal, previsto en el mismo Real Decreto de la nota anterior.

(6) Convenios de 28 de febrero de 1981, suscritos entre el ICONA y el Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalitat de Catalunya.

ción entre ambas instancias, de modo que se crean en el sector relaciones permanentes y generales de coordinación e incluso cooperación. En este extremo se diferencia esta modalidad de la fórmula de colaboración anterior, en la que el contacto entre ambas instancias presenta una intensidad mucho menor, pues se produce sólo una mera utilización de los medios de la otra instancia, sin producción de relaciones sustantivas.

De estas dos modalidades debe diferenciarse *la prestación de servicios* de una instancia a otra, que comporta una determinada actuación positiva de un órgano o ente en interés o por cuenta de otro, perteneciente a una instancia estatal distinta, a requerimiento o solicitud de ésta. Puede distinguirse aquí entre dos tipos de prestación de servicios: aquel que supone una *prestación interna* entre Administraciones Públicas, sin efectos para terceros, al menos directamente, [p. ej., servicios prestados por los órganos centrales de apoyo de la Administración central a los diversos Departamentos de los Consejos de Gobierno de las CCAA, como es el caso, previsto reglamentariamente en relación a Cataluña, del sector de la juventud (RD 1667/1980, de 31 de julio), o bien la celebración de cursos de formación y perfeccionamiento de funcionarios autonómicos en centros estatales (art. 30 de la LPA)], y aquel que supone una *prestación externa* de servicios, una actuación de las propias competencias por cuenta y en interés de otra instancia, en lo que podríamos llamar una especie de realización fiduciaria de funciones ajenas, para dar soporte y hacer efectivas las competencias que esta otra instancia tiene atribuidas. Este es el caso, por ejemplo, de la realización de inspecciones por parte de la Administración central, pero por cuenta e interés de las CCAA, que afectan a su ámbito de competencias, pero que se sitúan fuera de su ámbito territorial (en materia tributaria, art. 16,3 de la Ley de Cesión de Tributos a la Generalidad de Cataluña de 28 de octubre de 1981; o de defensa de los consumidores, art. 39,3 y 41,3 de la Ley General para la Defensa de Consumidores y Usuarios de 19 de julio de 1984, p. ej.), o incluso del ejercicio de la potestad sancionadora en interés de otra instancia (arts. 39,3 y 41,6 de la Ley de Defensa de los Consumidores). La prestación de servicios puede realizarse también a través de la cesión funcional de un determinado órgano o servicio, con carácter permanente, para el cumplimiento de funciones que corresponde realizar a una instancia que no dispone del mismo, como ocurre, por ejemplo, con la utilización por parte de la Generalidad de Cataluña de la Brigada del Juego, que depende funcionalmente de ella, pero que está adscrita orgánicamente al Ministerio del Interior, para el eficaz cumplimiento de las competencias que ostenta la Generalidad en materia de juegos de envite y azar (RD 2624/1982, de 10 de noviembre).

Por último, estrechamente relacionada con la anterior, pero con la finalidad, no de suplir defectos o déficit de competencia, sino de evitar duplicidades innecesarias, debe citarse la modalidad de colaboración que consiste en el *reconocimiento como propios* de actos realizados por otra instancia. Este supuesto es particularmente interesante, pues resuelve situaciones de duplicidad, en las que una Administración Pública debe realizar ciertos actos, normalmente de control e inspección, ya realizados por otra, pero con finalidad y efectos distintos (p. ej., inspección sanitaria de productos alimenticios en el tráfico local –Administraciones locales y autonómicas– y en el tráfico internacional –Administración central–), o bien simplemente acumulativos (p. ej., inspección sobre cajas de ahorro). En nuestro ordenamiento esta técnica se ha usado con escasa frecuencia. Cabe citar, dentro de la parquedad de ejemplos que se puede ofrecer, el convenio firmado entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Generalidad de Cataluña por el que se reconoce el carácter de certificado oficial expedido por el citado Ministerio a los Boletines de Análisis de productos vitivinícolas expedidos por las estaciones de viticultura y enología de la Generalidad (7), así como el suscrito entre el Ministerio de Cultura y el Departamento del mismo ramo de la Generalidad de Cataluña sobre el reconocimiento recíproco de la validez de las tarjetas de investigador expedidas por las bibliotecas y archivos dependientes de cada instancia (8).

#### 4. La coordinación

##### 4.1 COORDINACIÓN Y EJERCICIO COMPETENCIAL

Se ha dicho más arriba que la coordinación es uno de los tres grandes contenidos básicos que integran el principio de colaboración. La coordinación, a diferencia de lo que ocurre con el auxilio o colaboración en sentido estricto, sí está prevista explícitamente en la CE en varios supuestos, con ocasión del diseño constitucional del sistema competencial (núms. 13, 15 y 16 del art. 149,1, en materia de planificación económica, investigación científica y técnica, y sanidad, respectivamente). La inclusión del instituto de la coordinación en el sistema de distribución de competencias y su configuración, al menos aparente e inicialmente, como «competencia estatal» obligan en primer lugar a determinar el concreto significado, contenido y efectos que deba darse a tal figura (9).

(7) Convenio de 4 de noviembre de 1982 sobre certificaciones de análisis con validez oficial de productos vitivinícolas, previsto en el Real Decreto 170/1981, de 9 de enero.

(8) Convenio de 22 de octubre de 1982 sobre validez de tarjetas de investigador.

(9) «El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en *Revista de Estudios de la Vida Local*, 201 (1979), pp. 20 y ss.

Dos son las posiciones que hasta el momento se han mantenido doctrinalmente en España en torno a dicha cuestión. En primer lugar, TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ y, en otra medida, SANTOLAYA MACCHETTI (10) sostienen, en esencia, que la coordinación confiere al Estado central un poder sustantivo de dirección, que le habilita para «definir e imponer el marco de la política sectorial», en aquel sector o materia en el que goza de tal facultad, pudiendo al efecto «impartir directrices y criterios de actuación de obligado cumplimiento», mientras que a las CCAA, que se encontrarían en una posición de subordinación, les correspondería «adaptar esa política general a las peculiares características de tal territorio» (TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ). SANTOLAYA, aun cuando no habla explícitamente de un poder sustantivo de dirección, va aún más lejos y considera que la coordinación confiere un poder de naturaleza jerárquica al ente que ostenta tal facultad. En esta primera interpretación estamos pues ante un *concepto material* de coordinación, que la configura propiamente como una competencia sustantiva muy difícilmente diferenciable de la competencia estatal para establecer bases, aun cuando ninguno de los autores que defienden esta posición reconozca explícitamente dicha equivalencia.

Otros autores, como MUÑOZ MACHADO (11) y OSCAR DE JUAN (12) sostienen en cambio que la facultad de coordinación tiene un mero carácter formal, y no sustantivo, confiriendo la titularidad de tal competencia sólo el poder para establecer un método de actuación, un modo de desenvolvimiento de las competencias que en el sector sostenten tanto el Estado como las CCAA, constituyendo «una directiva que afecta al ejercicio de la competencia, pero no expansiona la competencia estatal ni un ápice más de lo que corresponde a la formulación de las bases, que es, en verdad, el título competencial sustantivo» (MUÑOZ MACHADO). Nos encontramos, pues, ante un *concepto formal* de coordinación, que la entiende como un *método de actuación*, como un *modo* de ejercicio de los poderes, consistente en el establecimiento de un procedimiento de participación de ambas instancias en la determinación de objetivos y medios, de proyectos que, una vez así formulados, indicarán el sentido que debe adoptar el concreto –e independiente– ejercicio de los poderes de ambas partes, pero que no atribuye a quien posea su titularidad competencia material alguna, competencia que sólo puede derivar de un título material de atribución. Así, se debe concluir que la competencia para coordinar consiste sólo en una competencia para establecer obligatoriamente un método de actuación de los poderes propios y ajenos, un procedimiento de ensamblaje de las diversas competencias que

(10) *Descentralización y cooperación.*, cit., pp. 33 y 312 y ss.

(11) *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, cit., p. 573.

(12) *La Constitución económica española*, Madrid, 1984, pp. 280 y ss.

recaen sobre el sector, pero que, en caso, por ejemplo, de que no se consiga el acuerdo que permita formular el parámetro conjunto al que referir el sentido del ejercicio de tales competencias, el Estado, titular en este caso de la facultad de coordinación, no puede imponerlo sin más, transformando su competencia formal en una competencia material, pues ello significaría una invasión ilegítima –sin título– del ámbito competencial que corresponde a las CCAA. Por esto, la coordinación no tiene carácter vinculante en lo material, no vincula el ejercicio de las competencias de las partes más que en cuanto al procedimiento a seguir en el mismo, pero no necesariamente en cuanto a las decisiones competenciales sustantivas finales. En todo caso, dicha vinculación sustantiva, como poder de dirección material, sólo podrá nacer de la competencia sustantiva que ostente constitucionalmente el Estado, y, en todo caso, estará limitado en su alcance al ámbito de la misma.

El Tribunal Constitucional, en una importante sentencia que sienta los cimientos de una doctrina general de la coordinación (STC 32/83, de 28 de abril, FJ 2), se ha inclinado hacia esta segunda posición, aunque parece que no asuma sus consecuencias finales. En efecto, el Alto Tribunal, después de resaltar la diferente naturaleza de la competencia estatal para fijar las bases de la regulación de un sector y para proceder a su coordinación, y de indicar que el Estado, cuando ostenta la competencia de coordinación, debe respetar las competencias sustantivas que en tal sector tienen atribuidas las CCAA, concluye que «la coordinación general debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la *información recíproca*, la *homogeneidad técnica* en determinados aspectos y la *acción conjunta* de las autoridades (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)». Con tal conclusión, parece establecer el carácter obligatorio de la coordinación en los sectores en que se halla constitucionalmente prevista y atribuida al Estado, en el sentido de que las competencias afectadas *sólo* pueden ser ejercidas bajo tal régimen de coordinación, lo que llevaría a admitir ciertos poderes sustanciales del Estado cuando en el procedimiento de coordinación no sea posible llegar a un acuerdo. En esta doctrina, sin embargo, resulta claro que la coordinación no constituye una norma competencial que permita una redistribución de los poderes sustantivos de las partes, una norma que habilite ordinariamente la expansión de la competencia material del Estado, invadiendo sin límite el ámbito de los poderes atribuidos a las CCAA. Dicha expansión, en la doctrina del Tribunal Constitucional, sólo podrá tener como objeto el establecimiento de una homogeneidad técnica y la obligación de una acción conjunta, y sólo podrá producirse en el supuesto de que tales objetivos no se consigan a través del acuerdo voluntario de las partes, acuerdo voluntario que se presenta como el resultado normal y ordinario del procedimiento de coordinación.

Hasta ahora se ha hablado de la coordinación como competencia formal del Estado, consistente en la facultad de éste para establecer obligatoriamente un método o procedimiento que rija la actuación de las partes en algunos sectores y, excepcional y limitadamente, para condicionar en la sustancia el sentido de tal actuación. Hay que preguntarse, no obstante, de dónde nace tal competencia estatal, y si la coordinación en todo caso sólo puede configurarse como una competencia del Estado, en el sentido indicado.

La coordinación, en general, y también en nuestra praxis estatal, se presenta, en efecto, bajo dos modalidades distintas: la *coordinación obligatoria* y la *coordinación facultativa*. La primera se construye como una competencia, esencialmente formal, aunque con algún elemento material, como se ha indicado, y requiere su atribución a algún sujeto o instancia, que normalmente será la instancia central. En nuestro régimen autonómico, el Estado ostenta, y ejerce, la competencia de coordinación bien por atribución directa y explícita de la CE (núms. 13, 15 y 16 del art. 149,1, y, en otra medida, art. 156,1), bien por derivación de un título competencial sustantivo, en el que puede considerarse incluida. Este sería el caso de la competencia estatal para fijar las bases de una materia (p. ej., régimen de las Administraciones públicas, núm. 18 del art. 149,1, CE), si el Estado establece como básico en la misma el principio de coordinación. En ambos casos, el Estado está habilitado para disponer unilateralmente un determinado procedimiento de coordinación, un determinado método para la actuación de las competencias en el sector, con el alcance indicado más arriba.

