

LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIAS

Tomás de la Quadra-Salcedo

Se estudian en este artículo los problemas competenciales que crecientemente se producen entre Estado, Entes Autonómicos y Corporaciones Locales, conflictos que adquieren especial relevancia en el sector de la planificación económica. Al tema ha dedicado su atención el Tribunal Constitucional. Es indudable que el hecho de que la citada planificación condicione profundamente cualquier acción administrativa, pone en mano del Estado inmensas posibilidades en cuanto a la atribución final del ejercicio de cualesquier otras competencias. Y tal como señala el autor, este fenómeno aparece más destacado que en cualquier otro aspecto, en el campo de la ordenación territorial.

Cualquier reflexión sobre la coordinación debe tratar de deslindar su concepto de otros afines. No obstante es preciso señalar que tal distinción está teñida de una gran dosis de convencionalismo desde el momento en que los términos no se utilizan ni en la Constitución, ni en las leyes, ni en la propia jurisprudencia constitucional, con un sentido unívoco y preciso. Debe adelantarse que seguramente tampoco es ello estrictamente necesario, pues lo importante más que la denominación de cada tipo de relación es la descripción de la relación misma.

Coordinar, colaborar y cooperar son palabras que tratan de expresar determinadas formas de relación positiva entre distintas instancias políticas y administrativas. Su significación en el lenguaje vulgar y en su etimología es muy parecida («co-

Incumbencies in conflict.

This paper examines those problems of «who-decides-what-here?» that have of late so bedevilled the relations of State, Autonomist Governments and Local Administrative bodies, conflicts of competencies usually to be found affecting things economical, especially in their planning. The Constitutional Court itself has been brought to study the matter. There can be no doubt but that such planning will delimit any kind or level of administrative action and that such plans give the state the whip-hand when what is possible is in question. The author makes plain that this state of affairs is nowhere more blatant than in the sphere of territorial definition.

laborar» y «co-operar» especialmente). Si acaso se aprecia alguna diferencia en este nivel de análisis es entre «coordinación» por un lado y colaboración y cooperación por otro; entre estos dos últimos términos parece haber práctica identidad; de ahí la dificultad de establecer distinciones que, sin apoyatura legal o jurisprudencial, pueden acabar siendo artificiosas.

En el texto constitucional se utiliza de forma predominante la expresión «coordinación» o «coordinar» (arts. 92.2; 103.1 y 2; 148.1.22; 149.1.13, 15 y 16; 154 y 156.1); también es frecuente el uso de la expresión colaboración (Preámbulo, arts. 131.2; 118; 156.2 y 157.3). La palabra cooperación sólo se usa en el artículo 16.3 para referirse a la cooperación del Estado con la Iglesia y otras confesiones.

Ciertamente el uso del término «coordinación» parece tener más precisión en el texto constitucional por la homogeneidad de su alcance y función

en los casos en que lo utiliza. No ocurre lo mismo con el término de colaboración en que la heterogeneidad de supuestos y pluralidad de sentidos dificulta la tarea de categorizar jurídicamente la expresión, seguramente utilizada por el Constituyente sin ninguna pretensión rigorista sino más bien descriptiva.

La jurisprudencia constitucional ha precisado algo más el sentido de los términos, especialmente en lo que se refiere a la coordinación pero en cambio las expresiones de «colaboración» y «cooperación» se utilizan como conceptos generales que pueden solaparse y comprender la misma coordinación u otras formas de participación, aunque se va decantando un significado tendencial de la palabra cooperación de la que habría de extraerse las oportunas consecuencias.

2. En lo que se refiere a la *colaboración* inicialmente la utilización de tal expresión parece hacerse sin un alcance claro. Así en la Sentencia del Tribunal Constitucional 18/82, de 4 de mayo (Fundamento Jurídico 14) o 64/82 de 4 de noviembre (Fundamento Jurídico 8) y 95/84:

«Como alega la Abogacía del Estado, la obligación de remitir los Boletines Oficiales explica como un deber de *colaboración* dimanante del general deber de auxilio recíproco entre autoridades estatales y autónomas. Este deber, que no es menester justificar en preceptos concretos, se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución, aunque no es ocioso recordar que el principio de *coordinación*, en relación con las Comunidades Autónomas, se eleva por la norma fundamental a la consideración de uno de los principios de actuación (arts. 103.1 y 152).» (S.T.C. 18/82).

«En esos supuestos el deber de restauración deberá ajustarse a las posibilidades de llevarlo a cabo sin detrimento de la explotación, siendo aconsejable una adecuada *colaboración* entre la Administración del Estado y la de la Comunidad Autónoma que ayude a buscar soluciones equitativas. Esa *colaboración*, conviene señalarlo, es necesaria para el buen funcionamiento de un Estado de las Autonomías, incluso al margen de la distribución constitucional y estatutaria de las competencias respectivas.» (S.T.C. 64/82).

«Hay que recordar que el primer párrafo, sólo impugnado por el Gobierno Vasco, no ha sido objeto por parte de éste de ninguna consideración crítica en sus alegaciones, por lo que no ha lugar a que entremos en él. Sólo cabe decir, de todos modos, que este párrafo, al incluir una solicitud del “apoyo necesario” de cualquier otra autoridad por parte de los Inspectores de Consumo en el ejercicio de su función, se mueve en el marco de apoyo mutuo y la *colaboración* evocados en el fundamento anterior.» (S.T.C. 95/84).

Ese uso del concepto de colaboración vinculado al de coordinación se prolonga hasta la actualidad a través de las Sentencias del Tribunal Constitucional de 4 de julio de 1985 y 106/87 de 25 de junio:

«Como ha dicho la Sentencia de este Tribunal de 4 de julio de 1985 la necesidad de asegurar la acción conjunta, la información recíproca y la maximiza-

ción de la eficacia no crea en sí mismo competencia alguna para el Estado ni puede ser utilizada en consecuencia por éste para limitar indebidamente las competencias de las Comunidades Autónomas. Más bien la *coordinación* cuenta con la “obligada *colaboración*” de las Administraciones Públicas implicadas, como un prius, tanto lógico como jurídico, pues sin *colaboración* de los entes a *coordinar* ninguna coordinación es posible.»

