

BASES PARA UNA TEORÍA CONSTITUCIONAL ESPAÑOLA SOBRE RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

JOSÉ JOAQUÍN FERNÁNDEZ ALLES

«Se mutila el concepto de Estado cuando deja de concebirse como lo que realmente es, como un centro de relaciones»

MAURICE HAURIU: *Principios de Derecho Público y Constitucional*, 2.^a edic. Madrid (s.d.), pág. 35

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. ¿POR QUÉ ESPAÑA NO HA REGULADO LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES?—III. ¿POR QUÉ UNA TEORÍA CONSTITUCIONAL PROPIAMENTE ESPAÑOLA DE RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES?—IV. LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y LOS LÍMITES DEL DERECHO COMPARADO.—V. LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y EL PROBLEMA CRUCIAL DE TEORÍA CONSTITUCIONAL: PLURALIDAD DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.—VI. EL CONTENIDO DE LA TEORÍA DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES.—VII. LOS TRES NIVELES DE RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES.—VIII. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

Durante los últimos veinticinco años, España ha omitido la construcción sistemática y coherente de una teoría constitucional sobre relaciones intergubernamentales, que es un capítulo esencial de la organización territorial en Derecho comparado, y prueba manifiesta de maduración constitucional en los Estados descentralizados. Tampoco conoce el ordenamiento jurídico español un régimen completo y articulado sobre estas relaciones entre poderes ni una práctica consolidada que las ubique en la sede parlamentaria. Debido a las particularidades del proceso constituyente y de la transición política, ni siquiera la Constitución de 1978 se refiere a ellas.

Estas páginas plantean la necesidad y analiza las posibilidades de construir un sistema constitucional integrador y realista de relaciones intergubernamentales (1), bien definido y delimitado conceptualmente y en su naturaleza jurídica. Un sistema sin contradicciones que, ya lo adelantamos, no puede nacer *ex novo* sino a partir del vigente régimen jurídico sobre relaciones interadministrativas, actualmente disperso en la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso

(1) La primera definición formal del concepto de relaciones entre poderes se debe a Anderson (1960): «Conjunto importante de actividades o interacciones que se dan entre entidades de gobierno de todo tipo y nivel dentro de un sistema federal». W. ANDERSON: *The nation and the states, rivals or partners?*, Minneapolis, The University of Minnesota Press, 1955. El concepto parece que data de la época del New Deal (década de los treinta del siglo XX) cuando en Estados Unidos se crearon multitud de programas federales concebidos para combatir los problemas económicos y sociales derivados de la depresión económica de ese período. La difusión del concepto fue tal que en 1940 y 1974 la publicación periódica *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* dedicó sendos números enteros titulado el primero «Intergovernmental Relations in United States» (enero 1940) e «Intergovernmental Relations in America Today» sobre el estudio de los fenómenos y procesos que el concepto alude. Más tarde fueron los profesores Glendening y Reeves quienes sugirieron una definición de las relaciones intergubernamentales más específica y precisa: «Las relaciones entre poderes son las interacciones, actitudes y conductas de funcionarios elegidos y de burócratas de dos o más entidades de gobierno cuando actúan en su capacidad pública (...) Pueden ocurrir tanto en un plano horizontal (relaciones entre iguales) como en un plano vertical. Esto es, no sólo incluyen las relaciones federales entre poder nacional y los estados, sino también las relaciones interestatal, estatal-local, interlocal y nacional-local». P. N. GLENDENING y M. M. REEVES: *Pragmatic federalism. An intergovernmental view of american goverment*, Pacific Palisades, CA, Palisades Publishers, 1977, págs. 23 y sigs.; E. LÓPEZ ARANGUREN: *El Federalismo americano. Las relaciones entre poderes en los Estados Unidos*, Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local, 1987, pág. 50; DEIL WRIGHT: «Federalism, Intergovernmental Relations and Intergovernmental Management: Historical Reflections and Conceptual Comparisons», *Public Administration Review*, marzo-abril 1990; MICHAEL REAGAN y JOHN SANZONE: *The New Federalism*, 1981; TIMOTHY CONLAN y DAVID WALKER: «Reagan's New Federalism», en JAY DILGER (ed.): *American Intergovernmental Relations Today*, 1986; D. WALKER: *Toward a Functioning Federalism*, 1981; M. REAGAN y J. SANZONE: *The New Federalism*, 1981; D. WALKER: «American Federalism from Johnson to Bush», *Publius*, vol. 21, invierno 1991; A. M. RIVLIN: *Reviving the American Dream: The Economy, the States, and the Federal Government*, 1992; P. PETERSON: *The Price of Federalism*, 1995; D. WALKER: «American Federalism from Johnson to Bush», *Publius*, vol. 21, invierno 1991; P. PETERSON: *The Price of Federalism*, 1995; R. AGRANOFF: «Managing Intergovernmental Processes», en *Handbook of Public Administration*, ed. James Perry, 1989; D. ROSENTHAL y JAMES HOEFER: «Competing Approaches to the Study of American Federalism and Intergovernmental Relations», *Publius*, invierno 1989, págs. 1-24; J. SVARA: «Dichotomy and Duality: Reconceptualizing the Relationship Between Policy and Administration in Council-Manager Cities», *Public Administration Review*, January/February, 1985, págs. 221-232. G. ROLLA: «Evolución del sistema constitucional de las autonomías territoriales y nuevas relaciones entre los niveles institucionales», *REAL*, 285, 2001, págs. 13-47.