Pero la coordinación puede establecerse también por *común acuerdo* de las partes, de modo que el sistema de relación en el ejercicio de sus poderes sea fijado bilateralmente, por la concurrencia de la libre voluntad de las mismas. Y la coordinación deberá revestir dicha forma facultativa siempre que se proyecte sobre sectores en los que ninguna instancia, y especialmente el Estado, disponga de una facultad o competencia, directa o indirecta, al respecto. Eso es, fuera de los casos de coordinación obligatoria, ésta sólo podrá ser establecida de forma libre y voluntaria por las partes interesadas en la misma. En este supuesto, al nacer la coordinación de un acto libre de las partes, que disponen ejercer de común acuerdo ciertas competencias que la Constitución prevé que se ejerzan separada e independientemente, a ninguna instancia se podrá reconocer un poder sustantivo, por más pequeño que sea, para imponer su criterio a las demás, para condicionar el ejercicio de las competencias ajenas. La posición de paridad, en este caso, será perfecta. En la coordinación facultativa desaparece, pues, completamente el ya débil y exiguo componente material que se reconocía a la coordinación obligatoria, pudiendo las partes «recuperar» para sí en todo momento las competencias comprometidas en un régimen de coordinación, y pasar a ejercerlas de forma separada e independiente.

De todo lo dicho anteriormente, se deduce, pues, que los procedimientos de coordinación tendrán básicamente sólo un carácter deliberante, o consultivo, y que los actos y resoluciones adoptados en los mismos no dispondrán, salvo en muy limitados supuestos y de forma excepcional, sólo además en los casos de coordinación obligatoria, de efectos vinculantes. Pasemos a continuación a examinar las diversas modalidades básicas en las que se concretan en nuestro régimen autonómico las relaciones de coordinación.

#### 4.2 LAS MODALIDADES BÁSICAS DE COORDINACIÓN

A. *Organos mixtos de coordinación.* Bajo esta denominación general se hace referencia a aquellos órganos o reuniones permanentes e institucionalizadas que se convierten en plataformas de encuentro entre las CCAA y el Estado, y a los cuales se asigna una función deliberante o consultiva en materias de común interés, para el examen de los problemas en ellas planteados y la discusión de las oportunas líneas de actuación. Dicho carácter de tales órganos ha sido explícitamente reconocido por el TC (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 13), que ha señalado asimismo, en consecuencia, que los mismos no pueden «sustituir a los órganos propios de las Comunidades ni sus decisiones (...) anular las facultades decisorias de los mismos».

En efecto, ni la CE ni los EEAA prevén explícitamente organismos de semejante naturaleza. No obstante, dicho silencio no puede interpretarse como una prohibición de su existencia, pero tales órganos no podrán asumir propiamente funciones cuya competencia corresponda al Estado o a las CCAA, para sustituirles en su ejercicio, lo que supondría una transferencia ilegítima de competencias a una «tercera instancia», de naturaleza mixta, no prevista en modo alguno. Su existencia y actuación no pueden, pues, menoscabar en absoluto el completo ejercicio de sus respectivas competencias, y únicamente puede consistir su función en el intento de concertar libremente sus actuaciones públicas en ciertos sectores y materias en los que, o bien la Constitución y los EEAA fomentan la coordinación y la colaboración entre ambas instancias (por ejemplo, en materia de planificación económica, sanidad, investigación o hacienda), o bien dicha colaboración y coordinación se presenta como una necesidad inexcusable impuesta por la propia realidad de las cosas. En este sentido resulta claro, pues, que sus acuerdos y resoluciones no pueden ser en ningún caso vinculantes para las partes.

Cuestión distinta, sin embargo, es que los órganos de coordinación puedan asumir en ciertos casos, y normalmente en relación a supuestos específicos, funciones ejecutivas directas, y que sus resoluciones al respecto sean vinculantes para las CCAA. En este caso, dicha atribución lo sería en virtud de un título competencial sustantivo del Estado (bases sobre una materia,

normalmente), quien decidiría ejercer tal competencia, al menos parcialmente, a través de dicho órgano.

También distinto es el supuesto de asunción por dichos órganos de ciertas funciones de auxilio, colaboración o incluso cooperación (actuación conjunta de las diversas competencias que pertenecen a las partes), que sobrepasen el puro ámbito de la deliberación y la coordinación, como ocurre por ejemplo con el Grupo de Cooperación en materia de extinción de incendios forestales, que se citará más adelante. En tal caso, las partes «aportan» sus diversas competencias en un sector o materia muy concretos y pasan a ejercerlas conjuntamente, a través de un órgano común, en este caso, de naturaleza propiamente cooperativa. Algunos órganos de coordinación, o al menos concebidos inicialmente con tal carácter, como el Grupo mencionado, pueden llegar a ejercer en parte, además de su inicial y genuina labor coordinadora, ciertas funciones en régimen de cooperación y, por ello, serán examinados más adelante al tratar el mismo.

Como se ha dicho, ni la CEE ni los EEAA prevén explícitamente la creación de órganos de coordinación. Sin embargo, sí están previstos en algunas leyes estatales y en numerosos reglamentos, y en especial en Reales Decretos de traspaso de servicios, así como también en varios convenios y acuerdos entre el Estado y las CCAA. Hasta el momento, todos los órganos de coordinación previstos o existentes (cabe decir, a modo de observación, que en ocasiones las previsiones de creación de tales órganos no se han traducido aún en realidades concretas, y que, en muchos casos, cuando sí han sido creados, su funcionamiento y su virtualidad reales no se corresponden a tales previsiones, que pecaron quizá de demasiado ambiciosas en algunos, o bien no respondieron a necesidades reales, sino a inercias o resistencias de la Administración central a perder absolutamente el control en el ejercicio de ciertas funciones cuya competencia habían asumido las CCAA), tienen carácter sectorial aunque con diverso grado de especialización, en íntima relación al rango de las autoridades y funcionarios que los componen.

Dichos órganos pueden diferenciarse asimismo por su composición según sean *generales* (la Administración central y todas, o la mayoría de CCAA), y *particulares* (la Administración central y una o varias CCAA). En todos ellos la presidencia y la administración o gestión interna suele corresponder al Estado, pero ello no se traduce en el otorgamiento al mismo de una posición jerárquica superior, tal como ha reconocido el propio TC (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 13). De su propia naturaleza se deriva que la posición de las partes en los mismos sea esencialmente de paridad y que sus resoluciones o acuerdos, con el carácter de no vinculantes, como se ha dicho, siempre que actúen propiamente en funciones estrictas de coordinación, tiendan a ser tomados por unanimidad o consenso, o bien, en todo caso, por mayorías

cualificadas (contando el Estado, como regla general, con el mismo número de votos de la representación total de las CCAA participantes). Estas son, pues, las notas generales que caracterizan el régimen jurídico de los órganos de coordinación.

En función de la triple diferenciación realizada (según su previsión normativa, el grado de especialización y la participación de CCAA), pueden citarse a modo de ejemplo algunos de los órganos de coordinación de mayor relevancia y significación. Así, por ley estatal se prevén las *conferencias ministeriales sectoriales* (art. 4 de la LPA), que reúnen con periodicidad semestral a los ministros estatales y a los consejeros autonómicos del mismo ramo, y a las que se asigna una doble función general de deliberación de problemas de común interés y de coordinación de sus actuaciones. De carácter más especializado son el *Consejo de Política Fiscal y Financiera* (artículo 3 de la LOFCA), integrado por el ministro de Hacienda (que lo preside), el de Economía y el de Administración Territorial, por parte de la Administración central, y por los consejeros de Hacienda de las CCAA, y sobre cuyas funciones se volverá más adelante, el *Consejo Superior de la Función Pública* (art. 31 de la LPA y arts. 6 y 7 de la Ley de medidas para la reforma de la Función Pública, de 2 de agosto de 1984), integrado por los representantes gubernamentales del Estado central y de las CCAA, así como de las Corporaciones Locales y de los sindicatos del personal administrativo, con funciones de asesoramiento y coordinación en materia de función pública, y la *Comisión de Coordinación de la Función Pública* (art. 31 de la LPA y art. 8 de la ley de 2 de agosto de 1984), compuesta por representantes gubernamentales y altos funcionarios del Estado central y de las CCAA, cuya misión básica consiste en la coordinación de las políticas de personal de la Administración central y de las CCAA, especialmente con vistas a la formación de un plan de oferta de empleo público. Como órgano particular creado también por ley, puede citarse la *Comisión Coordinadora* (art. 26 de la Ley de Cesión de Tributos a la Generalitat de Catalunya, de 28 de octubre de 1981), integrada paritariamente por la Administración central y la Generalitat, y a la que se atribuyen funciones deliberantes y consultivas en materia de administración fiscal:

A un nivel normativo inferior, los reglamentos estatales prevén asimismo la creación de órganos mixtos de coordinación, aún sin habilitación legal expresa. En este sentido, mientras dichos órganos se muevan estrictamente en los límites expuestos, nada puede objetarse, desde el punto de vista de su legitimidad constitucional, a su existencia. No obstante, como se ha dicho anteriormente, su creación unilateral debe provenir de un título competencial estatal, aunque, si tales órganos son creados por un Real Decreto de traspaso de servicios, puede considerarse propiamente que derivan de un acuerdo o

convenio de las partes, pues tal decreto no es sino la forma que reviste el acuerdo de traspaso logrado por las partes en la correspondiente comisión mixta. En este grupo, puede citarse a título de ejemplo, como órgano general, el *Consejo de Coordinación y Planificación Sanitaria* (art. 5 del Real Decreto 2824/1981, de 27 de noviembre), integrado por altos funcionarios estatales del ramo, un representante de cada CA y varios vocales nombrados entre personalidades del mundo de la sanidad, y concebido como órgano de consulta, deliberación, enlace y coordinación entre las diversas administraciones sanitarias en materias de común interés.

Más posibilidades ofrece la libre concurrencia de voluntades de las partes, a las que debe reconocerse sin duda capacidad para crear órganos de deliberación y coordinación, que asuman funciones dentro de los límites expuestos más arriba. En este supuesto, la creación de tales órganos responde siempre a necesidades sentidas realmente por las partes en el concreto ejercicio de sus competencias, y no, como puede ocurrir a veces, cuando se prevén normativamente «ex novo», a un mero impulso de estilo, a un vago e ideal deseo de perfeccionismo, o, lo que resulta más grave, a un intento de la Administración central de no perder totalmente poderes o influencias en ciertos sectores que han pasado a ser gestionados por las CCAA. A través de convenio, hasta el momento, sólo se han creado órganos particulares, entre el Estado y alguna CA. A título de ejemplo, y en relación a Catalunya, pueden citarse la *Comisión coordinadora para la formación del censo agrario* (Acuerdo de colaboración de 27 de octubre de 1982), el *Grupo de cooperación en materia de incendios forestales* (13), cuya existencia ha sido posteriormente recogida y generalizada a través de una normativa general (Orden del Ministerio del Interior de 17 de junio de 1982 por la que se aprueba el Plan básico de lucha contra incendios forestales y normas complementarias) y diversas *Comisiones y grupos de trabajo ICONA-Generalitat de Catalunya* (Convenios de 28 de febrero de 1981), entre otros.