Se acusa con ello una cierta imprecisión. Pero junto a esta doctrina va apareciendo otra en torno a la palabra «cooperación» de la que ya pueden extraerse algunas consecuencias diferenciadoras, a las que posteriormente se hará referencia.

De *cooperación* habla, por ejemplo y por lo que respecta a la ordenación del territorio y urbanismo, la Sentencia del Tribunal Constitucional 77/84, de 3 de julio (Fundamento Jurídico 3 in fine):

«No se oculta a este Tribunal que esta concurrencia de competencias sobre el mismo espacio físico puede plantear dificultades en casos concretos pero tales dificultades no obstan al principio de que la concurrencia sea posible, sin que existan espacios exentos dentro del territorio de una Comunidad Autónoma. Lo que sí parece aconsejable es que se busquen soluciones de *cooperación* dentro del *respeto a las respectivas competencias*, aunque es evidente que la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente.»

También la 56/86 de 13 de mayo (Fundamento Jurídico 5):

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

Por lo que hace a la expresión *coordinación* su alcance se ha determinado con mayor precisión, muy especialmente en torno a los supuestos en que la Constitución reserva al Estado facultades de coordinación. Esta no implica sólo el establecimiento de un método y un procedimiento de coordinación, sin posibilidades de imponer prescripciones materiales que sirvan al fin de la coordinación; al contrario, además de un método y un procedimiento, las potestades de coordinación permiten algo más. Así, por todas, la Sentencia del Tribunal Constitucional 27/87, de 27 de febrero:

«Como ha tenido ocasión de declarar este Tribunal en anteriores decisiones (Sentencias 32/1983, de 28 de abril y 42/1983, de 20 de mayo, entre otras) tal coordinación no supone, sin embargo, una *sustracción*

ción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma; antes bien, presupone lógicamente la titularidad de las competencias en favor de la entidad coordinada. La coordinación implica "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 administraciones coordinadora y coordinada en el ejercicio de sus respectivas competencias, de manera que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema, integración que la coordinación persigue para evitar contradicciones y reducir disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían el funcionamiento del mismo. Así entendida, la coordinación constituye un límite al pleno ejercicio de las competencias propias de las Corporaciones Locales y como tal, en cuanto que afecta al alcance de la autonomía local constitucionalmente garantizada, sólo puede producirse en estos casos y con las condiciones previstas en la ley.» «Como se ha expuesto anteriormente, la coordinación implica la fijación de sistemas de relación que hagan posible además de la información recíproca, la homogeneidad técnica y la acción conjunta de las administraciones coordinadora y coordinada, evitando las disfunciones que produciría la gestión separada de los servicios públicos con incidencia en diversos ámbitos de intereses relacionados entre sí. Pero no puede traducirse en la emanación de órdenes concretas que prefiguren exhaustivamente el contenido de la actividad del ente coordinado, agotando su propio ámbito de decisión autónoma; en cualquier caso, los medios y técnicas de coordinación deben respetar un margen de libre decisión o de discrecionalidad en favor de las Administraciones sujetas a la misma, sin el cual no puede existir verdadera autonomía.»

Se trata en todo caso de la coordinación que figura en la Constitución o en los Estatutos de Autonomía. Eventualmente podría tratarse además de la coordinación como manifestación de las bases de una materia (en la relación Estado-Comunidades Autónomas) o de la competencia legislativa para regular la misma (en la relación Comunidades Autónomas-Corporaciones Locales además de en la relación Estado-Comunidades Autónomas). En definitiva, la doctrina señalada podría aplicarse en todos aquellos supuestos en que pueda reservarse a una de las instancias un poder de coordinar distinto de la voluntaria facultad de «coordinarse» en pie de igualdad (verbo reflexivo éste que indica la posición de paridad). Este último tipo de coordinación también es posible pero se fundamenta en una voluntaria decisión de potenciarse mutuamente y probablemente despliega sus efectos en aquellos supuestos en que más que tratar de evitar disfunciones y efectos negativos (en cuyo caso seguramente la coordinación es una obligación) se buscan sinergias y efectos multiplicadores de la propia acción al coordinarla con otras Administraciones.

3. En cualquier caso lo importante no es la significación, más o menos ajustada, con que se utiliza el término en la Constitución y por el Tribunal Constitucional, sino las técnicas a que se hace referencia con unas expresiones u otras.

En esta perspectiva lo primero que debe de decirse es que se dista todavía de haber sentado una clara doctrina sobre los principios de colaboración y coordinación. Tan pronto se configuran como deber u obligación, como inmediatamente se dice que ello no atribuye ninguna competencia para el Estado, pues sin colaboración no será posible competencia alguna de coordinación.

Si la colaboración es un deber en el sentido jurídico, entonces tal deber es algo exigible y, si no se cumple, alguna consecuencia debe tener.

Probablemente toda esta cuestión está tenida de un cierto platonismo, en el sentido de que se piensa que los conflictos que se plantean en la realidad no son más que la sombra en la caverna de la «idea» de competencia exclusiva que luce en la Constitución y en los Estatutos.

El idealismo de las proclamaciones constitucionales de exclusividad arrastra en los casos concretos a reconocer, lógicamente por otra parte, que no cabe más coordinación que la prevista constitucional o estatutariamente en primer lugar y que no cabe privar de la competencia a quien la ostenta aunque se empiece ya a reconocer (Sentencia del Tribunal Constitucional 27/87) la posibilidad de órdenes concretas siempre que no prefiguren exhaustivamente la actividad del Ente coordinado y siempre que respeten un margen de libre decisión.

Por otra parte la exigencia de un reconocimiento expreso de la potestad de coordinación, como potestad supraordenada, para poder ejercerla, no empece para que se hable de la cooperación y de la coordinación como deber u obligación en un plano de igualdad entre los Entes a coordinar o a coordinarse. Sin embargo, no acaban de sacarse las oportunas consecuencias de tal deber.