Autonómico; la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sin perjuicio de lo que dispone al respecto, aunque de manera fragmentaria, la legislación autonómica y la normativa específica sobre conferencias sectoriales y consejos nacionales. Propugnamos, además, una teoría constitucional sobre las relaciones intergubernamentales que ha de ser propiamente española, esto es, atenta a las necesidades prácticas del Estado de las Autonomías, y a los principios jurídicos y políticos del marco constitucional, sin parasitismo posible respecto al Derecho comparado, al que sólo acudiré para que la teoría española nazca con vocación actualizadora y no se produzcan desfases ni se incurran en errores ya superados en el denominado mal federalismo cooperativo, experimentados y después corregidos en sucesivas etapas por los Estados Unidos de Norteamérica y Alemania (2).

(2) En Alemania, frente al federalismo ejecutivo favorecedor de los *länder*, regulado por la Ley Fundamental de Bonn, se practica el más revisado federalismo cooperativo, que delega competencias, hasta en un 80 por 100, en los entes locales; en Estados Unidos se desarrollan los *performance partnerships*, que son técnicas intergubernamental bautizadas como «asociaciones de desempeño», resultado de los *Blair House Papers*, adoptados por el Gobierno Clinton-Gore, para la reforma de la Administración federal, la «reinención del gobierno», la creación de islas de excelencia y los acuerdos entre las distintas instancias de poder. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, prólogo A. JIMÉNEZ BLANCO: *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales (supervisión, solidaridad y coordinación)*, IEAL, Madrid, 1985, págs. 18 y sigs., y E. LÓPEZ ARANGUREN: *El Federalismo americano. Las relaciones entre poderes, ibidem*; doctrina norteamericana clásica sobre relaciones intergubernamentales. M. D. REAGAN y J. G. SANZONE: *The new federalism*, 2.^a edic., New York, Oxford University Press, 1981; D. S. WRIGHT: *Understanding intergovernmental relations*, 2.^a ed., Monterrey, CA, Brooks/Cole Publishing Co., 1982; sobre la teorización de las relaciones interadministrativas en España, R. BAÑÓN MARTÍNEZ: «Gestión y relaciones intergubernamentales», en J. RODRÍGUEZ ARANA MUÑOZ y F. J. SERNA GÓMEZ (coords.): *Relatorios das xornadas, celebradas os días 24 e 25 de setembro de 1992 na Escola Galega de Administración Pública*, EGAP, Santiago de Compostela, 1993, pág. 140; sobre los denominados Planes Integrales, L. FAJARDO SPÍNOLA: «La coordinación de las Administraciones Públicas», *REALA*, 255-256, 1992, págs. 731-734; A. PÉREZ CALVO: «Actuaciones de cooperación y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *REALA*, 35, págs. 468-472; e *Instrumentos de Cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, MAP, Madrid, 1987; E. ALBERTÍ ROVIRA: «La colaboración entre el Estado el Estado y las Comunidades», en L. MARTÍN REBOLLO (dir.): *El futuro de las Autonomía Territoriales. Comunidades Autónomas: Balance y perspectivas*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria, Asamblea Regional de Cantabria, 1991, págs. 215-217; M. SÁNCHEZ MORÓN: «La coordinación administrativa como concepto jurídico», *DA*, 230-231, pág. 25; G. FERNÁNDEZ FARRERES: «El principio de colaboración Estado-Comunidades Autónomas y su incidencia orgánica», *RVAP*, 6, 1983, págs. 201 y sigs.