Por otra parte, hay que considerar asimismo la existencia de *reuniones periódicas* e «informalmente institucionalizadas» entre *altos funcionarios* de la Administración central y de las CCAA, para coordinar actuaciones en sus respectivos ámbitos de competencia, para intercambiar información y para abrir el paso al establecimiento de otros mecanismos de colaboración (por ejemplo, prestación de ciertos servicios de apoyo y elaboración de planes

(13) La reunión constitutiva data del 28 de mayo de 1982. Su constitución, como Comisión Técnica Mixta de Coordinación, según su primera denominación, se basa en un acuerdo informal entre la Delagación del Gobierno en Catalunya, la 4.<sup>a</sup> Inspección General del ICONA, la IV Región Militar, la IV Zona de la Guardia Civil y los Servicios de Protección Civil de los Gobiernos civiles de las cuatro provincias catalanas, por parte de la Administración central, y la Dirección General de Prevención y Extinción de Incendios de la Generalitat de Catalunya, con participación además de la Dirección General del Medio Rural de la misma.

conjuntos, etc.). Tales reuniones no están previstas normativa ni convencionalmente, en la mayoría de los casos, sino que se producen «espontáneamente» a impulsos de necesidades concretas, derivadas de la propia praxis estatal. Pueden citarse aquí las reuniones periódicas entre directores generales del mismo ramo de la Administración central y de las CCAA, que se producen con gran frecuencia, como asimismo la creación informal de órganos mixtos «ad hoc», como por ejemplo, la comisión creada en 1984 en el seno del Ministerio de Sanidad para la elaboración de un plan de trasplantes hospitalarios, o la Comisión Estado-Generalitat de Catalunya para el seguimiento del proceso de negociación para la adhesión de España en la CEE. Esta fórmula de relación (reuniones informales de coordinación) puede considerarse por otra parte como el procedimiento general a través del cual se satisface normalmente la exigencia de colaboración y coordinación que, sin más precisiones, y a veces como meras cláusulas de estilo, contienen numerosas disposiciones legales y reglamentarias.

B. *Coordinación entre órganos.* La coordinación entre las instancias central y autonómica se produce en ocasiones no a través de la creación de un órgano común y mixto que asuma tal función con carácter más o menos permanente o puntual, sino a través del establecimiento de un canal permanente y estable de relación entre órganos de ambas instancias. Como caso más sobresaliente puede citarse la *Delegación del Gobierno* en cada CA, que asume, entre otras, la función de coordinar la Administración periférica del Estado con la propia de la CA (14). Cómo debe realizarse dicha función general es cuestión que no se concreta normativamente. Por ello, no existen mecanismos específicamente instrumentados al efecto, con lo cual se da pie al desarrollo de un amplio abanico de prácticas de relación, que dependerán en gran parte, en su concreta configuración y virtualidad, del talante personal de los titulares del órgano y de las específicas condiciones de cada Comunidad Autónoma.

Puede considerarse aquí también una serie de relaciones específicas entre órganos de especial relevancia, como por ejemplo, el Defensor del Pueblo y las instituciones semejantes creadas en las CCAA que hayan previsto la figura en sus respectivos Estatutos (Catalunya, art. 35; País Vasco, art. 15; Galicia, art. 14; Andalucía, art. 46; Baleares, art. 29, y Comunidad Valenciana, art. 24).

(14) La figura del delegado del Gobierno está prevista en el artículo 154 CE, y desarrollada por Real Decreto 2238/1980, de 10 de octubre, modificado parcialmente por Real Decreto 739/1981, de 24 de abril, y otros, en relación a ciertas Comunidades Autónomas en particular, regulación toda ella que ha sido sustituida por Ley de 16 de noviembre de 1983, resultando, asimismo, de aplicación el Real Decreto 1801/1981, de 24 de julio, en todo lo que no se oponga a dicha Ley. El delegado del Gobierno es un órgano periférico de la Administración central, al que se atribuyen básicamente dos grandes funciones: la dirección de la Administración periférica del Estado en el territorio de la comunidad y su coordinación con la Administración propia de ésta. Sólo en el segundo aspecto interesa aquí el examen de tal institución.

En este caso, estatutariamente se prevé una coordinación entre ambas instituciones, que se concreta legalmente con posterioridad, a través de sendas leyes del Estado y de la respectiva Comunidad (art. 12.2 de la Ley orgánica del Defensor del Pueblo, de 6 de abril de 1981, y, en relación a Catalunya, artículo 4 de la Ley del Sindic de Greuges, de 20 de marzo de 1984). La determinación de los concretos mecanismos a través de los cuales deberá articularse la coordinación y la colaboración, en sentido de auxilio, que legalmente se exige, se remite a un convenio que deberán suscribir ambas partes. Ello no supone limitación alguna, sin embargo, a que entre ambas, y en el espacio común de intersección de sus respectivas esferas de competencia, se desarrolle una fluida comunicación, a través de medios informales, en aras a una eficaz coordinación y apoyo de sus respectivas actuaciones.

C. *La participación consultiva en los procesos de decisión ajenos.* Esta fórmula consiste en la *concesión de voz* a una instancia estatal en procesos de elaboración de decisiones en sede de otra, cuando pudiere resultar afectado su ámbito competencial, o, de forma más general, sus intereses legítimos. En este caso, no se produce propiamente una coordinación de actuaciones, de acción, sino una simple colaboración entre las partes, cuyo régimen no obstante se acerca más al de la coordinación que al del auxilio (o colaboración en sentido estricto) o al de la cooperación, con cuyas técnicas e instrumentos puede aparecer, sin embargo, íntimamente vinculada en la práctica. De ahí su tratamiento sistemático en este lugar.

La concesión de voz se convierte en un verdadero derecho a ser oído cuando está reconocida a nivel normativo, o bien está prevista en un acuerdo o convenio. No obstante, dicha práctica consultiva se extiende en realidad más allá de las concretas previsiones normativas o convencionales que de ella se hagan, de modo que, vehiculándose a través de medios informales (reuniones «ad hoc», visitas y contactos personales, por escrito, telefónicos, etc.) llega a constituir una práctica común en muchos sectores, cuyo seguimiento, cuantificación y valoración resulta, sin embargo, muy difícil.

La participación consultiva que, en general, a excepción de los *informes* (preceptivos o no, pero en todo caso no vinculantes) y de los *trámites de audiencia*, no se articula a través de mecanismos concretos específicamente diseñados y previstos al efecto, sino a través de los instrumentos y plataformas comunes de relación entre ambas instancias, puede recaer tanto en procesos de decisión normativa, como en otros de carácter singular, en meros procedimientos administrativos. Dicha técnica puede ser utilizada en ambas direcciones: de las CCAA al Estado, y viceversa. El primero es el caso, por ejemplo, del derecho de audiencia que concede la LPA (art. 1) a las CCAA en el proceso de aprobación de un proyecto de ley de armonización, y, ya de carácter particular; el informe previo que debe emitir la Generalitat de

Catalunya en relación a los proyectos estatales de aprobación de normas técnicas para bibliotecas y archivos (RD 1947/1980, de 31 de julio), la consulta que debe evacuar la Generalitat de Catalunya en el proceso de elaboración de diversas normas estatales en materia de protección de la naturaleza (convenio ICONA-Generalitat, citados), así como otros casos de consulta en la elaboración de normas generales estatales, incluso de rango legal; normalmente en su fase de anteproyecto, a través de medios informales y producidos en la misma praxis estatal, sin previsión normativa o convencional alguna (los contactos y consultas, p. ej., entre el Conseller de Governació de la Generalitat de Catalunya y el Ministro de Administración Territorial con ocasión del anteproyecto de Ley de bases del régimen local, realizadas a través del Grupo parlamentario de la Minoría Catalana en el Congreso de los Diputados).

En ocasiones, dicho mecanismo se utiliza, como se ha dicho, en relación a procedimientos administrativos concretos, desarrollados en el seno de una u otra instancia. Así, la Generalitat de Catalunya, por ejemplo, tiene una participación consultiva en el ejercicio de ciertas competencias reservadas al Estado en materia de industrias agrarias (RD 2168/1981, de 20 de agosto), y en los expedientes de autorización de transferencia tecnológica extranjera (RD 738/1981, de 9 de enero). Sin previsión normativa alguna, se otorga igualmente a la Generalitat una participación consultiva en otras materias, como, por ejemplo, en los expedientes de inscripción el Registro correspondiente de asociaciones de ámbito territorial superior a Catalunya, pero que tengan allí su domicilio social.

En sentido inverso, la Administración central obtiene una participación consultiva en ciertos procedimientos (nunca sin embargo de naturaleza normativa) seguidos en sede autonómica. Simplemente a título de ejemplo puede citarse el caso, en relación a Catalunya, y que constituye además una variante o modalidad de este tipo de participación, de la remisión a la Administración central de la documentación relativa a asociaciones que soliciten ser inscritas en el Registro de la Generalitat, para que aquélla pueda formular las alegaciones y observaciones que considere oportunas.

## 5. La cooperación

### 5.1 LA COOPERACIÓN COMO RÉGIMEN COMPETENCIAL SUSTANTIVO

En el esfuerzo para distinguir entre los diversos contenidos y manifestaciones en que se concreta el principio de colaboración entre el Estado y las CCAA podemos identificar a un tercer tipo de relación, que responde a una concepción y a una lógica propias, que dispone de un régimen jurídico-

constitucional específico y que presenta una problemática asimismo particular. Nos referimos a la relación cooperativa. Cooperación es el término clave que califica en la actualidad a la práctica totalidad de regímenes compuestos (15). No obstante, su significado no puede expandirse de tal modo que llegue a identificarse con colaboración o incluso con interrelación competencial. Colaboración, como se ha dicho, es un principio general que integra múltiples contenidos, que, aunque en ocasiones, y aun de forma casi ordinaria, se presenten estrechamente vinculados en la realidad de la praxis estatal, se diferencian en cuanto a su naturaleza y régimen jurídico-constitucional. Y el sistema de interrelación competencial hace referencia propiamente a la técnica de la *distribución* de poderes entre las diversas instancias estatales, a la *construcción* de la maquinaria que es el Estado compuesto, pero no a su *funcionamiento*, que es donde juega el principio de colaboración, como principio de relación. La cooperación, en sentido estricto, y como se verá, es un poco de cada cosa, constituye a la vez una manifestación del principio de colaboración y un elemento de la distribución de poderes, pero en ningún caso su amplitud se extiende de tal modo que alcance y se confunda con toda la extensión del principio de colaboración y con todo el sistema de interrelación competencial. La cooperación es, pues, un determinado tipo de relación entre las dos instancias, y debe ser examinada consecuentemente en su concreta especificidad (16).

La cooperación, en sentido estricto, consiste en el *coejercicio* de las competencias que corresponden al Estado y a las CCAA, en su *ejercicio*

(15) Tal expresión fue utilizada originariamente en los Estados Unidos para calificar un modo de entender el orden federal contrapuesto a la concepción novecentista del *dual federalism*. Así, ya en una sentencia de la Corte Suprema de 1937 (*Carmichael v. Southern Coal & Coke Co.*, 301 US). Igualmente, el término *cooperative federalism* dio título a un simposio celebrado en Iowa en 1937 (*Iowa Law Review*, 13, 1937-1938). Sin embargo, el término que pasó a denominar comúnmente al «nuevo federalismo» no fue el de *cooperative federalism*, sino el de *Intergovernmental Relations*, término utilizado hoy por la mayoría de autores norteamericanos, así como también por aquellos otros procedentes de Estados federales de impronta anglosajona (Canadá, Australia, India, ...). En Alemania, el término *kooperativer Föderalismus* fue utilizado por primera vez de forma oficial por la Comisión Troeger, en su informe final (*Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart, 1966, pp. 19 y 20), que se convirtió en el documento base de la gran reforma constitucional del período 1967-1969. La expresión ha sido, en general, adoptada por la práctica totalidad de la doctrina germánica. El término «cooperación» ha encontrado eco, asimismo, en Suiza (sólo a título de ejemplo, U. HÄFELIN: «Der kooperativer Föderalismus in der Schweiz», en *Referate und Mitteilungen des Schweizerischen Juristenvereins*, 2, Basel, 1969, y C. DOMINICÉ: «Fédéralisme coopérative», en el mismo volumen, tomo 3, y J. F. AUBERT: *Traité de Droit Constitutionnel Suisse*, I, Neuchatel, 1967, p. 65), y en Austria (sólo como ejemplo, F. ERMACORA: «Österreich als kooperativer Bundesstaat», en *Die Republik Österreich*, 1968, y del mismo autor, *Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat*, Viena, 1976).