Ello ocurre como se ha dicho por el idealismo de que está tenida toda la cuestión: lo exclusivo es exclusivo y si hay que compartirlo o coordinarlo entonces deja de ser exclusivo.

Pero por otra parte no se quiere ignorar la necesidad-deber de coordinar y cooperar. Tal deber parece quedar sin embargo en la nebulosa de la ética o de la política sin una traducción en el mundo del Derecho.

4. Si del mundo de las ideas y los conceptos descendemos al de la realidad todos constatamos sin embargo que las exclusividades exigen algunas matizaciones. El campo del urbanismo y de la ordenación del territorio es una muestra especialmente significativa. El carácter exclusivo de la competencia asumida por las Comunidades Autónomas tropieza con otras competencias exclusivas del Estado.

Ello es claro y suficientemente conocido en todas aquellas competencias estatales con incidencia directa sobre el territorio. (Obras públicas de interés general, Ferrocarriles, puertos y aeropuertos, aguas, etc.)

Es también conocida, aunque algo más imprecisa en su alcance, la colisión con otras competencias del Estado sin directa incidencia en el territorio pero directamente conectadas con el cuadro

teórico del derecho de propiedad, con las condiciones básicas que garantizan la igualdad o con el procedimiento administrativo común, aspecto éste frecuentemente olvidado.

5. Antes de seguir adelante conviene detenerse en esta competencia sobre el procedimiento administrativo común no porque sea la más importante de las citadas en este segundo grupo, sino por su frecuente olvido al relacionar las competencias estatales que colisionan con el urbanismo. Sea cual sea el régimen del derecho de propiedad en su dimensión sustantiva, éste no se limita sólo a un mínimo indispensable para hacerlo reconocible e igual, sino que de modo fundamental se determina a través, por ejemplo, de una serie de procedimientos de aprobación de planes y normas subsidiarias que tratan de ser garantía de todos los implicados en la acción urbanística, no sólo los propietarios, sino todos los ciudadanos.

En definitiva, si la parte fundamental de la actividad urbanística radica en la potestad de determinar, a través de sucesivas concreciones, aprovechamientos concretos de cada porción del suelo, ese núcleo esencial de la competencia urbanística, esa potestad, debe distinguirse de los procedimientos que es necesario seguir para ejercerla; de las audiencias que hay que conceder a los interesados, del contenido de los documentos de que se informa al público, de los sucesivos trámites a través de los cuales la potestad urbanística va determinando, por sucesivas aproximaciones, el contenido del derecho de propiedad.

En suma, las competencias urbanísticas sustantivas deben distinguirse de los procedimientos a través de los cuales se ejercen; al igual que en cualquier otra materia la competencia exclusiva no sustrae su ejercicio a las exigencias del procedimiento administrativo, ya sea el común, ya el especial.

El hecho de que en nuestro país, por la implicación en la cuestión del derecho de propiedad, aparezca la llamada legislación urbanística regulando, como un todo, no sólo la potestad urbanística y su incidencia en la configuración del derecho de propiedad, sino además el procedimiento complejo y peculiar a través del cual la misma se ejerce, no autoriza a desconocer los aspectos de puro procedimiento, y en cuanto tal procedimiento de garantía, que en dicha legislación existen. Esos aspectos de procedimiento son distinguibles de la competencia urbanística al igual que ocurre con todas las demás competencias.

Tal distinción tiene la importancia de que muestra cómo el procedimiento de ejercicio de las competencias urbanísticas, además de conectarse sobre todo con la garantía del derecho de propiedad o con el derecho a una vivienda digna o a un medio ambiente adecuado, se relacionan inmediatamente con el procedimiento administrativo; que, en cuanto tal procedimiento, puede ser objeto, en la parte que fuere necesaria, de atracción a la competencia estatal sobre procedimiento administrativo común, que no es, desde luego, el procedimiento general, definido por su contraposición a

los especiales, sino el común, dilucidado por el simple hecho de que se quiere que sea común —si hay alguna causa que justifique esa comunidad de procedimientos— con el único límite de respetar las especialidades que se deriven de la organización propia de las Comunidades Autónomas (art. 149.1.18 de la Constitución Española).

Con lo dicho no se sustraer al urbanismo lo que constituye su substancia propia y fundamental, pero sí se llama la atención sobre el sistemático olvido de un título —el procedimiento administrativo común— que algún papel ha de tener en sí mismo y sobre todo en su relación con el estatuto del derecho de propiedad del que es garantía indispensable en su conexión con la función pública urbanística.

Es evidente que esa reivindicación del procedimiento administrativo común no puede ser contestada con una remisión a la vigente Ley de Procedimiento Administrativo. Esta Ley contiene el procedimiento general y algunos especiales aplicables directa o supletoriamente en un Estado centralizado en que se dejaba a la legislación sectorial el establecimiento de especialidades procedimentales; pero la Constitución no habla de procedimiento general o procedimiento tipo, sino de procedimiento común y ni siquiera como bases.

No puede deducirse de ello, sin embargo, que pueda regularse todo lo que se quiera en materia de procedimiento, sino sólo aquello que deba de ser común porque haya alguna razón que lo justifique; y es aquí donde reconociendo que en muchos aspectos procedimentales del urbanismo no tiene por qué haber uniformidad, hay otros en cambio en que por su conexión con el estatuto del derecho de propiedad y sus garantías estaría justificada una regulación procedimental común.

6. Tras este excuso sobre el procedimiento administrativo común puede retomarse el hilo de la argumentación acerca de las matizaciones a hacer en las competencias exclusivas que tropiezan o interfieren con otras competencias exclusivas. No es innecesario decir que cuanto en lo sucesivo se diga funciona en una u otra dirección: para las competencias exclusivas del Estado o para las competencias exclusivas de las Comunidades. Si una construcción teórica sólo funciona en un solo sentido es indicio de error en la construcción como es errada toda suma que no se corresponda con la propiedad conmutativa de la suma.