II. ¿POR QUÉ ESPAÑA NO HA REGULADO LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES?

Durante la última década, la cuestión territorial ha estado marcada en España por la culminación de las transferencias pendientes a las Comunidades Autónomas del art. 143 CE, y por diversos problemas que han conferido una impronta negativa al balance sobre la organización territorial, básicamente la «estrategia soberanista» del País Vasco, las incoherencias de algunos partidos políticos nacionales acerca del «modelo de Estado», la ausencia de consenso sobre la «terminación» de la obra constitucional, la subsistencia de prácticas desleales con la Constitución, la reclamación de discutibles métodos asimétricos y de socialización política diferenciadora, el fracaso de los Pactos Locales y los esfuerzos por consolidar un marco financiero estable para las Comunidades Autónomas y Entes Locales, ya concretado en las siguientes normas: Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, reformadora de la LOFCA 8/1980, de 22 de septiembre, y las Leyes 17 a 31/2002, de 1 de julio, de cesión de tributos a las Comunidades Autónomas de régimen común.

Todo lo cual se ve complementado con reformas exitosas como la promulgación y aplicación de la LOFAGE 6/1997, la revisión del régimen de conciertos económicos (Ley 13/2002, de 23 de mayo; Ley 12/2002, de 23 de mayo, y Ley Orgánica 4/2002, de 23 de mayo), la generalización de la ventanilla única, el reconocimiento legislativo e institucionalización del régimen del convenio bilateral (Ley 4/1999, de 13 de enero), cada vez más empleado, la promulgación de las leyes de 21 de abril de 1999, preparatorias de los futuros pactos locales, con el planteamiento de los primeros conflictos en defensa de la autonomía local, y la aprobación asimismo de relevantes leyes orgánicas del art. 150.2 CE, que han ingresado en el bloque de la constitucionalidad, así la LO 16/1995, de 27 de enero, de transferencia de competencias a la Comunidad Autónoma de Galicia, la LO 2/1996, de 15 de enero, complementaria de la ordenación del comercio minorista, la LO 6/1997, de 15 de diciembre, de transferencia a Cataluña de competencias ejecutivas en materia de tráfico, o la LO 6/1999, de 6 de abril, de transferencias de competencias a la Comunidad Autónoma de Galicia. Cabe recordar asimismo interesantes leyes autonómicas sobre régimen local, así en Aragón o Galicia, la constitución en el Senado de la Comisión de Entidades Locales, o el procedimiento de ilegalización de «partidos políticos instrumentales» del terrorismo, regulados por la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, más realista que la anterior, o la primera Conferencia de Presidentes de Comunidades Autónomas y de Ciudades Autónomas.

Sin embargo, en lo referente al objeto de este trabajo, ciertamente no ha terminado de presentarse en las Cortes el anunciado (durante la VII Legisla-

tura) anteproyecto de Ley de Cooperación Autonómica, y en particular, no se ha afrontado la tarea de construir una teoría constitucional propiamente española sobre relaciones entre gobiernos —estatal, autonómicos y locales—.

III. ¿POR QUÉ UNA TEORÍA CONSTITUCIONAL PROPIAMENTE ESPAÑOLA DE RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES?