(16) No pueden meterse, pues, en el saco común de la cooperación institutos y mecanismos de tan diversa naturaleza como la iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas ante las Cortes Generales, la legitimación de las Comunidades Autónomas para recurrir ante el Tribunal Constitucional en defensa de los intereses generales de la Constitución española, la propia formación del Alto Tribunal, la participación de las Comunidades Autónomas en el Senado o los mecanismos de planificación conjunta, como hace, por ejemplo, Santolaya Machetti (*op. cit.*, pp. 325 y ss.).

*mancomunado*, de modo que una determinada actuación pública sólo puede ser realizada de forma conjunta. En definitiva, se establece una interdependencia competencial entre las partes, de manera que ambas intervienen en un único proceso de decisión.

Al exigirse su actuación conjunta, de hecho se está procediendo a la *atribución conjunta* de la competencia en cuestión, a diferencia de lo que ocurre ordinariamente, en que las competencias (funciones) son asignadas de forma *alternativa*, aunque recaigan sobre una misma materia. Por ello, puede concluirse ya que la cooperación se configura propiamente como un *régimen competencial sustantivo*, que establece la vinculación recíproca de los poderes de las partes y exige su actuación conjunta.

Su naturaleza difiere pues claramente de la de la coordinación, pues esta última consiste, como se ha visto, en un régimen competencial *formal*, en el establecimiento de un modo de comportamiento de las partes en el ejercicio de sus respectivos poderes, que deja a salvo su capacidad de decisión sustancial. No obstante, como se comprende fácilmente, a través de los instrumentos de coordinación (y también de auxilio) puede producirse un resultado cooperativo, una actuación conjunta de las partes, y éste será normalmente el fin último que perseguirán tales instrumentos de relación, e incluso quizá sus resultados ordinarios. Pero en estos casos las partes mantienen íntegramente sus poderes de decisión de forma separada e independiente, que sólo vincularán de forma voluntaria. La concertación en el ejercicio de las competencias sometidas a régimen de coordinación se presentará siempre –con las excepciones ya indicadas– como el fruto de un acto de libre disposición de cada parte sobre sus propios poderes, de modo que, si en el proceso de coordinación no se llega a un acuerdo, cada una de ellas podrá ejercer sus competencias con libertad e independencia de las demás. En el régimen de cooperación, en cambio, cada parte debe actuar necesariamente de común acuerdo con las demás, pues en caso contrario simplemente no es posible la realización de la función sometida a tal régimen: ambas participan en un único mecanismo de decisión, y sin su acuerdo, éste no produce resultado alguno, frustrándose el propio ejercicio de la competencia.

Se comprende así que, al constituir propiamente un régimen competencial sustantivo, que quiebra además el principio general de independencia en la toma de decisiones competenciales, las relaciones de cooperación deban, como todas las técnicas de ordenación competencial, hallarse previstas, o al menos amparadas, en la Constitución, y más concretamente en nuestro sistema, en el bloque normativo que diseña la distribución de poderes. Ello plantea el problema de la admisibilidad constitucional de las relaciones de cooperación que se producen en la propia praxis estatal. Hay que distinguir

aquí claramente de entrada entre dos clases distintas de cooperación: aquella de *carácter obligatorio o forzoso*, y aquella otra de *carácter voluntario o facultativo*. En el primer supuesto, se exige que una competencia determinada sea ejercida forzosamente en régimen de cooperación, de modo que tal competencia sólo podrá ser actuada *conjuntamente* por las partes. En tal caso, dicha exigencia sólo podrá partir de la propia CE (y, eventualmente, de los Estatutos de Autonomía), pues dicho régimen cooperativo constituye propiamente un modo de *distribución* de poderes, y es sabido que tal función está reservada exclusivamente a la CE (o, en general, al bloque de constitucionalidad). En el segundo supuesto, las partes deciden actuar un sector de sus propias y respectivas competencias en régimen de cooperación. No se produce pues lo que podríamos llamar una *atribución cooperativa* (conjunta) de poderes (que sólo puede realizar la CE y los EEAA), sino sólo un *ejercicio cooperativo* de las competencias que corresponden a las diversas instancias por un título propio de atribución. El establecimiento del régimen cooperativo nace en este caso del acuerdo de las partes, y no de una imposición o exigencia constitucional. El problema reside por tanto aquí en la *capacidad* de las partes para disponer un tal régimen de ejercicio de sus poderes, y en los *límites* en que, en su caso, se debe circunscribir el mismo.

Por de pronto, de lo dicho más arriba se desprende que la cooperación, cuando no es prevista con carácter obligatorio por la propia CE o los EEAA, sólo puede ser establecida por acuerdo de las partes. Y ello por la razón básica de que ninguna de ellas dispone sobre las demás de un poder de intervención sobre el ámbito competencial ajeno más allá de lo que le permite la propia CE y los EEAA. La cooperación, en sentido estricto, y fuera de los casos de cooperación obligatoria, deberá ser pues establecida *bilateralmente*, de *común acuerdo* por las instancias interesadas en una determinada actuación conjunta.

Por otra parte, las instancias central y autonómica no gozan de disponibilidad sobre el sistema de distribución de poderes, que se sitúa en un plano normativo superior (de carácter materialmente constituyente), inalcanzable por las mismas desde su condición de poderes constituidos. Sin embargo, sí disponen en cambio las partes de discrecionalidad en el *modo de ejercicio* de sus respectivas competencias. Entre estos dos polos se sitúa pues la legitimidad constitucional de la cooperación voluntaria: la indisponibilidad de la titularidad de las competencias y la disponibilidad sobre su ejercicio. La cooperación voluntaria no puede afectar pues a la titularidad de las competencias, sino sólo al modo de su ejercicio. Ello tiene una consecuencia importante: las partes, en cuanto continúan siendo plenamente titulares de sus competencias, sólo vinculan su ejercicio en el grado que ellas mismas desean, y pueden, en todo caso, recuperar para sí el pleno ejercicio

independiente de las mismas, deshaciendo, incluso unilateralmente, el régimen de cooperación acordado para el mismo. Las «transferencias» o «delegaciones» a un órgano cooperativo (sea de una de las instancias en presencia, sea a un órgano mixto y «flotante», no adscrito a ninguna de ellas), como «corrimientos competenciales» que son, no previstos en la CE y efectuados al margen de los canales dispuestos en el artículo 150 CE, lo son siempre exclusivamente de su mero ejercicio, sin que se produzca ningún tránsito formal, de modo que tal órgano asuma como propias y exclusivas tales competencias, y pueda oponerse la transferencia efectuada para negar la posibilidad de que una de las partes las «recupere» para su ejercicio directo e independiente. La «transferencia» o «delegación» puede ser pues revocada en cualquier momento. Se trata, por tanto, como ha puesto de relieve la doctrina alemana que se ha ocupado del tema, de una transferencia *quod usum* y a título propiamente de *mandato* (GRAWERT, VON TROTHA) (17). La especial naturaleza de esta transferencia compatibiliza de este modo el ejercicio conjunto de una competencia y el mantenimiento íntegro de los poderes de las partes.

La cooperación vertical se enmarca pues en unos límites constitucionales bastante precisos. En este sentido, deben hacerse aun dos consideraciones generales, que ayudan a ceñir aún más el fenómeno cooperativo. En primer lugar, hay que poner de relieve la conexión existente entre uniformización y cooperación. En efecto, la necesidad de la primera, eso es, de la consecución de unos estándares mínimos comunes en ciertos sectores, se constituye en presupuesto y causa de producción de la segunda, entendida como la actuación conjunta de los poderes públicos. De este modo, se puede decir que la cooperación debe limitarse a los supuestos en que exista una necesidad de uniformización (prevista directamente por la CE, en los supuestos de cooperación obligatoria, como ocurre en materia de planificación económica, p. ej., o bien apreciada de común acuerdo por las partes, en los supuestos de cooperación voluntaria), sin que sea legítimo, ni conveniente, por su carácter especial y por los problemas adicionales que comporta, tal como se verá seguidamente, extenderla a ámbitos donde tal necesidad de uniformización no se produce, o bien ésta puede conseguirse a través de medios ordinarios (mecanismos de concurrencia y compartición competenciales, normalmente). Aquí debe ponerse de manifiesto además que la cooperación se constituye, a su vez, en un límite intrínseco a la uniformización, en cuanto la relación cooperativa operará en realidad sólo el grado de uniformización que deseen y consientan ambas partes. Cooperación supone concertación de las partes,

(17) R. GRAWERT: *Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, 1967, pp. 82 y ss., y T. VON TROTHA: *Die Fortentwicklung des föderativen Systems der Bundesrepublik Deutschland durch die Einführung von Gemeinschaftsaufgaben*, Bonn, 1971. n. 15

mutuo acuerdo, y, por ello, llevar los efectos de la acción conjunta hasta donde llegue el interés común, y sólo hasta allí. De este modo, la vía cooperativa se convierte en una garantía de la autonomía de las partes y de sus respectivos poderes frente a la creciente y expansiva exigencia de uniformización que se produce en muchos sectores, y cuya satisfacción puede venir también por vía de centralización. La cooperación, en cuanto permite que los poderes de las partes sean comprometidos sólo en la medida en que las propias partes deseen y aprecien como necesario, y en cuanto produce un resultado de uniformización, semejante al que puede conseguirse vía centralización, se erige así en una vía alternativa a la centralización, a la concentración de poderes en las instancias estatales centrales (18).

En segundo lugar, debe notarse que la cooperación puede provocar, como muestran las experiencias comparadas, importantes distorsiones en el normal funcionamiento de un Estado democrático, especialmente de régimen parlamentario. La creación de una administración mixta (al menos en su aspecto funcional, cuando no incluso orgánico) que, en cierta medida, supone el establecimiento de una relación cooperativa, al sustituirse el ejercicio separado e independiente de los poderes de cada instancia (modulado ciertamente por la colaboración y la coordinación, pero que no altera sustancialmente, sin embargo, la independencia y la integridad de tales poderes) por la exigencia de una actuación conjunta y el establecimiento consiguiente de una íntima interdependencia en la toma de decisiones competenciales, se traduce en una difuminación de la responsabilidad que corresponde a cada instancia en las actuaciones públicas, de modo que se dificulta el control político que debe ejercer el cuerpo electoral y la opinión pública en general, y se obstaculiza enormemente incluso el propio control parlamentario. La corresponsabilidad puede de este modo llegar a convertirse de hecho en irresponsabilidad, al menos desde la perspectiva política. Por otra parte, la cooperación se establece normalmente a nivel ejecutivo-administrativo, con lo cual se crea una tupida red de interrelaciones que tiende a desplazar al poder legislativo en el proceso de toma de decisiones, y a reducir a los Parlamentos, y en especial a los autonómicos, a meras máquinas de ratificación de decisiones preestablecidas en sede ejecutivo-administrativa (19). Unido ello a la complejidad de los

(18) K. Hesse ha puesto especialmente de manifiesto que la uniformización puede operar a través de estas dos grandes vías: la centralización y la cooperación («Aspekte des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik», en *Festschrift fuer Gebhard Mueller*, Tuebingen, 1970, pp. 151 y 152).