Hablábamos de matizaciones que la realidad obliga a hacer ante competencias exclusivas que están llamadas a interferirse; no que eventualmente puedan hacerlo, sino que necesariamente están abocadas a ello con independencia de la voluntad de solucionar la interferencia que exista.

Tal matización no debe llevarnos a decir, sin más, que tal competencia no sea en realidad exclusiva. Incluso en aquellas competencias exclusivas fuertemente condicionadas por otras competencias exclusivas, no sería lícito hablar de competencia sin riesgo de desfigurar y enmascarar las consecuencias que la atribución de competencia

exclusiva tiene incluso en los supuestos de fuerte interferencia de otra potestad.

7. Las Sentencias del Tribunal Constitucional sobre conflictos de competencias en materia de urbanismo lo muestra con claridad.

En la Sentencia 77/84, de 3 de julio se declara la competencia de la Comunidad Autónoma Vasca para aprobar un Proyecto de Modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao y su comarca y el Plan Especial para la Solución Ugaldebieta que afectaba a una porción de la zona de servicios del Puerto al prever sobre la misma un ramal de la red viaria.

La idea de concurrencia de competencias se utiliza por el Tribunal Constitucional para acotar el alcance de la exclusividad competencial: «La atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide que se ejerzan otras competencias en ese espacio», siempre que las competencias concurrentes tengan «distinto objeto jurídico». En definitiva, en tales supuestos no hay conflicto de competencias, sino simplemente concurrencia.

La distinción entre concurrencia y conflicto está clara; pero al Tribunal Constitucional no se le escapa que, en ocasiones, esa concurrencia de competencias con distinto objeto jurídico «puede plantear dificultades»; es decir, puede transformar la concurrencia de competencias en auténtico conflicto de competencias: conflicto meramente formal si se invoca sin más una lesión de la competencia o real si se invoca una lesión en los intereses materiales a cuya protección responde la atribución de competencias.

En el caso citado el conflicto se soluciona en favor de la competencia del País Vasco, pero con una invitación a la cooperación cuyo alcance es preciso investigar y, que en realidad enmascara una postura más matizada. Según se deduce de antecedentes, y lo recuerda el Tribunal en los propios fundamentos jurídicos, en el conflicto en cuestión, planteado en julio de 1982, el Estado no alegaba otra lesión o perjuicio que el puramente abstracto de la violación de su competencia sobre puertos. Es más, el presidente del puerto autónomo había sido oído y al parecer incluso se había aceptado la alternativa propuesta por el puerto. El Estado así, litigaba por la competencia ideal que le correspondía, pero no invocaba ningún otro interés material lesionado. El Estado podría haber invocado que el citado ramal no tenía por qué pasar necesariamente por el puerto y que ello no era ni conveniente ni necesario. Podría también haber defendido como más fácil y oportuna una alternativa a la vía proyectada que no ocupara terrenos del puerto. O podría, por último, y en esta tentativa de hipotizar otras posibilidades, haber señalado los perjuicios que la vía ocasionaba en una zona de servicios sobrecargada de almacenes, industrias o actividades auxiliares del puerto.

Nada de esto hizo el Estado; y si se destaca no es por un ejercicio gratuito de imaginación, sino porque el Tribunal Constitucional al resolver el conflicto no se cansa de decir que no se ha pro-

bado ninguna perturbación concreta. El Tribunal va desmontando los argumentos puramente competenciales como obstaculistas a una concurrencia de potestades. En el mundo de las ideas, de las competencias, es imaginable la concurrencia de las competencias estatales y autonómicas; «pero esta concurrencia sólo será posible cuando el ejercicio de la competencia de la Comunidad Autónoma no se interfiera en el ejercicio de la competencia estatal ni lo perturbe» (Fundamento Jurídico 2 in fine), que es lo que el Tribunal considera que ocurre en el caso examinado, por lo que no hay conflicto sino concurrencia.

No se trata (o al menos no se trataba en dicho caso) de la posible interferencia con otra competencia, sino *con el ejercicio* de otra competencia. Es decir, en estos supuestos de concurrencia de títulos competenciales la legitimidad del ejercicio de la propia competencia empieza por partir de la no interferencia con el *ejercicio* de otra competencia.

En el caso colacionado las competencias estatales sobre el puerto ni siquiera se ejercitan: sólo se invocan. Se ejercitarían si se hubiese actuado en alguna de las formas más arriba señaladas; se ejercitarían si se hubiera señalado algún perjuicio concreto en la gestión portuaria. Es la falta de ejercicio de la competencia estatal, ejercicio entendido como puesta en marcha de la misma para defender los intereses reales a cuyo servicio deba su atribución, lo que motiva el rechazo de su pretensión; como se encarga de enfatizar el Tribunal una vez más, antes de pronunciar su fallo en el fundamento último, donde recuerda la posibilidad de concurrencia del ejercicio de competencias:

«Siempre que, y conviene insistir en ello, no se produzca una perturbación por ésta en aquélla. Ahora bien, en el presente caso el representante del Gobierno no alega en ningún momento la posibilidad de tal perturbación, y el representante del Gobierno Vasco la niega reiteradamente, por lo que hay que concluir que *en este caso particular no existe*, y no hay obstáculo en esas circunstancias en considerar que el Gobierno Vasco al realizar los planeamientos urbanísticos a que se refiere el presente conflicto no se ha excedido en el ejercicio de sus competencias. Todo ello teniendo en cuenta que, como se advirtió desde un principio y recuerda con cierta frecuencia el escrito de alegaciones del Gobierno Vasco, la competencia controvertida es la que se refiere exclusivamente al planeamiento urbanístico. La ejecución de los planes previstos puede plantear problemas específicos debido al carácter demanial de los terrenos afectados, pero este tipo de problemas es ajeno al presente recurso.»