El elenco de trabajos sobre relaciones entre poderes está presente en la literatura iuspublicista desde los años sesenta del siglo XX hasta la actualidad en las monografías y artículos de revista de De la Vallina, Carrasco Canals, Gallego Anabitarte, Giannini, Roversi Monaco, Peters, Jiménez Blanco, Parejo Alfonso, Ariño Ortiz, Tolivar, Pérez Calvo, Fajardo Spínola, Ruiz-Rico, etc. Incluso la *Revista de Estudios Políticos* tuvo el acierto de publicar en la época de aprobación de la Constitución de 1978, sendos artículos de Deil. S. Wright y Häns-Peter Schneider, referidos a la experiencia norteamericana y alemana respectivamente, en los que se invocaba la necesidad de una relaciones intergubernamentales en España (3). Ahora bien, hasta ahora los intentos de concebir las relaciones entre poderes territoriales son parciales, fragmentarios y no alcanzan a consolidar una teoría constitucional propiamente española sobre relaciones intergubernamentales, y aún menos, un régimen jurídico sistemático y coherente acerca de estas relaciones.

La explicación del olvido del ordenamiento jurídico en la tarea de construir un régimen sistemático sobre relaciones intergubernamentales la encontramos, en principio, en el proceso constituyente, en particular, en la gestación del régimen jurídico de las Administraciones públicas, pues como se advierte en una primera lectura del Título IV, *Del Gobierno y de la Administración*, donde se regula el estatuto de las Administraciones públicas, la norma suprema (art. 103.1 CE) se refiere a estos entes en singular, *la Administración Pública*, a la que considera una organización al servicio de los intereses generales que

(3) D. S. WRIGHT: «Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América: Una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local» (traduce. F. González González), *REP*, 6, 1978, págs. 5-28; y H. P. SCHNEIDER: «El Estado social cooperativo. Problemas actuales del federalismo en la RFA», *REP*, 12, 1979, págs. 41-61. En la doctrina española, el número monográfico 214 (1988) de *Documentación Administrativa*; A. GALLEGO ANABITARTE: «Transferencia y descentralización; delegación y desconcentración; mandato y gestión o encomienda. Teoría jurídica y Derecho Positivo», *RAP*, 122, 1990, págs. 18 y sigs.; G. ARIÑO ORTIZ: *Principios de descentralización y desconcentración*, DA, 214, 1988; J. L. DE LA VALLINA VELARDE: *Transferencias de funciones administrativas*, Madrid, 1964; J. A. SANTAMARÍA PASTOR: *Principios de Derecho Administrativo*, Madrid, 2000, vol. I, págs. 409 y sigs.

actúa conforme a los principios, entre otros, de eficacia, descentralización, desconcentración y responsabilidad, obviándose cualquier referencia a la pluralidad de Administraciones y a sus necesarias relaciones (4). En un primer momento, esta invocación al «singular» propició que se entendiera que esa Administración constitucionalizada era la Administración General del Estado, justamente sobre la que se había articulado el Estado fuertemente centralizado que había regido durante las cuatro décadas anteriores (5). Sin embargo, pronto el Tribunal Constitucional precisó que el término era comprensivo del género, y que se refería a todas las Administraciones públicas, en plural, adoptando así

(4) Véanse E. GARCÍA DE ENTERRÍA: «La Constitución y las Autonomías Territoriales», *REDC*, 25, 1989, págs. 17-35, y «Los fundamentos constitucionales del Estado», *REDC*, 52, 1998, págs. 11-32; R. PARADA VÁZQUEZ: *Derecho Administrativo*, Madrid, Marcial Pons, 9.ª edic., 1997, págs. 15-17; L. PAREJO ALFONSO: *Eficacia y Administración. Tres estudios*, Madrid, INAP, 1995, 213 págs.; F. SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA: *Las bases constitucionales del Estado autonómico*, Mc GrawHill, Madrid, 1998, págs. 67 y sigs.; S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. 2, Madrid, Civitas, 1984, págs. 164 y sigs.; L. LÓPEZ GUERRA: «Modelo abierto y hecho diferencial», *RVAP*, 46, III, 1997, págs. 101 y sigs.; J. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ: «Constitución y Administración Pública», *La Ley*, 3489, 1994, y «Reflexiones sobre la reforma y modernización de la administración pública», *Actualidad Administrativa*, 1, 1995, pág. 13; J. TORNOS: «Valoración general», *Informe de las Comunidades Autónomas 1998*, Barcelona, Instituto de Derecho público, 1999, págs. 21-24; P. PÉREZ TREMPES, en L. LÓPEZ GUERRA y otros.: *Derecho Constitucional*, 2 vols., 3.ª edic., Tirant lo Blanc, Valencia, 2000, págs. 287 y 302 y sigs.; G. ARIÑO ORTIZ: *Economía y Estado: crisis y reforma del sector público*, Madrid, Marcial Pons, 1993, 422 págs.; M. ARENILLA: *Modernización de la Administración Periférica*, Madrid, MAP, 1992, pág. 23, y J. L. MEILÁN GIL: «La Administración Pública a partir de la Constitución de 1978», *REDC*, 47, 1996, pág. 99.