(19) La modificación de las decisiones y acuerdos alcanzados en un proceso cooperativo (que se mueve casi siempre a nivel ejecutivo-administrativo) puede frustrar la cooperación misma, pues supone muchas veces romper un delicado equilibrio logrado en base a largas y complejas negociaciones en las que intervienen múltiples sujetos con distintos intereses. En todo caso, obliga como mínimo a una reapertura del proceso negociador, con todo lo que ello implica. Por ello, algunos autores consideran que los Parlamentos, y en especial los regionales, quedan relegados al papel de ratificar los acuerdos tomados en sede ejecutiva. El peligro de «desparlamentarización» del

procesos cooperativos, tanto en su fase de decisión como de ejecución y control, el deslizamiento de tales procesos hacia el dominio de los altos funcionarios, siempre más estables que los propios Gobiernos, y la creación de una especie de burocracia mixta gobernante, se presenta como un peligro real para el parlamentarismo. No debe olvidarse tampoco que la cooperación da paso a una especial rigidez de las decisiones tomadas, con lo cual su modificación, que exige un alto grado de consenso, superior a veces al que puede proporcionar el grado de homogeneidad de los intereses en presencia, se hace muchas veces extremadamente compleja y difícil, con lo que se tiende a conservar el *status quo* (20). Un régimen de cooperación generalizada, eso es, una exigencia continua y permanente de consenso en su más alto grado de intensidad, provocaría probablemente la esclerosis del sistema político, que sería incapaz o bien de tomar decisiones de cambio importantes, o bien de generar alternativas, frustrando en ambos casos la esencia y los propios fundamentos del principio democrático. Por todo ello, el principio democrático, y especialmente en su modalidad parlamentaria, exige una limitación de la cooperación vertical, que no puede, en consecuencia, convertirse en el régimen ordinario de ejercicio de las competencias, desfigurando el principio de división vertical (pero también horizontal) del poder estatal e instalando en su lugar un régimen de cooperación (consenso) integral, cuyos efectos se asemejarían muchísimo a un sistema de gran coalición (21).

sistema político, a través de la cooperación federal vertical, ha sido puesto de manifiesto por prácticamente toda la doctrina alemana. Vid. K. STERN: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, II, Muenchen, 1980, pp. 838 y ss.; G. KISKER: «Kooperation zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland», en *Die Oeffentliche Verwaltung*, 19, 1977, pp. 694 y ss.; E. W. BOECKENFOERDE: «Sozialer Bundesstaat und parlamentarischer Demokratie», en *Politik als gelebte Verfassung. Festschrift fuer F. Schäfer*, Opladen, 1980, especialmente p. 180, y H. D. F. LIESEGANG y R. PLÖGER: «Schwächung der Parlamente durch kooperativen Föderalismus?», en *Die Oeffentliche Verwaltung*, 1971, pp. 228 y ss., entre otros muchos.

(20) Especialmente, HESSE, ASPEKTE, citado. El necesario equilibrio entre una cierta homogeneidad (sin la cual no es posible el acuerdo) y diferencia (sin la cual éste carece de sentido) de los intereses en presencia, y los problemas que ello comporta en cuanto a rigidez e incluso inmovilidad del sistema político, es especialmente acentuado por HESSE y otros autores alemanes (con particular empeño por BOECKENFOERDE y KISKER, en las obras citadas en la nota anterior).

(21) En la República Federal Alemana, después de un primer momento de «euforia cooperativa», representado en el informe de la Comisión Troeger, citado, en el que se creyó posible la instauración de un sistema de planificación integral por métodos cooperativos (la introducción de las «tareas comunes» de los arts. 91 a y 91 b se consideraba sólo un primer paso en este camino), el Informe Schäfer, de 1976 (*Schlussbericht der Enquetekommission Verfassungsreform*, Bonn), ya reflejaba el ambiente de escepticismo que reinaba en torno a la posibilidad (e incluso oportunidad) de la implantación de un tal régimen de cooperación integral. Muchos son ya en Alemania los autores que manifiestan serios reparos a la excesiva generalización de la cooperación, y que piden la vuelta a unos niveles más claros de separación de los poderes del *Bund* y de los *Länder* (así, por ejemplo, G. KISKER: *Kooperation im Bundesstaat Eine Untersuchung zum kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland*, Tuebingen, 1971, y F. SCHARPF, B. REISSERT y F. SCHNABEL: *Politikverflechtung*, 2 vol., Kronberg / Meisenheim am Glan, 1976 y 1977. Más radical en la exigencia del regreso a la separación, O. BARBARINO: «Zur Revision des Grundgesetzes:

## 5.2 LAS RELACIONES DE COOPERACIÓN VERTICAL

La cooperación entre el Estado y las CCAA, en el sentido aquí examinado, se produce en nuestro sistema autonómico, con intensidad variable, a través de distintas modalidades. Pasemos a continuación a examinar las de mayor relevancia.

A. *Organos mixtos con funciones decisorias o ejecutivas.* Este supuesto representa la creación de un organismo de composición mixta y de carácter común, eso es, no adscrito a ninguna de las dos instancias estatales, al que se atribuyen ciertas funciones de naturaleza decisoria o directiva, de modo que tal organismo cuenta con un ámbito competencial propio y ejerce por sí y directamente unos poderes específicos, que las partes estatales integrantes no pueden ejercer por sí mismas, de forma separada. De hecho, estamos ante un nuevo y verdadero régimen competencial, que puede conceptuarse como *régimen de ejercicio mancomunado de funciones a través de un organismo común.*

Precisamente por ello, por tratarse propiamente de un régimen competencial, de especial y extraordinaria naturaleza, además, en cuanto supone una ruptura del principio de separación e independencia de las partes, su existencia sólo podrá ser considerada legítima cuando esté prevista explícitamente por el bloque de constitucionalidad, la única fuente que puede diseñar regímenes competenciales. En nuestro sistema competencial sólo está previsto un órgano de esta naturaleza, la *Junta de Seguridad*, sin perjuicio de los que más adelante se citarán con ocasión del examen de otros mecanismos cooperativos, más amplios e integrados por diversas piezas (p. ej., los distintos órganos mixtos previstos en la Ley de Reconversión y Reindustrialización, de 26 de julio de 1984).

La Junta de Seguridad, prevista en los Estatutos de las CCAA que asumen competencias para la creación de una policía autonómica propia (Cataluña, País Vasco y Andalucía), es un órgano mixto de composición paritaria entre la Administración central y la respectiva CA, y asume diversas funciones, entre las que figuran algunas de carácter decisorio (determinación del estatuto, reglamento, dotaciones, composición numérica, estructura y reclutamiento de la policía autonómica, así como de su plan de despliegue), junto a otras de carácter meramente deliberante, consultivo y de coordinación. Lo más destacable es que tales funciones decisorias no se atribuyen alternativamente al poder central o a las CCAA (con una exigencia de coordinación, en su caso), siguiendo la regla general de distribución de competencias, sino

planerische und finanzielle Aspekte des Bund-Länder Verhältnisses unter besonderer Berücksichtigung des Gemeinschaftsaufgaben», en *Die Oeffentliche Verwaltung*, 1973, pp. 19-23).

conjuntamente a ambas instancias, que deberán ejercerlas necesariamente en común, a través del órgano especial previsto al efecto. Sin duda, éste constituye el supuesto máximo de cooperación, el grado en el que la cooperación alcanza su mayor intensidad. Y resulta particularmente interesante observar cómo dicho supuesto de cooperación «en primer grado» es considerado con carácter excepcional por nuestro sistema de distribución de competencias, que se fundamenta, como se ha indicado, en un principio de separación de poderes y responsabilidades, y que sólo como excepción admite un régimen de administración mixta.

El problema fundamental que presenta este tipo de cooperación, una vez resuelta su legitimidad por estar explícitamente prevista en el bloque de constitucionalidad, reside en el carácter «flotante» de dichos órganos. Las instancias estatales en ellos representados ejercen un control sobre sus respectivas delegaciones, pero ninguna de ellas controla al órgano como tal, en su conjunto o globalidad. Su responsabilidad, por tanto, se hace muy difícilmente exigible.

B. *Participación de una instancia en órganos de otra.* Distinta de la creación de órganos mixtos y comunes, con funciones de cualquier índole, es la participación de una instancia en órganos que son propios de la otra. En este supuesto, una instancia, normalmente el Estado central, da entrada a otra, las CCAA en este caso, en un órgano propio, concediéndole un derecho de representación y participación en el mismo, que puede alcanzar diversos grados de intensidad. El órgano en el que se participa no tiene por ello carácter mixto o común, sino que permanece orgánica y funcionalmente adscrito a la instancia a la que pertenece, que es quien concede el derecho de representación y participación. A estos efectos es irrelevante que el órgano en cuestión esté dotado con poderes ejecutivos, ejerciendo una actividad administrativa con carácter decisorio, o bien sólo ostente funciones consultivas. En todo caso, sus actos y resoluciones son imputables a su «instancia madre», a la que pertenece y a quien corresponde asumir la responsabilidad.

Esta fórmula cooperativa constituye un cierto reflejo del principio de participación de las CCAA en la formación de la voluntad del Estado, que se extiende por debajo de la Constitución y se concreta en determinados sectores que resultan de mutuo interés y que afecta al ámbito competencial de las CCAA.

El bloque de constitucionalidad prevé ya algunos supuestos cooperativos de esta naturaleza, como, p. ej., con relación a Cataluña, la participación de la Generalidad en la *gestión del sector público estatal* (art. 12.2 y art. 53 EA Cat.), que se concretaría en una participación en los órganos directivos de las empresas públicas, organismos económicos e instituciones financieras del

Estado con incidencia directa en Cataluña, pero que no se ha llegado a materializar aún.

Asimismo, las leyes estatales, en ciertas materias en las que concurren los poderes de ambas instancias, optan por establecer la participación de las CCAA en órganos estatales que asumen competencias en las mismas. Este es el caso, p. ej., del *Consejo de Universidades* (art. 24.3 de la Ley de Reforma Universitaria, de 25 de agosto de 1983), del *Consejo Superior de Deportes* (artículo 22.3.b de la Ley General de la Cultura Física y del Deporte, de 21 de marzo de 1980), o el *órgano excepcional de defensa de los consumidores y usuarios* previsto en la Ley general del mismo título (art. 24 de la Ley de 19 de julio de 1984).

Por vía reglamentaria puede también disponerse un tal derecho de representación y participación, en las materias en las que asimismo se produzca una conjunción competencial de ambas instancias (no necesariamente concurrencia o compartición en sentido técnicamente estricto). Así ocurre, p. ej., con la *Junta Coordinadora de Capacitación y Extensión Agrarias* (RD 1843/1980, de 24 de julio), los *Consejos Reguladores de Denominaciones Específicas y de Denominaciones de Origen*, cuando el ámbito de los mismos superen el territorio de una CA (RD 479/1981, de 27 de febrero), o bien las *delegaciones españolas en las subcomisiones mixtas previstas en los convenios internacionales de intercambio juvenil* (Real Decreto 1667/1980, de 31 de julio).

C. *Procesos complejos de planificación y actuación conjunta.* En el ordenamiento competencial español se prevén ciertos mecanismos cooperativos complejos, integrados por diversas técnicas con sustantividad propia, pero que se engarzan como piezas complementarias en un proceso más amplio, que debe ser contemplado como una unidad en su conjunto. Dichos procesos cooperativos se extienden sobre materias y sectores en los que ambas instancias ostentan un legítimo interés, más allá de las concretas competencias que tengan singularmente atribuidas. En tales casos, el proceso o mecanismo cooperativo complejo sirve para dar cauce a la comunión de interés que se produce en los mismos, articulando en ellos un esfuerzo conjunto, una conjunción determinada de sus respectivos poderes.

La cooperación se presenta aquí, pues, como medio adecuado para vehicular una actuación armónica y unitaria de las diversas instancias del poder público territorial, logrando dos objetivos fundamentales:

- La no ruptura o compartimentación de materias y sectores que deben ser tratados unitariamente, porque en sí forman una unidad, más allá de la concreta división competencial que sobre los mismos pueda operarse constitucionalmente, y

- La no centralización de los poderes públicos en la materia o sector, de modo que la exigencia de unidad en su tratamiento no se traduzca en una pura y simple concentración de poderes en las instancias centrales.

De esta forma, la gran función que vienen a cumplir tales mecanismos de cooperación es la de compatibilizar la necesaria unidad del tratamiento público de sectores que forman en sí una unidad material, y la conservación de la pluralidad y la división vertical del poder estatal.