Más allá del fallo concreto, la doctrina tiene la máxima importancia y nos pone en el camino de la apelación a la cooperación que viene reiterando el Tribunal. Para empezar otro hubiese podido ser el fallo si hubiera existido perturbación en el servicio portuario. El Tribunal lo adelanta paladinamente y sobre ello ninguna duda cabe al respecto.

Por otra parte, así entendida la doctrina del Tribunal, tiene consecuencias de la máxima trascen-

dencia porque sus fallos no aclaran ni reconocen competencias abstractas, ideales, permanentes e inalterables. Se limita a declarar de quién es la competencia controvertida, es decir, la que ha sido objeto de controversia judicial y precisamente en la forma en que lo ha sido. Si en el futuro se plantea de otra forma el Tribunal, como adelanta en sus fundamentos, dictará la resolución que proceda en atención a la competencia prevalente.

8. Antes de profundizar en el sentido de la cooperación a la vista de esa doctrina convendrá examinar la segunda Sentencia sobre urbanismo antes citada, la número 56 de 13 de mayo de 1986.

En aquel caso se trataba como es conocido de varios conflictos de competencia acumulados promovidos por el Gobierno Vasco contra acuerdos del Gobierno sobre ejecución de obras de acuartelamiento de la Guardia Civil y Comisarías adoptadas con fundamento en el artículo 180.2 de la Ley del Suelo.

El interés de la Sentencia radica en dos aspectos. Por un lado en la declaración de que la asunción de competencias exclusivas en materia urbanística por la Comunidad Autónoma del País Vasco no puede excluir la posibilidad de que el Estado pueda «ejercer competencias de contenido distinto de la urbanística, pero que requieran para su ejercicio una proyección sobre el suelo de una Comunidad Autónoma».

Por otro, el alcance del artículo 180.2 de la Ley del Suelo que limita su uso a circunstancias de urgencia y excepcionalidad del interés público en juego. A ese respecto hay que subrayar que el Tribunal no profundiza excesivamente en el análisis del artículo 180.2 ni seguramente le parece conveniente hacerlo limitándose a dar solución al conflicto en la forma en que viene planteado. Sin embargo, hay una cuestión que merece destacarse y es que la propia Sentencia atribuye, en esos casos de urgencia y excepcionalidad, al Estado no sólo la facultad de apartarse del planeamiento, sino subsiguientemente de ordenar la iniciación del procedimiento de revisión o modificación. Iniciativa ésta que también debería entenderse comprendida en la competencia exclusiva asumida por la Comunidad Autónoma.

Sobre este extremo de la aplicación del artículo 180.2 no resulta muy claro si se utiliza eventual o instrumentalmente para hacer efectiva una competencia no urbanística del Estado, cuya plenitud no puede quedar interferida por la competencia autonómica, o si se utiliza porque está así previsto en la Ley del Suelo y mientras se mantenga en la Ley del Suelo. Parece que más bien el Tribunal se decanta por la primera alternativa entre otras cosas porque hay un voto particular que se siente obligado a defender la segunda.

Sin embargo, si el fundamento de la competencia estatal no descansa propiamente en la Ley del Suelo, no se vé por qué ha de quedar limitada al supuesto de excepcionalidad y urgencia que la misma ley prevé. Este tenía sentido en una Ley del Suelo en que se reconocía a los órganos cen-

trales del Estado potestades decisivas, directas o por avocación, en materia de planeamiento; por consiguiente el artículo 180.2 cobraba sentido cuando por la urgencia o la excepcionalidad del interés público no procediera acudir al procedimiento de modificación previa de los planes que estaba al alcance de tales órganos modificar o revisar. Las circunstancias son hoy bien distintas al corresponder las competencias a las Comunidades Autónomas; en estas circunstancias la literalidad del artículo 180.2 no puede constituirse en el único parámetro de la correcta actuación del Gobierno.

En cualquier caso lo relevante de esta Sentencia es que de nuevo se plantea un supuesto de concurrencia en el ejercicio de las competencias exclusivas de cada instancia. En este caso es la parte recurrente la que esgrime en su apoyo puros títulos formales o competenciales; en ningún momento, por lo que se desprende de antecedentes, se invocan perjuicios concretos o soluciones alternativas. Sólo se invoca el título ideal competencial pero no un concreto interés lesionado. Este tuvo oportunidad de alegarse, sin embargo, en el trámite de informe previo previsto en el Real Decreto 1981/78 pero en él, al parecer, se limitó a esgrimir la nuda competencia:

«En esas circunstancias cobra especial importancia la siempre deseable cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Ya el Real Decreto 1.981/1978, al requerir un informe preceptivo del Gobierno Vasco, en caso de aplicación del artículo 180.2 de la LS, parecía señalar ese camino. En tanto no se arbitren otras medidas, ese informe puede ser un elemento útil para una posible cooperación entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia aquí contemplada.»

9. Analizadas las Sentencias en materia de urbanismo citadas estamos ya en condiciones de hacer una reconstrucción de la cuestión a la luz de la doctrina que en las mismas y en otras coincidentes se contiene.

La remisión a la cooperación parece insinuar algo más que un buen consejo o una encomiable actitud ética. El Tribunal Constitucional no parece pretender pronunciarse sobre competencias abstractas sino sobre el ejercicio concreto de tales competencias. En ese terreno el Tribunal parece utilizar la idea de perturbación del ejercicio de una competencia sobre el ejercicio de otra y la idea de prevalencia de una competencia sobre otra.

Y es aquí donde parece estar el elemento más fructífero de su doctrina. En la especie no llegó a plantearse el problema de la concreta perturbación; si tal hubiera ocurrido podría asaltarnos la duda acerca de cuál hubiera sido la decisión del Tribunal. En la Sentencia 77/84 (Fundamentos 2 y 6) parecería adelantarse la cuestión de que si hubiera habido perturbación del ejercicio de la competencia estatal no se hubiera reconocido a la Comunidad Autónoma la titularidad de la competencia controvertida. Parecería apoyar esa línea argumental de los fundamentos jurídicos citados, la referencia a la competencia prevalente que se contiene en el fundamento jurídico 3 (*in fine*), en la

medida en que la competencia estatal por su propia naturaleza sería en efecto siempre prevalente.