(5) Cfr. J. A. GONZÁLEZ CASANOVA: «Los estatutos de las Comunidades Autónomas y el principio de autogobierno», *Documentación Administrativa*, abril, 1979, pág. 129; E. GARCÍA DE ENTERRÍA: «La Constitución y las Autonomías Territoriales», *cit.*, págs. 17-21; A. BLAS GUERRERO: «Instituciones, procesos de decisión y políticas en el estado autonómico: hacia el nuevo modelo de Estado de las Autonomías», *RCEC*, 4, 1989, págs. 255-269; M. CLAVERO ARÉVALO: *La España de las Autonomías*, Ministerio de las Regiones, Madrid, 1978, págs. 23-38; J. R. MONTERO GIBERT y M. TORCAL: «Autonomías y Comunidades Autónomas en España: Preferencias, dimensiones y orientaciones políticas», *REP*, 70, 1990, págs. 33-93; L. LÓPEZ GUERRA: «Conflictos competenciales, interés general y decisión política», *RCEC*, 1, 1988, 293 y sigs.; F. RUBIO LORENTE: «Sobre la conveniencia de terminar la Constitución antes de acometer su reforma», *Claves de la razón práctica*, 25, 1992, pág. 13; J. PÉREZ ROYO: «Desarrollo y evolución del Estado autonómico: el proceso estatuyente y el consenso constitucional», en AA.VV.: *El funcionamiento del Estado autonómico*, MAP, Madrid, 1996, págs. 51-70, y E. AJA: *El Estado autonómico: Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza, 1999, págs. 41-77. Sobre la descentralización presupuestaria, su evolución y previsiones vid. *Informe Económico-Financiero de las Administraciones territoriales en 1997*, MAP, Madrid, 1998, 69 y sigs., y *La descentralización del gasto público en España. Período 1986-1997*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1999, págs. 57-73.

una interpretación constitucional extensiva que viene avalada por el hecho de que la norma suprema se refiere a «poderes del Estado» (art. 1.2) y a poderes constitucionales del Estado en el sentido tradicional de la teoría de la división de poderes; incluso utiliza la expresión «poderes públicos» con un alcance más amplio, que el Tribunal Constitucional entiende como «concepto genérico que incluye a todos aquellos entes (y sus órganos) que ejercen un poder de imperio derivado de la soberanía del Estado» (STC 35/1983, de 11 de mayo). Precisamente, por ello, se dice que si todas las Administraciones públicas son poderes públicos, el Estado autonómico fortalece la pluralidad de Administraciones Públicas y, como su consecuencia, la aplicación de los principios de coordinación y colaboración entre las distintas instancias de poder implica la existencia de unas relaciones intergubernamentales (6).

Pues bien, incluso esa interpretación y la generalización jurisprudencial del régimen del Título IV CE a todas las Administraciones públicas, debió resultar insuficiente para el legislador porque lo cierto es que el estatuto de «las Administraciones públicas», tal como lo entiende el Tribunal Constitucional, fue preterido por los poderes públicos durante la década de los ochenta, período en el que la ignorancia del carácter sistemático de la norma suprema y, en particular, de las relaciones entre los Títulos IV y VIII CE, generó una falta de adaptación de las Administraciones públicas a la nueva vertebración del poder, causa principal de la ineficacia administrativa, las disfunciones, los conflictos y las invasiones competenciales que ha experimentado España durante las dos últimas décadas. Un Estado fuertemente descentralizado convivía con una Administración concebida a la medida de un Estado centralista y de esa falta de sincronización han derivado todos los males —duplicidades, descoordinaciones, despilfarro...— que diversas propuestas reformadoras han pretendido eliminar.