La aplicación de esta concepción básica da lugar a la introducción de mecanismos complejos de planificación y actuación conjuntas, en los que las diversas instancias estatales intervienen, con intensidad variable, como partes complementarias en un sólo proceso de decisión y actuación, «aportando» cada una sus respectivas competencias al logro de un objetivo común. El íter ideal de un tal proceso de decisión y actuación conjuntas, en función básicamente de la experiencia comparada, y, en especial, de las tareas comunes (*Gemeinschaftsaufgaben*) de los arts. 91a y 91b de la Ley Fundamental de Bonn, y de los *grants-in-aid* norteamericanos, puede condensarse en los siguientes momentos:

- Determinación conjunta de los objetivos comunes a perseguir, y
- Participación de las dos instancias en el proceso de decisión-planificación, como momentos cooperativos esenciales en todo el proceso de actuación, más
- La ejecución de los planes y actuaciones cooperativamente decididas, a cargo de la instancia que ostente las competencias correspondientes, fase o momento no específicamente cooperativo, pero al que se pueden añadir eventualmente ciertas fórmulas de participación recíproca, muy especialmente en cuanto a financiación se refiere.

En nuestro ordenamiento competencial deben considerarse, al menos en parte y aun con un diseño inacabado, dos sectores clave de la actividad pública, de especial trascendencia para el desarrollo del modelo autonómico dispuesto por la CE:

- La planificación económica, y
- La administración financiera y tributaria.

1. En relación a la *planificación económica*, la CE introduce un principio de actuación cooperativa de los poderes públicos (art. 131, 2), en sintonía con las enseñanzas que aporta el desarrollo último de los regímenes federales, pero sin introducir ningún modelo cooperativo concreto. En efecto, el art. 131.2 no se limita a disponer dos concretos instrumentos cooperativos (la participación de las CCAA en el proceso de planificación gubernamental y la creación de un Consejo consultivo en el que además de las CCAA y del propio Estado

estén representadas las fuerzas sociales y económicas) (22), ni tampoco limita su objeto a la elaboración de planes económicos generales (23), sino que introduce con carácter general un principio de cooperación en la planificación económica, sea cual sea el ámbito territorial y sectorial de ésta. Tal es la virtualidad general del art. 131.2 CE, que queda así insertado armónicamente en el orden de distribución de competencias en materia de planificación económica, presidiéndolo como norma de cabecera. El problema radica en que no se concretan posteriormente, con carácter general, los mecanismos a través de los cuales deba darse cauce a dicha cooperación, e incluso hasta hoy nada se ha hecho en torno a la creación del Consejo previsto y a la determinación de su papel en el proceso de planificación. El art. 131.2 CE, por esta causa, contiene sólo una habilitación general de la *posibilidad de cooperación* en la planificación económica, que se ofrece a las diversas instancias estatales en sus actuaciones en la materia, y que éstas deben concretar.

Hasta el momento, dicha concreción se ha producido, con distinta intensidad, en dos sectores diversos: la *planificación regional* y la *política de reconversión y reindustrialización*. En el primero, con vistas al previsible próximo ingreso de España en las Comunidades Europeas, se establece en el art. 8 de la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial, de 31 de marzo de 1984, la obligación de las CCAA de elaborar programas de desarrollo regional. El momento cooperativo, aun previsto con carácter muy general y susceptible de ampliación con la incorporación de nuevas técnicas, se produce en la elaboración de la metodología que deberá seguir la aprobación de los citados programas, que deberá aprobarse por el Gobierno central, asistido por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, que intervendrá con carácter consultivo.

El segundo sector ofrece un mayor grado de concreción de los instrumentos cooperativos, aun cuando su diseño no pueda considerarse definitivo. En efecto, en materia de reconversión y reindustrialización, la ley estatal del mismo título de 26 de julio de 1984 prevé la utilización de diversas técnicas cooperativas en el diseño y la ejecución de las políticas a aplicar:

*En materia de reconversión industrial:*

- La información y la consulta a las CCAA afectadas en la elaboración del

(22) Dicha interpretación se fundamenta en el propio tenor literal del artículo 131.2 CE (y en especial de la expresión «de acuerdo») y en su inserción sistemática en el bloque de constitucionalidad, donde deben tomarse en consideración los poderes que asumen en la materia las Comunidades autónomas en sus respectivos Estatutos (por ejemplo, art. 12 EA Catalunya, art. 10.25 EA País Vasco, art. 30 EA Galicia, art. 18 EA Andalucía, art. 10.1.j EA Asturias, art. 28 EA Cantabria, etc.).

(23) Así, también MUÑOZ MACHADO: *Op. cit.*, vol. I, p. 239, y SANTOLAYA MACHETTI: *Op. cit.*, p. 360.

proyecto de plan de reconversión, por parte del órgano gubernamental encargado al efecto (art. 3.3 y 2.1).

- La participación de las CCAA afectadas en las Comisiones de Control y Seguimiento del desarrollo de los planes (art. 6.1).
- La participación de las CCAA afectadas en todos los órganos de las sociedades de reconversión (art. 7.2, cláusula tercera) y, en especial, en su gerencia (art. 7.1).

*En materia de reindustrialización:*

- Decisión conjunta Gobierno central-CA en la declaración de un área como Zona de Urgente Reindustrialización (ZUR), al establecerse que tal declaración sólo podrá producirse de acuerdo con la CA afectada (art. 24).
- Participación de las CCAA afectadas en las Comisiones Gestoras de las ZUR (art. 29).

La previsión de tales mecanismos no puede enmascarar el hecho de que el poder de dirección de las políticas de reconversión y reindustrialización se concentra en manos del Gobierno central, pero tampoco pueden minimizarse las posibilidades de participación en la decisión, ejecución y control de los planes que se abren a las CCAA a través de estos mecanismos cooperativos, sin cuya previsión no gozarían prácticamente de intervención alguna en cuestiones que les resultan vitales. Naturalmente, este modelo cooperativo no es el único posible, y su aplicación concreta podrá mostrar sus insuficiencias. Las lecciones que se extraigan de su ensayo pueden ser del mayor interés para el futuro diseño de los mecanismos generales de cooperación en materia de planificación económica.

2. En materia de *administración financiera y tributaria* se producen asimismo relaciones cooperativas complejas, que pueden agruparse en tres sectores: política financiera, administración tributaria, en general, y administración de los tributos cedidos, en particular.

En materia de *política financiera* se produce una estrecha interrelación entre las dos instancias estatales, a través de métodos cooperativos, que afectan con mayor intensidad a las políticas financieras de las CCAA que a la del Estado central. Las vías de interrelación a través de mecanismos cooperativos, cuyo fundamento debe buscarse en el artículo 156.1 de la CE, son:

- El Consejo de Política Fiscal y Financiera, ya examinado, que se constituye en el órgano general de deliberación y consulta de las políticas presupuestarias y fiscales de las CCAA y del Estado central, y cuya virtualidad práctica como órgano coordinador general en el sector,

función potencial que no puede pasar inadvertida, se deja en gran parte en manos de los propios actores.

- La coordinación, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, de las políticas de endeudamiento de las CCAA con la del Estado (art. 14.4 LOFCA), sin que se concrete, sin embargo, a nivel normativo, el instrumento o mecanismo que deba vehicular tal coordinación.
- La determinación conjunta de los proyectos de inversión a cargo del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) (art. 16.3 de la LOFCA, y art. 7 de la LFCEI), en coordinación con los programas de inversión pública a cargo de las diversas instancias a aplicar en el territorio de la CA. A nivel legal sólo se exige la actuación de común acuerdo entre la Administración central y la CA afectada, sin que se prevean el foro ni los instrumentos que deban servir al efecto.
- Por último, se prevé un medio cooperativo, el común acuerdo en el seno de una comisión mixta paritaria Estado-CCAA, para la determinación del método que sirva para fijar los porcentajes de participación de las CCAA en la recaudación de los impuestos estatales no cedidos, durante el período transitorio (disposición transitoria 1.ª, 2, y art. 13 de la LOFCA).

En el sector de la *administración tributaria* se produce asimismo una interrelación entre las dos instancias, pero de mucha mayor intensidad, y que parece responder en gran parte, además de a la necesidad de buena relación y estrecha colaboración que de todo punto resulta deseable en este sector, a la resistencia del poder central a perder el control sobre una parte, aún cuando pequeña, de la administración tributaria. Con carácter general, afectando la globalidad de las administraciones tributarias de las dos instancias, se establecen una larga serie de interrelaciones en vía cooperativa (especialmente en relación a Catalunya, en la Ley de Cesión de Tributos, y en el Real Decreto 3305/1981, de 29 de diciembre). Así, como más destacadas:

- El establecimiento de un principio general de colaboración entre todas las Administraciones Públicas tributarias (art. 19.1 de la Ley de Cesión de Tributos a la Generalitat, citada), que se concreta, sin ánimo exhaustivo, en unos deberes de información recíproca y de mutuo auxilio, y para cuyo mejor cumplimiento se dispone la creación de unas oficinas ejecutivas de colaboración (art. 19.2 y 3; art. 16.2 y art. 22.2, de la citada Ley).
- La creación de una Comisión Coordinadora, de composición mixta y paritaria entre ambas Administraciones, y a la que se encomiendan

funciones generales de coordinación, consulta y estudio (art. 26 de la Ley de Cesión de Tributos).

La relación se estrecha más en el ámbito de los *tributos cedidos*, donde se exige una cooperación más intensa, y que adquiere además un mayor grado de concreción. Así, en cuestión de:

- Intercambio de información (art. 12.4 de la Ley de Cesión),
- facilitación de medios personales (art. 12.4), y
- auxilio recíproco en especial en materia de inspección (art. 12.4; art. 16.3 y art. 19.2, *b* y *c*).

Además, tanto la modificación de la lista de los tributos cedidos (disposición adicional sexta del EAC) como la atribución a la Generalitat de funciones recaudatorias en impuestos no cedidos (art. 15 de la Ley de Cesión), debe realizarse a través de un convenio, en sentido amplio, o sea, a través de un medio de naturaleza cooperativa.

Además de estos dos grandes sectores, la planificación económica y la administración financiera y tributaria, otras actividades del Estado y de las CCAA, especialmente las de carácter planificador, cuando recaen sobre objetos de mutuo interés, pueden ser abordadas por estas instancias con ánimo cooperativo, conjuntando competencias en un mismo esfuerzo. Sólo a título de ejemplo puede citarse como exponente del potencial cooperativo que encierran otros sectores que requieren una actuación global unitaria, el caso de la *planificación de la investigación agraria a nivel nacional*. En virtud de convenio, la Generalitat de Catalunya puede proponer la inclusión de proyectos concretos en los Programas Nacionales de Investigación Agraria (Convenio de 14 de abril de 1981, previsto en el Real Decreto 171/1981, de 9 de enero), al tiempo que se dispone la obligación de participar de los centros especializados propios de la Generalitat en la ejecución de programas de ámbito estatal (Real Decreto 2917/1979, de 7 de diciembre). El problema consiste, y este caso también resulta ejemplar al efecto, en la no utilización de dichas posibilidades de articulación competencial, o, al menos, en su no utilización fluida y sistemática, desde una auténtica actitud de colaboración y mutuo respeto. Muchas veces, estas posibilidades cooperativas se ven abortadas por la incomunicación entre las dos esferas de gobierno que, por una parte, esteriliza iniciativas que pueden resultar de interés general y, por otra, tiende a resolver los problemas a través de la centralización, la concentración de poderes en manos de las instancias centrales, instalándose así el recelo, la rivalidad y el conflicto allí donde debería haber cordialidad, respeto, colaboración y, en último caso, cooperación y trabajo en común.