No es ésta sin embargo la única interpretación posible; y no es desde luego la que nos parece más satisfactoria. El juicio de prevalencia no es, en nuestra opinión, sólo un juicio de prevalencia abstracto, no es un juicio ideal; esto es, de prevalencia de una competencia teórica sobre otra, sino que es un juicio de prevalencia del ejercicio de una competencia sobre el ejercicio de otra. La distinción tiene su importancia porque, por poner un ejemplo, el título estatal de Defensa prevalece, en abstracto, sobre el título autonómico de Agricultura o Montes. Ahora bien, el ejercicio de esa competencia mediante la instalación de un polígono de tiro en el Coto de Doñana o en Ordesa, por poner casos extremos y disparatados, difícilmente podría sostenerse con la pura invocación de la prevalencia del título abstracto. No significa ello un desfallecimiento de la prevalencia de los títulos estatales en cuanto manifestaciones de un interés superior; significa sólo que cuando es patente y ostensible que en el caso concreto no hay un interés superior, entonces lo que no hay es ejercicio legítimo del título estatal, que no puede sobrepasar determinados límites que le impone el respeto a otros intereses igualmente legítimos que, si se enervan ante el uso razonablemente correcto del título estatal, no pueden en cambio decaer ante un uso irracional.

Siempre que el ejercicio del título estatal sea razonable, deberá prevalecer sin necesidad de apurar la investigación de su pertinencia. En eso consistirá básicamente la prevalencia; en una inversión de la carga de la prueba sobre su procedencia y en una presunción de «iure» de su mayor peso siempre que se mueva en márgenes de razonabilidad. Obsérvese que hablamos siempre de una prevalencia no del título abstracto, sino de su ejercicio concreto. En la Sentencia 77/84 de nada sirvió al Estado la apelación a la prevalencia ideal de su título ante la inexistencia de argumentaciones sobre su ejercicio. Cuando sobre un mismo espacio físico o, en general, sobre una misma materia concurren dos títulos distintos significa que el constituyente ha entendido que los dos son legítimos; esa oportunidad de su concurrencia significa que ha sido querida por el constituyente y su compatibilización debe venir a través de un juicio de ponderación que trate de articular y salvar lo más posible de ambas competencias y de los legítimos intereses que ambos expresan; esa compatibilización sería expresión del principio de la mayor eficacia y mantenimiento de los intereses que son contenido y razón de ser de las competencias constitucionales. Sólo cuando esa compatibilización no sea posible o cuando sea razonable una opción radical por una u otra deberá operar el criterio puro de prevalencia.

10. Toda la argumentación anterior pone de relieve la importancia de la cooperación y coordinación a la que hasta ahora el Tribunal Constitucional ha llamado con objetivos más o menos velados. En el supuesto de que ante el Tribunal lle-

gue un auténtico conflicto en el ejercicio de las competencias, el Tribunal puede verse obligado, al adoptar su decisión, a verificar varios extremos:

a) En primer lugar si quien ha ejercitado la competencia que se impugna ha llamado a colaborar a la otra parte. De no ser así la competencia ejercitada podría ser sospechosa de extralimitación, o de serlo, pura y simplemente, si no hubiese tomado deliberadamente en consideración otros intereses concurrentes al omitir totalmente la petición de informes a la otra parte o la instrumentación de cualquier otra forma de cooperación.

Esta devendría así en un auténtico deber, una condición del ejercicio legítimo de la propia competencia.

b) En segundo lugar si la competencia ejercitada lo ha sido en términos razonables, atendida la entidad real y concreta de los intereses en juego y la viabilidad de otras alternativas de compatibilización o de menor sacrificio de los intereses en presencia.

Si se tratase de competencias estatales su simple razonabilidad determinaría la puesta en marcha de la prevalencia del interés estatal.

c) En todo caso podría exigirse una toma en consideración de los intereses tutelados por la otra competencia aunque fuera mediante la justificación de su sacrificio, pero en todo caso reflexionando sobre ellos y sobre la imposibilidad de compatibilización.

11. De todo lo dicho se desprende la superación de la concepción unidimensional de la cooperación y coordinación.

Estas no son sólo una exigencia ética o política para potenciar la acción mutua o evitar distorsiones, aunque también son eso y lo son primariamente en una perspectiva fisiológica del funcionamiento de un Estado compuesto y complejo. Pero esa exigencia no tiene, hasta ahora, otra traducción práctica que la sanción electoral pero no la sanción jurídica.

Hay pues una segunda dimensión de la cooperación y coordinación como procedimiento para tomar en cuenta intereses ajenos en todo caso dignos de consideración incluso aunque hayan de ser sacrificados. Tal dimensión tiene dos facetas, una positiva de efectiva y obligada toma en consideración, mediante la utilización de una variada gama de técnicas (informes, reuniones, conferencias, motivación de las propias decisiones, etc.). Y otra faceta reactiva que hace realidad tal obligación proyectando a la fase de conflicto ante el Tribunal Constitucional las consecuencias de la omisión de las técnicas de cooperación o de la irrazonabilidad en el ejercicio de las propias competencias.

La cooperación y coordinación dejarían así de ser invocaciones exclusivamente políticas o deseos piadosos para erigirse en auténticas condiciones de validez y legitimación del ejercicio de la propias competencias. Constituirían además un filtro de la conflictividad en cuanto permitirían rechazar en muchos supuestos conflictos que no están realmente trabados como tales en el plano del

ejercicio de la competencia sino en planos ideales.

Por último cumplirían una función educadora en cuanto conformadora e impulsora de una auténtica cooperación en la medida en que su olvido pudiera afectar el reconocimiento de la propia competencia en sede de conflicto constitucional, una vez que el conflicto no reviste el carácter marcadamente abstracto con que en muchas ocasiones se plantea.