Algunas de estas alternativas de reforma —las menos en número, no así en difusión—, han aprovechando ese «estado de cosas» para defender posiciones

(6) Esa extensiva y sistemática interpretación constitucional sobre la pluralidad administrativa implica la necesidad de que todas las Administraciones públicas se sometan a un sistema de eficacia, descentralización, coordinación y, según la doctrina del Tribunal Constitucional, también de eficiencia y cooperación. Cfr. F. TOMÁS Y VALIENTE: «La primera fase de la construcción del Estado de las Autonomías», *RVAP*, 36, 1993, págs. 45-68; J. L. MEILÁN GIL: «La Administración Pública...», *cit.*, pág. 66; J. RODRÍGUEZ-ARANA: *La Administración Única en el marco constitucional*, *cit.*, pág. 97. Según Fraga, para la Constitución, más importante que determinar un concreto modelo de relación entre las distintas Administraciones Públicas que confluyen en el territorio del Estado, es asegurar el correcto cumplimiento de la función administrativa en su conjunto. Conferencia «El Estado de las autonomías en su proyección europea. Una visión dada desde Galicia», 22-4-1992, pronunciada por el Presidente de la Xunta de la Universidad Carlos III de Madrid, en Anexo III de RODRÍGUEZ-ARANA: *Relatorios*, *cit.*, pág. 220.

tácita o expresamente rupturistas con la Constitución, a la que pretenden reformar o «releer» a partir de planteamientos ajenos a los consensos constitucionales de 1978. No obstante, en su mayoría, las propuestas reformistas se han anunciado desde interpretaciones extraídas de la propia Constitución, conciliadoras y constructivas, aunque con éxito muy relativo, y entre ellas destacan, por ejemplo, las aportaciones del *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías* (1981) o la *propuesta de Administración única* (1992), y otros como los informes sobre Autonomías y Gobiernos Locales (Aja, Tornos, Font i llovet y otros) o los *Informes Pi y Sunyer sobre Comunidades Autónomas* (7). El primer documento de los citados, dirigido por García de Enterría, postuló lo que llegarían a ser algunos contenidos relacionales de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico; el segundo, defendido por Fraga, sirvió de fundamento político de algunas reformas legislativas estatales y autonómicas de contenido relacional, así la LOFAGE 6/1997, de 14 de abril, la modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, o determinados contenidos de las leyes de 21 de abril de 1999, preparatorias de los pactos locales y reformadoras, entre otras, de la LOTC 3/1979 y de la LRBRL 7/1985.

IV. LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y LOS LÍMITES DEL DERECHO COMPARADO

Las relaciones intergubernamentales, cuyo mejor análisis proviene de la doctrina norteamericana y de los estudios germanos sobre el federalismo cooperativo, se pueden definir en España como el conjunto de técnicas de cooperación y coordinación entre las distintas esferas de poder gubernamental (europeo, central, regional y local), dirigido a lograr una actividad administrativa más eficaz, más eficiente, más participativa y más democrática.

En su origen, el más conocido exponente de la doctrina sobre relaciones intergubernamentales lo encontramos en los Estados Unidos durante la década de 1950 y parte de los años sesenta del siglo XX, y desde entonces representa el acervo de categorías y técnicas más eficaces para explicar y aplicar el método cooperativo de ejercicio de los poderes territoriales. Durante esa etapa, las subvenciones federales permitieron un sistema en el que el gobierno federal utilizaba sus superiores recursos financieros para transferir dinero a los Estados que, por razones de concurrencia funcional o compartición material, perseguían metas comunes con la Federación. Como ejemplo que explica bien este

(7) *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, 1981, 104 págs.