D. *La administración funcional mixta.* A diferencia del caso anterior, donde la interrelación, a través de medios cooperativos, se produce en un sector material más o menos amplio, y en el que se tiende a la conjugación de las diversas competencias pertenecientes a instancias distintas, en otros supuestos de nuestro sistema competencial se producen una serie de relaciones por las que las dos instancias participan, con grados de intensidad diversos, en un mismo procedimiento (normalmente, en sede administrativa), de manera que una determinada facultad, ínsita en el contenido de una competencia, debe ser ejercitada de forma conjunta, o, al menos, con participación preceptiva de la otra instancia. En definitiva, estamos ante un supuesto de procedimientos administrativos mixtos, que dan lugar a lo que se puede calificar como administración (en sentido funcional, no orgánico) mixta. En muchos casos, la utilización de esta técnica de relación competencial, que en sí misma contiene un evidente potencial cooperativo, no se realiza con ánimo de cooperación. En muchos casos, dicha técnica es expresión, no de una voluntad de cooperación, sino de un defectuoso traspaso de servicios, por la causa que sea, pero que a menudo responde a resistencias e inercias de la Administración central. En este sentido debe tenerse en cuenta la norma general que debe presidir el proceso de traspasos, explicitada claramente a nivel reglamentario, en relación a Catalunya:

«Se procurará en todos los casos que los traspasos de servicios comprendan la totalidad de las unidades administrativas correspondientes a dichos servicios transferidos de la Administración del Estado existentes en el territorio de Catalunya. Cuando ello no pueda legalmente conseguirse por estar alguna de las funciones de una unidad exceptuada del traspaso, la Comisión, en su acuerdo, establecerá la necesaria adaptación del servicio traspasado y su coordinación con los que seguirá prestando la Administración del Estado con el fin de conseguir el máximo rendimiento de unos y otros, evitando al mismo tiempo que se dupliquen o interfieran las actuaciones respectivas.

En estos casos se procurará asimismo no recurrir a la creación de comisiones paritarias u otros órganos de coordinación más que cuando sean inexcusables o resulten de alguna disposición del Estatuto de Catalunya» (art. 12 del Real Decreto 1666/1980, de 31 de julio).

Esta disposición confirma normativamente lo que se deduce ya del ordenamiento competencial previsto en la CE y los Estatutos de Autonomía, a saber,

La regla general la constituye el principio de separación e independencia competenciales, ya expuesto, y que, a los efectos que ahora interesan, exige:

- La distribución *limpia* de competencias entre las dos instancias, a través de la utilización de un criterio alternativo, y no acumulativo, y la consiguiente operación de un corte nítido entre las dos esferas competenciales, y
- la unidad e integridad de las competencias asumidas por las CCAA (y las reservadas al Estado), que deben ser tratadas como unidades completas y globales, sin necesidad de relacionar las diversas y concretas facultades que las integran (STC 71/1983, de 29 de julio, FJ núm. 2). Esto supone que el Estado central, por ejemplo, no puede reservarse, a menos que exista habilitación para ello o se deduzca claramente de sus propias competencias, facultades concretas que forman parte del contenido global de una competencia asumida por las CCAA, y
- la correspondencia necesaria entre competencia y servicio a traspasar.

Como excepción, pueden establecerse interdependencias, que rompan el principio general de separación. Ahora bien, ¿cuándo serán legítimas estas interrelaciones? La respuesta, apuntada también por la disposición reglamentaria citada, sólo puede ser la siguiente: sólo en los supuestos en los que el bloque de constitucionalidad haya reservado una función al Estado central en una materia o sector cuya competencia ha asumido una CA, que sólo pueda ser realizada a través de un mecanismo de intervención. La aplicación de dicho mecanismo dará lugar al establecimiento de una relación de interdependencia o conexión competencial.

Por tanto, las relaciones de interdependencia deben procurarse una habilitación, una cobertura constitucional, en base a un título competencial del Estado central. La realidad, sin embargo, muestra un panorama bastante distinto. Estas reglas generales han sido frecuentemente conculcadas en la concreta praxis estatal, de modo que se han establecido numerosas interconexiones e interdependencias no habilitadas o, al menos, no con la claridad suficiente, cuya legitimidad constitucional resulta por tanto harto dudosa (24).

Los diversos supuestos de este tipo de interrelaciones pueden agruparse en tres grupos distintos, en función de la técnica empleada.

Los *informes* que preceptivamente debe emitir una instancia administrativa en procedimientos que se siguen en sede de otra. Aquí nos interesa sólo

---

(24) Un exhaustivo análisis de las interconexiones competenciales entre las dos instancias de gobierno, en JOAQUÍN TORNOS y TOMÁS FONT: *Las relaciones entre la Administración del Estado y la Generalitat de Catalunya en los Reales Decretos de transferencias*, 2 vols., mecanografiado, Barcelona, 1984.

el supuesto en que tales informes tienen carácter vinculante, pues son los únicos en que realmente dan lugar a una interdependencia administrativa, a una administración funcional mixta. Cuando dichos informes no disponen de carácter vinculante, su previsión, solicitud y evacuación constituyen entonces un mecanismo de consulta, que ha sido examinado ya como instrumento de coordinación. Aun cuando teóricamente dicha técnica puede utilizarse en relación tanto a los procedimientos seguidos en sede central como a aquellos otros que se dan en sede autonómica, lo cierto es que en realidad sólo se ha utilizado unilateralmente, para disponer una intervención de la Administración central en el ámbito competencial administrativo propio de las CCAA, mientras que en sentido inverso se ha previsto sólo la evacuación de consultas, a través de la emisión de informes no vinculantes. Así, por ejemplo, en relación a Catalunya, se prevé la emisión, por parte de la Dirección General de Seguros, de un informe vinculante en el procedimiento de constitución de una Entidad de Seguros, a efectos de determinación de su inclusión en el ámbito de aplicación de la Ley de Seguros Privados (Real Decreto 2432/1983, de 20 de julio); la emisión con carácter preceptivo y vinculante de un informe del MOPU en los proyectos de aprobación de construcción, ampliación y modificación de puertos, en relación a los efectos de las obras en la costa, plataforma costera y dinámicas del litoral (Real Decreto 2876/1980, de 12 de diciembre); emisión de un informe, con el mismo carácter, en el procedimiento de elaboración de planes de ordenación de zonas del litoral, por parte de los organismos centrales competentes en materia de dominio público (Real Decreto 3301/1981, de 18 de diciembre), y emisión de un informe, del mismo carácter de los anteriores, por parte del Ministerio del Interior en los procedimientos de autorización de casas de juego, en cuestiones de orden público relacionadas con el juego y la seguridad ciudadana (Real Decreto 2624/1982, de 10 de septiembre).

*La elevación de propuestas de resolución* elaboradas por una Administración pública a otra, para que esta última resuelva definitivamente el expediente. En general, se puede decir aquí que, en virtud de esta técnica, la tramitación del expediente corre a cargo de una instancia (normalmente las CCAA), mientras que su resolución corresponde a otra (el Estado central). A través de este mecanismo, la Administración autonómica actúa *de hecho* como un órgano periférico de la Administración central, situación que debe reputarse completamente irregular desde el punto de vista de su constitucionalidad a menos que se esté ante un supuesto de delegación, por parte de la Administración central, de competencias propias. Puede citarse aquí, por ejemplo, en relación a Catalunya, la tramitación de ayudas para la reconversión de empresas periodísticas, cuya resolución se atribuye a la Secretaría de Estado para la Información (Real Decreto 2455/1982, de 30 de julio); la

declaración de utilidad pública e integración en organismos internacionales de las asociaciones, cuya solicitud tramita la Generalitat, pero cuya resolución corresponde a la Administración central (Real Decreto 3526/1981, de 29 de diciembre); la tramitación de los beneficios fiscales en materia de medio ambiente, la resolución de cuyo expediente corresponde al Ministerio de Economía y Hacienda (Real Decreto 2496/1983, de 20 de julio); las concesiones de dominio público en las zonas del litoral, cuyas solicitudes tramita la Generalitat, pero cuya resolución dicta la Administración central (Real Decreto 3301/1981, de 18 de diciembre); las sanciones en materia de transportes a través de servicios de competencia estatal, en función de la gravedad y consecuencias de la sanción corresponde resolver a la Administración central los expedientes iniciados por la Generalitat (Real Decreto 2697/1981, de 30 de octubre), y, entre otros muchos supuestos, la declaración de interés social o preferente de centros escolares, en cuyo procedimiento la Generalitat eleva una propuesta de resolución al Consejo de Ministros, quien resuelve (Real Decreto 2809/1980, de 3 de octubre).

Una variante de este mecanismo, pero con aún menor intervención real de las CCAA, consiste en la simple recepción, por parte de éstas, de los documentos a través de los cuales se formaliza una determinada solicitud a la Administración Pública, para remitirlos a continuación a las instancias administrativas centrales para su tramitación y resolución. Este es el procedimiento utilizado, por ejemplo, en la concesión de becas a cargo del INAPE (Real Decreto 2809/1980, de 3 de octubre), hasta el traspaso del servicio.

Y, por último, *las autorizaciones previas* que debe conceder una instancia administrativa para que otra realice ciertas actuaciones en el marco de sus propias competencias. Este supuesto, naturalmente, debe limitarse estrictamente a los casos en que una determinada actuación de un órgano administrativo perteneciente a una instancia comprometa claramente competencias, funciones, facultades o poderes atribuidos a otra instancia estatal, o bien a los casos de actuación en el marco de una delegación previa, cuando dicha delegación haya previsto esta fórmula de control. Así, por ejemplo, la autorización previa que debe conceder la Administración central para la salida temporal de los fondos de las bibliotecas, archivos y museos de titularidad estatal cuya gestión ha sido transferida a la Generalitat (Convenios de 27 de abril de 1982). Más dudosa resulta la exigencia de autorización previa del Ministerio de Agricultura para la venta de vías pecuarias por parte de la Generalitat (Real Decreto 1950/1980, de 31 de julio).

### 5.3 EN ESPECIAL, LOS CONVENIOS ENTRE EL ESTADO Y LAS CCAA

La Constitución no ha previsto expresa y directamente la celebración de convenios entre el Estado central y las CCAA. No obstante, dicho silencio constitucional no puede interpretarse como una prohibición de los mismos, sino más bien como la no incorporación al citado texto de una cuestión que se considera obvia (25). Por otra parte, la institución ha sido recogida en algunos Estatutos de Autonomía (art. 42.1, Valencia, y art. 26, b y art. 65, Navarra), y en algunas leyes estatales (26), pero sobre todo, en normas de rango reglamentario y, especialmente, en los Reales Decretos de traspaso de servicios (27). Respecto a las CCAA, éstas tienen reconocida su capacidad para concluir convenios y acuerdos (aunque en relación con las otras CCAA) en la propia Constitución (art. 145.2), y, respecto al Estado central, su capacidad para contratar obligaciones contractuales públicas con otros sujetos (aunque de la comunidad internacional) le es reconocida asimismo explícitamente (arts. 93 y ss. de la CE). Ambas partes gozan, pues, de capacidad contractual para contraer obligaciones públicas (aunque referidas explícitamente sólo a otros sujetos), derivada de la propia naturaleza de su poder. En efecto, tal capacidad, en términos generales, comprendiendo, por tanto, las relaciones contractuales entre ambas, puede considerarse inherente a la propia personalidad pública de dichos entes, y nada se opone, siempre desde un punto de vista general, a la celebración de convenios entre ambas instancias estatales.

No obstante, el hecho de que ambas partes gocen de capacidad general contractual no implica que su actuación esté exenta de todo límite, que puedan celebrar cualquier tipo de convenio sobre cualquier objeto. Muy en especial debemos insistir aquí en los límites constitucionales generales a que se halla sometida la concreta actuación de dicha capacidad general en función del *objeto* del convenio. Dichos límites han sido expuestos ya con carácter general con ocasión del examen de los límites constitucionales de las relaciones cooperativas, y sólo hará falta recordar, sin perjuicio de lo que se dirá más adelante para cada clase de convenio, que las partes, a través de una relación convencional, no podrán disponer voluntariamente de la «materia constitucional» y, a los efectos que aquí interesan, muy especialmente de la

(25) En este sentido, MUÑOZ MACHADO: *Op. cit.*, vol. I, pp. 232 y 233, y SANTOLAYA MACHETTI: *Op. cit.*, p. 443, e incluso, aunque indirectamente, STC 38/1982, de 22 de junio, FJ 3, y STC 71/1983, de 29 de julio, FJ 1 y 5, especialmente.