Sin que se pueda afirmar que esa vaya a ser la línea del Tribunal Constitucional en los supuestos de concurrencia competencial, si hay fuertes indicios, en su última jurisprudencia, de que la acumulación de llamadas a la cooperación prepara, si es que no se hace conscientemente, un salto cualitativo en la transcendencia a conceder a tales mecanismos de colaboración. Simultáneamente tal colaboración adquiere su relevancia cuando se abre una interpretación de las competencias que atiende a su ejercicio y que solo en las reales perturbaciones que el mismo pueda producir encuentra uno de los criterios de la atribución de competencias.

Ha de ser pues la doctrina del Tribunal la que puede avanzar de modo efectivo en la exigencia de cooperación mediante la hipóstasis de la misma en uno de los criterios básicos para la decisión de los conflictos.

12. En la perspectiva que acaba de señalarse la utilización de la cooperación como criterio de decisión de los conflictos abre un nuevo panorama a las técnicas de cooperación, que dejan de ser inútiles y piadosas llamadas a la buena voluntad para transformarse en instrumentos jurídicos decisivos en la declaración de las competencias. Presumiblemente todas las instancias se apresurarán a la apertura de auténticas relaciones de cooperación para exhibir en último extremo ante el Tribunal el agotamiento de todos los intentos de acercamiento. Igualmente se esforzarán en explicar por qué no puede admitirse otra solución mejor o que hiciera más compatible los intereses encontrados.

Hemos hablado hasta ahora de técnicas como reuniones o conferencias de las partes; pero caben desde luego otras fórmulas instrumentales para la cooperación: desde la exigencia recíproca de autorizaciones y licencias hasta el establecimiento de procedimientos bifásicos que permitan tomar en cuenta los intereses respectivos.

Tales técnicas pueden tropezar con un obstáculo formal en su instrumentación entre instancias con autonomía reconocida. Si se interpreta que la autonomía local o autonómica o, más genericamente, las competencias exclusivas no se compaden con un ejercicio conjunto, entonces sólo será posible utilizar técnicas de consulta o informe no vinculante. En cuanto se admite la necesidad de doble autorización o de la obtención de dos resoluciones obtenidas en un procedimiento ante las dos instancias resultará que ambas competencias se están limitando mutuamente. Tal limitación puede parecer contraria a la autonomía y a las exigencias de la competencia exclusiva. Sin

embargo ello no tiene por qué ser necesariamente así cuando el interés de una instancia se integra en un interés superior que le condiciona y modula de forma que no será incorrecto que una instancia resuelva primero en lo que afecte al círculo de sus intereses sin que su resolución pueda tener efectividad hasta que la otra haya resuelto sobre los suyos.

Tales técnicas, sin embargo, resultan tal vez excesivamente estáticas, en cuanto que una vez planteada la discrepancia en esa fase debería de establecerse un momento integrador o negociador (aunque sea éste un término poco propio del derecho público, no así de la política) para el que el intercambio de informes o la celebración de reuniones o conferencias resulta más efectivo.

Debe destacarse también que en lógica consecuencia con lo que se ha dicho, la real cooperación exige también una efectiva transparencia de los motivos y argumentaciones y una explicación acerca de cómo se toman en consideración los intereses de la otra parte o en su caso, qué soluciones alternativas hay o porqué no hay más remedio que sacrificar los intereses ajenos. Ese esfuerzo argumental, auténtica obligación y en todo caso carga de cara a la eventual fase de conflicto, puede propiciar una auténtica cultura de la cooperación que hoy languidece entre palabras vanas por la imposibilidad de ser traducidas en exigencias concretas.

Se han hecho las reflexiones anteriores en la perspectiva de los conflictos sobre ordenación del territorio y urbanismo, o más propiamente de este último título competencial. Y se han señalado cómo sobre el territorio confluyen, además de las competencias autonómicas, competencias de las Corporaciones Locales y del Estado. De las de éste nos hemos detenido en la relativa al procedimiento administrativo común que en realidad no tiene incidencia directa sobre el territorio (se trata de una competencia normativa) sino sobre el estatuto de la propiedad y el procedimiento a través del cual se define.

Sería preciso citar otras competencias, éstas sí con incidencia territorial (ferrocarriles, aeropuertos, obras públicas de interés general, zona marítima terrestre, puertos, ríos, etc.), así como la competencia general del Estado sobre planificación económica sobre la que merece la pena hacer alguna reflexión. En efecto, si algo se relaciona con la ordenación del territorio como competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas sustentivada y diferenciada del urbanismo, es justamente la planificación económica.

Resulta, pues, que estamos ante unas competencias llamadas a complementarse o a interferirse. En alguna de las Sentencias comentadas, (77/84. Fundamento Jurídico 5) el tema se plantea en relación con el urbanismo a propósito de la articulación de los planes sectoriales con el plan director territorial de coordinación.

El Tribunal dedica un fundamento a este problema pero no puede decirse que constituya una parte importante de su doctrina. Si se trae aquí a colación es porque se plantea en términos proble-

máticos la cuestión de la autoridad competente para aprobarlos y porque la Ley del Suelo pretendía atribuir a dicho plan una importante virtualidad para plasmar a través suyo las exigencias de la planificación económica y social y las del desarrollo regional.

Sabido es que ese instrumento ha quedado en la letra de la Ley, pero la propia letra reconoce la vinculación de la ordenación del territorio con la planificación económica y social.

La cuestión hoy es la de saber en relación con esa posibilidad de planificación, que en teoría está en la propia Constitución, qué horizontes tiene en un sistema de economía de mercado que con la integración en la Comunidad Económica Europea ha optado por la frontera del mercado único, libre de barreras y contrario a todo tipo de prácticas o medidas que distorsionan la competencia, como el motor del desarrollo económico del conjunto. El papel central de la libre competencia se conjuga con la política de desarrollo regional, que trabajosamente trata de ampliarse pese a la oposición de algunos socios europeos, y con otras políticas sectoriales como la de medio ambiente que tratan de corregir y evitar los problemas que derivan de la libre competencia. No hace falta citar la política agrícola común con un peso trascendental en los presupuestos económicos de la C.E.E. y en la que se pueden tomar decisiones, de motivación económica o de reducción de costes que pueden tener a la larga fuerte incidencia territorial como es el caso de la política incentivada del abandono de determinados cultivos y tierras.