fenómeno relacional se recuerda que el gobierno federal suministró hasta el 90 por 100 del costo de construcción de las carreteras, proporcionando a los Estados asistencia técnica para ejercitar esa competencia y, en general, estableciendo las normas para las nuevas vías de transporte por carretera, aeropuertos, desarrollo urbano y viviendas. En estas relaciones, los Estados se encargaron de construir y mantener las carreteras, mientras los entes locales no tuvieron participación en las relaciones entre gobiernos (8). Este tipo de metodología cooperativa termina a mediados de la década de 1960, cuando los programas de la Gran Sociedad del presidente Lyndon B. Johnson, llevó al gobierno federal a tomar el protagonismo en la gestión de los programas, bien por desinterés, bien por oposición de los Estados; en otros casos, los fondos federales con frecuencia se entregaron directamente a unidades de los gobiernos locales: condados, ciudades, pueblos pequeños, escuelas y a otros distritos especiales. Con esta nueva forma de relación de preeminencia federal, las relaciones intergubernamentales habían dado un salto cualitativo, pues de la limitación de políticas afectadas por las relaciones intergubernamentales, la Gran Sociedad llegó prácticamente hasta cada área política: educación, policía y protección de incendios, conservación histórica, bibliotecas públicas, cuidado de salud infantil, renovación urbana, parques y recreos públicos, sistemas de aguas fecales y aguas corrientes y transporte público. El efecto cuantitativo no se hizo esperar y las relaciones intergubernamentales alcanzaron a cincuenta y un gobiernos —los cincuenta estatales y el gobierno federal— y a las aproximadamente 80.000 unidades de gobiernos locales, de manera que las subvenciones federales, anteriormente dirigidas únicamente a unas pocas áreas políticas, ahora incidían en casi todas las áreas de la vida pública.

Durante los años setenta y ochenta del siglo XX las técnicas de relación aumentaron (coordinación, rendición de cuentas, prioridades, microadministración), bajo el fenómeno de «la hiperintergubernamentalización» (David Walker) de la política pública norteamericana, y de un amplio y a veces desordenado desarrollo de las relaciones intergubernamentales, que posteriormente con distinto éxito han intentado reformar y flexibilizar Nixon, Reagan, Bush, Clinton-Gore y Bush Jr. Así, en los últimos treinta años se ha pasado por diversas modalidades de relaciones intergubernamentales, desde el primer federalismo cooperativo al *creative federalism*, después al *new federalism*, cuyo razón justificadora se halla en las ayudas federales (*grants in aid*, *blocks grants*, *general y special revenue sharing*, parcialmente fracasados, sobre todo a partir

(8) ELLIS KATZ: «El federalismo norteamericano: pasado, presente y futuro», *Temas de la Democracia*, Publicación Electrónica de USIS, vol. 2, núm. 2, mayo de 1997.

de la *State Local Finance Assistance Act* de 1982) y finalmente las políticas que potencian la intervención de la Unión (*grant in aid*) o a la devolución de poderes a los Estados (*revenue sharing*), así como instrumentos y relaciones de cooperación como las *compact agency* y la *Council of States Government*. Si unas veces se ha fortalecido el poder de las agencias federales, en otros períodos ha habido una devolución de poderes a los Estados al amparo de la «reinvención del gobierno», aunque siempre manteniendo las estructuras fundamentales, y consolidando los siguientes ámbitos de relación competencial entre los tres niveles de gobierno: federal, estatal y local:

1) Mandatos no financiados derivados de las cláusula de comercio. Son las llamadas reglamentaciones directas dirigidas a los Estados en materia de protección ambiental, la preservación histórica y la protección de los derechos individuales, que han de ser prestados sin financiación federal. Fueron limitadas por la *Ley de mandatos no financiados de 1995*, que con ciertos requisitos mínimos prohíbe al gobierno federal aplicar nuevas exigencias a los gobiernos estatales y locales sin proveer los fondos necesarios.

2) Jurisprudencia constitucional. Desde 1937 hasta la actualidad, el Tribunal Supremo de Estados Unidos ha interpretado en forma tan amplia el poder del Congreso de gastar dinero para el bienestar general y su autoridad de regular el comercio entre los Estados, que el gobierno nacional puede abarcar casi cualquier actividad económica, social y hasta cultural que desee, desde asuntos que tradicionalmente eran locales, como la delincuencia, la protección contra incendios, la utilización de la tierra, la educación, hasta los matrimonios y divorcios (9).