(26) Artículos 12.2, 15, 19.2 b y c, de la Ley de Cesión de Tributos a la Generalitat de Catalunya, citada, y artículo 18 de la LOFCA, aunque indirectamente, sin la mención explícita al término «convenio».

(27) Entre otros muchos, específicamente en relación a Catalunya, Reales Decretos 1667/1980, de 31 de julio; 1950/1980, de 31 de julio, y 1010/1981, de 27 de febrero.

titularidad de las competencias y de los regímenes competenciales sustantivos diseñados en la Constitución y los Estatutos (y, en general, en el bloque de constitucionalidad). El objeto típico de las relaciones contractuales públicas entre ambas instancias lo constituirá, así pues, sólo el *ejercicio* de sus respectivas competencias.

Nada hay previsto sobre el *régimen jurídico* de tales convenios, con carácter general y, en especial, sobre la intervención de los respectivos Parlamentos en el proceso de su negociación, conclusión y aprobación. En general, la capacidad contractual se ejerce a través de los respectivos ejecutivos (aunque a diversos niveles, sin reglas fijas, y a veces incluso a través de órganos ejecutivos a los que es sumamente difícil reconocer una capacidad representativa –condición indispensable para que puedan quedar vinculadas las partes a través del convenio–, a menos que se presuma la existencia de una delegación o apoderamiento previo (28), y sólo se requiere la intervención parlamentaria en el supuesto de realización conjunta de proyectos de inversión (art. 18 LOFCA), por resultar comprometidos los respectivos Presupuestos. Esta es la regla general que puede desprenderse al respecto: La aprobación parlamentaria se requerirá a aquellos convenios que afecten los poderes presupuestarios de los órganos parlamentarios, y aún más, en general, a todos aquellos que comprometan de alguna manera los poderes parlamentarios, o sea, en definitiva, aquellos que requieran para su ejecución medidas que sólo se pueden adoptar en vía legislativa.

Al tratarse de relaciones puramente internas, de naturaleza constitucional, queda descartada la aplicación del Derecho Internacional para determinar el régimen jurídico de los convenios estatales verticales, aunque nada puede oponerse, como ocurre en la RFA, por ejemplo, a su utilización meramente indiciaria, como instrumento auxiliar para «descubrir» las normas internas, no escritas, que sean de aplicación. De todas formas, subsiste la necesidad, acrecentada por la intensidad con la que ya se usa la técnica del convenio en España en las relaciones entre el Poder central y las CCAA, de disciplinar este instituto jurídico, especialmente en lo que a partes contratantes, procedimiento, forma y publicación se refiere, disciplina que puede ser establecida bien a través de un convenio marco o bien a través de legislaciones paralelas de contenido coincidente.

La figura cooperativa del convenio debe abarcar todas las prácticas convencionales que se producen entre ambas instancias estatales, y no sólo los convenios o acuerdos formales. En muchos supuestos no existe un acuerdo o convenio formalizado como tal, pero la relación competencial que se da en

---

(28) Por ejemplo, los convenios de 27 de abril, 16 de julio y 27 de octubre de 1982, suscritos entre el secretario general técnico del Ministerio de Cultura y su homólogo del Departamento de Cultura de la Generalitat de Catalunya.

la realidad presupone la existencia de un acuerdo tácito, y dicho acuerdo debe someterse al mismo régimen de disciplina y a los mismos límites que operan sobre los convenios formales (29). Su simple existencia de facto, no formalizada, hace mucho más difícil su control, y representa una puerta abierta por donde las relaciones competenciales entre ambas instancias pueden burlar con facilidad la disciplina y los límites constitucionales a los que se hallan sometidas.

Los convenios, hasta el momento, cumplen en el sistema autonómico español básicamente tres grandes funciones:

1. La *delimitación competencial*, como instrumentos a través de los cuales se opera un concreto reparto de competencias en sectores muy determinados y de especial complejidad, sobre los que no ha sido posible, por razones diversas (entre las que se debe mencionar también la resistencia del Poder central a perder influencia en los mismos, y muy especialmente las resistencias del aparato administrativo central, reacio a cualquier modificación que suponga menoscabo de competencias consideradas como de su propiedad), operar con el instrumento adecuado: Un Real Decreto de traspaso de servicios, acordado en la Comisión Mixta correspondiente. En estos supuestos, el convenio suple totalmente el Real Decreto de traspaso, ocupando su lugar, sustituyéndole. Este es el caso del convenio marco en materia de estadística, suscrito entre el director general del INE y el secretario general técnico del Departamento de Presidencia de la Generalitat de Catalunya de 20 de septiembre de 1982, o de la serie de convenios suscritos entre el ICONA y la Generalitat de Catalunya ya citados. La firma de convenios en estos sectores en realidad lo que hace es enmascarar la falta de traspaso del servicio, en sentido estricto, que se sustituye a través del establecimiento de un complejo entramado de relaciones de auxilio, coordinación y cooperación.

De forma más general, a través de convenio pueden también precisarse las funciones que sobre una determinada materia corresponden al Poder central y a las CCAA, en los casos de una incompleta, deficiente o confusa distribución constitucional y estatutaria de competencias entre ambas instancias. En este supuesto, sólo el instrumento utilizado —el convenio— puede calificarse de cooperativo, sin perjuicio, no obstante, de que en el mismo las partes acuerden el establecimiento de determinados mecanismos de coopera-

(29) Este es el caso de algunos convenios previstos en los Reales Decretos de traspaso de servicios, no concluidos aún formalmente, pero cuya tácita existencia debe reconocerse en virtud de las relaciones sustanciales que mantienen ambas instancias estatales (así, por ejemplo, convenio no formalizado sobre reserva de plazas a la Administración central en albergues y campamentos cuya titularidad se ha traspasado a la Generalitat de Catalunya —Real Decreto 1667/1980, de 31 de julio—, o bien convenio sobre utilización por parte de la Administración central de la «Residencia Blume» de Barcelona —Real Decreto 1668/1980, de 31 de julio—).

ción en el tratamiento de las materias y sectores que constituyen su objeto. Aquí es preciso hacer, sin embargo, rápidamente, una importante precisión: En virtud del principio tantas veces citado de indisponibilidad de la titularidad de las competencias, las partes no pueden operar convencionalmente una redistribución competencial. Por ello, los convenios en los que, a causa de un deficiente reparto competencial, se precisen y delimiten las diversas competencias que, sobre una determinada materia, debe ejercer cada parte, no disponen en realidad de valor constitutivo, no asignan, en sentido estricto, competencias a una u otra instancia, pues no son instrumentos o fuentes adecuadas constitucionalmente para ingresar en el bloque de constitucionalidad, y no pueden, por tanto, innovar el orden competencial sustantivo (así STC 71/1983, de 29 de julio, FJ núm. 1, especialmente). Ello no significa que no puedan darse convenios cuya finalidad consista precisamente en una delimitación o precisión de competencias (p. ej., alguno de los ya citados convenios ICONA-Generalitat de Catalunya), sino que éstos no tienen fuerza jurídica suficiente para introducir modificaciones en el orden competencial sustantivo. Sus previsiones no pueden afectar las normas de distribución del bloque de constitucionalidad y su existencia no vincula definitivamente a las partes o a terceros, en el sentido de que no puede cerrar el paso a una interpretación distinta, y aun unilateral, del reparto competencial contenido en el bloque de constitucionalidad. Ahí reside el núcleo de toda la cuestión: Los convenios de precisión y delimitación suponen siempre la fijación, en este caso convencionalmente, de común acuerdo, de una determinada *interpretación constitucional*. La interpretación así fijada no puede, sin embargo, vincular a los tribunales, y menos aún al TC, intérprete supremo, aunque no único, de la CE, según su propia doctrina. Y de hecho, tampoco vincula a las partes contratantes, en cuanto pueden en otro momento sustentar unilateralmente una interpretación distinta, sustanciando, en su caso, el conflicto ante el TC, que será un conflicto de interpretación de la norma constitucional (o estatutaria) y no de interpretación del convenio, que es cuestión distinta. En este caso, la existencia del convenio no podrá oponerse a la intervención del Alto Tribunal, así como tampoco podrán alegarse sus estipulaciones como parámetro al que deba referir su decisión, parámetro que debe consistir sólo en el bloque de constitucionalidad. De este modo, la existencia de un convenio de delimitación de competencias no podrá cerrar el paso a interpretaciones competenciales distintas, aun de carácter unilateral, pudiendo los actos derivados de tal nueva interpretación ser llevados por la otra parte ante el TC en vía de recurso o conflicto para que resuelva sobre la interpretación constitucional o estatutaria adecuada.

En este mismo grupo pueden incluirse asimismo los convenios que operan una *transferencia* a las CCAA de la *gestión* de ciertos servicios singulares de

titularidad estatal, al tiempo que establecen las reglas de relación que deben mantener ambas instancias en los mismos. Así, los convenios sobre traspaso de gestión de bibliotecas y archivos de Catalunya, y el del Museo Nacional Arqueológico de Tarragona, ambos de 27 de abril de 1982.

2. Una segunda gran función que cumplen los convenios en el régimen autonómico español es la de *precisar fórmulas y mecanismos concretos de coordinación, colaboración y cooperación*, tanto en aquellos supuestos en que se exige, normalmente en un Real Decreto de traspaso de servicios, una relación de esta naturaleza, sin precisar, sin embargo, su concreta articulación (30), como en todos aquellos otros en los que las partes consideran de interés el establecimiento de una relación de colaboración. De este modo, el convenio, en sentido amplio, se presenta como instrumento adecuado para la implantación de técnicas cooperativas, de coordinación, de auxilio y, en definitiva, como el fundamento jurídico inmediato de la existencia de muchas de ellas, como se ha ido viendo con ocasión de su examen particular. El convenio, en estos casos, es sólo la llave que abre el paso a tales relaciones, por lo que su legitimidad deberá medirse según el parámetro aplicable a cada una de ellas.

3. Por último, los convenios sirven para instrumentar *actuaciones conjuntas* de las dos instancias, consideradas de mutuo interés, como en el caso anterior. La legitimidad de tal actuación conjunta no depende del convenio en sí, que sólo constituye su instrumento o vehículo, sino que debe medirse asimismo con el parámetro del reparto competencial, en función, pues, de un criterio competencial material. En este apartado pueden citarse numerosos convenios, como, por ejemplo: Los proyectos conjuntos de inversión previstos en el artículo 18 de la LOFCA, la ejecución conjunta de programas de obras de remodelación en ciertos edificios (Convenio de 16 de julio de 1982 entre la Generalitat de Catalunya y la Administración central), la creación de una red de control de la circulación (Convenio de 2 de marzo de 1984 entre la Generalitat de Catalunya y la Administración central sobre creación de centros de regulación de la circulación en los accesos a Barcelona), la elaboración de ciertos proyectos de obras públicas, de mutuo interés, por la trascendencia de sus efectos (acuerdo informal sobre criterios a seguir en la planificación de la descongestión del puerto de Tarragona y creación de un grupo de trabajo para la formulación del proyecto definitivo, de 29 de diciembre de 1983).

(30) Sin duda, el caso más expresivo en este sentido es el Real Decreto 1950/1980, de 31 de julio, que dio pie a la serie de convenios ICONA-Generalitat de Catalunya, citados, que prevén numerosos mecanismos concretos de auxilio, coordinación y cooperación.



*JURISPRUDENCIA*  
*(Estudios y Comentarios)*