La cuestión radica en que la planificación económica entendida como planificación global general e inspiradora de todas las perspectivas, que es la concepción a que responde el artículo 131 de la Constitución Española, presenta en este momento dificultades de desarrollarse y está siendo sustituida —en gran parte condicionada por la política comunitaria—, por medidas de ordenación económica sectorial que por la propia parcialidad del sector económico que regulan no aspiran, en general, a regular otros intereses que los inmediatamente conectados con el sector económico que ordenan, y omiten la regulación de otros aspectos que pudieran estar relacionados con los asentamientos humanos, reequilibrio, medio ambiente, etc.

Es en los instrumentos estrictamente reequilibradores y en los medioambientales donde puede detectarse el punto de conexión de las exigencias de la ordenación del territorio con los de desarrollo económico, medio ambiente y en general calidad de vida.

Es a través de la política de Fondos, ya sean nacionales como el Fondo de Compensación Interterritorial, ya sean internacionales como el Feder, ambos íntimamente conectados, como se hace la política que tiene como objetivo una acción directa sobre el territorio. A estos fondos habrá que añadir la política de incentivos a zonas deprimidas o en declive. Así como la política para la agricultura de montaña.

El juicio sobre este conjunto de instrumentos

no permite asimilarlo sin embargo, a una planificación global. Cada vez más las políticas de desarrollo regional a zonas desfavorecidas o en declive son más selectivas en cuanto a la delimitación del territorio beneficiario de la ayuda y en cuanto al tipo y naturaleza de éstas. Resulta así que esas zonas son un elemento más desde el punto de vista de la ordenación global del territorio que dejará fuera la mayor parte del territorio nacional que ni siquiera puede ordenarse tampoco a partir de tales zonas como elementos vertebradores.

No parece pues que la planificación económica en sí misma y concebida como planificación general, integradora por eso mismo de las perspectivas que señala el artículo 131 de la Constitución Española, vaya a ser en la práctica fuente de controversias con la competencia de ordenación del territorio.

La cuestión habría más bien que situarla en los eventuales condicionamientos que medidas de ordenación económica tengan en la ordenación del territorio. E incluso, y ello es evidente, la incidencia que en dicha ordenación del territorio tienen decisiones de política económica vinculadas a otros títulos estatales (política de autopistas, trenes de alta velocidad, aeropuertos, trasvases y embalses, etc.).

Que hay incidencia es algo evidente, la cuestión radica en saber cómo se articulan esas competencias del Estado con políticas de ordenación del territorio y urbanismo que son exclusivas de las Comunidades Autónomas.

Las reflexiones hechas en la primera parte valen también a este respecto. Parece evidente en este caso que las medidas de ordenación económica por sí solas, o ligadas a cualquier otro título estatal, son un dato que necesariamente ha de tomar en cuenta la política de ordenación del territorio; que ha de tomar en cuenta para hacerlas posibles. Ello no quiere decir sin embargo que necesariamente se dé una prevalencia inapelable de las determinaciones sectoriales impuestas directamente desde la política económica estatal.

Otro problema, y muy importante por cierto, es el de saber cómo hacer una política de ordenación del territorio con voluntad de permanencia que sea capaz de prever y de integrar los impulsos que en orden disperso y sucesivo, se reciban de medidas de política económica no vertebradas en torno a un plan.

Decíamos más arriba que en estos supuestos de concurrencia de ejercicio de competencias sobre un territorio, tal concurrencia no autorizaba a devaluar el calificativo de exclusivas de las competencias de una u otra instancia. Tal calificativo expresa la preferencia constitucional por una u otra competencia en función de su propia razón de ser: una eventual contradicción sobre la afección territorial de una medida económica ligada a una obra pública entre el Estado y la Comunidad Autónoma correspondiente deberá tener en cuenta, aparte de las indicaciones más arriba expuestas, que no es al Estado a quien corresponde argumentar sobre la base de cuál es la mejor solución territo-

rial de su actuación desde el punto de vista de la ordenación del territorio, pues eso corresponde a la Comunidad Autónoma. El Estado podrá fundar su elección en razones atinentes a la propia medida, a su mayor efectividad en el ámbito de su competencia. Paralelamente tampoco corresponde a la Comunidad Autónoma sustituir el criterio del Estado por el suyo propio en orden a la eficacia de la decisión estatal, sino que deberá limitarse en primera instancia a valorar la decisión estatal desde su competencia de ordenación del territorio.

Sólo en segunda instancia y si no coinciden ambas perspectivas habrán de producirse contactos y aproximaciones cooperadoras que permitan una solución con el menor sacrificio para las competencias autonómicas.

Queda en pie, sin embargo, el problema de las competencias de planificación del 131 de la Constitución. En un plano racional éste sería el instrumento decisivo de articulación de la política eco-

nómica con las políticas de ordenación territorial y urbanismo. Después de la crisis económica, de la integración en Europa y de la descentralización política en España, se percibe una cierta sensación de alejamiento respecto a las posibilidades de uso de tal instrumento y del Consejo constitucionalmente previsto. Salvo como foro de ampliación de las propias opiniones es posible que algunos de sus partícipes lo vean con cierto recelo por motivos diversos, pero en todo caso muchos de los instrumentos de una planificación indicativa y no dirigidos vinculantes (política de estímulos e incentivos) están sujetos a disciplina comunitaria desde Bruselas. Hará falta algún tiempo para que desde la perspectiva de un mercado único sin barreras que pone la libre competencia como motor de su vitalismo, se pase a una Europa unida que incrementa sus políticas de reequilibrio regional y social, se pase a políticas de otro corte que puedan permitir plantearse una real perspectiva de planificación.