(9) Sin embargo, en su decisión en el caso de Estados Unidos *versus* López (1995), el Tribunal inesperadamente sostuvo que el gobierno nacional había excedido su autoridad constitucional al promulgar una ley que prohibía la posesión de armas de fuego cerca de los edificios de las escuelas públicas. El Tribunal argumentó que el gobierno federal no había demostrado que existiese una conexión entre la posesión de un arma de fuego en las cercanías de los edificios escolares y el poder del Congreso de regular el comercio interestatal. Fue la primera vez en sesenta años que el Tribunal puso seriamente en tela de juicio que el Congreso ejerciera su poder sobre el comercio. C. C. COLELLA: «The United States Supreme Court and Intergovernmental Relations», en JAY DILGER (ed.): *American Intergovernmental Relations Today*, 1986; C. WISE y R. O'LEARY: «Is Federalism Dead or Alive in the Supreme Court?, Implications for Public Administrators», *Public Administration Review*, Nov/Dec 1992, vol. 52, núm. 6, págs. 559-572; J. C. THOMAS y D. HOXWORTH: «The Limits of Judicial Desegregation Remedies after *Missouri v. Jenkins*», *Publishus*, Summer 1991, págs. 93-108; U. S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *Changing Public Attitudes on Governments and Taxes*, págs. 1-12, 1992; DANIEL ELAZAR: *American Federalism: A View from the States*, 1984; D. KENYON y J. KINCAID (eds.): *Competition Among State and Local Governments*, 1991; P. GLENDENING y M. MANN REEVES: *Pragmatic Federalism*, Chapter 7, 1984; D. BEAM: «Reinventing Federalism: State-Local Government Roles in

3) Régimen local. Desde la *Dillon's Rule* de 1872, la fórmula de la *enabling legislation* o legislación habilitante in *express word*, como técnica de determinación de los poderes locales, sienta las bases de la configuración del poder local, que después evolucionó a raíz del *Home Rule Movement* hacia el establecimiento de una capacidad general en los asuntos de los ciudadanos y una atribución general y no particularizada, que le permite ejercitar cualquier poder no prohibido por la Constitución, Asamblea Legislativa estatal o por su régimen de *home rule*. Se trata de la capacidad de gestión de sus propios intereses —*general welfare provision*—.

4) Financiación pública. El problema financiero de las relaciones intergubernamentales se centra fundamentalmente en el desajuste derivado de la asunción por parte de los gobiernos estatales y locales de una mayor responsabilidad en la formulación y puesta en vigor de las políticas y programas. Aunque desde fines de los años sesenta y principios de los setenta del siglo XX las ciudades recibieron fondos federales muy sustanciales —en sus orígenes para poner en efecto los programas sociales de la Gran Sociedad—, desde entonces el desajuste ha impedido una suficiencia financiera plena en programas como educación pública, eliminación de basura, protección contra la delincuencia y los incendios o reparación y mantenimiento de las calles, políticas que se convirtieron pronto en auténticos mandatos federales y estatales no financiados en áreas como la protección del medio ambiente, programas de oportunidades iguales cualquiera sea la raza o el sexo, educación de minusválidos y planificación de la utilización de tierras.

Un desajuste ya superado que, aunque por causas distintas, también ha sido protagonizado por la organización territorial española, que desde el año 2001 ha encontrado, tanto en el nivel autonómico como en el local, un método con vocación de perdurabilidad —pendiente aún de análisis y comprobación de su eficacia—, que resulta de las siguientes disposiciones: Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de estabilidad presupuestaria; la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía; las Leyes 17 a 31 /2002, de 1 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión; y Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas locales, las reformas de las Leyes 50/1998, 55/1999, 14/2000, 18/2001 y 24/2001.

5) Reinversión del gobierno. Los gobiernos locales se han visto obliga-

the New Economic Order», in *American Intergovernmental Relations*, ed. Laurence O'Toole, 1993. En México, M. VALDEZ RODRÍGUEZ: «Las relaciones entre las Entidades Federativas y el Poder Legislativo Federal», *RAP*, 92, págs. 34 y sigs.

dos a «reinventar» la forma en que suministran y financian los servicios, a través de diversas experiencias como una mayor descentralización administrativa, participación en los mercados y competencia con los proveedores de servicios del sector privado y nuevas concepciones sobre la prestación del servicio público: se ha redefinido a los usuarios como clientes; las agencias gubernamentales tienen que rendir cuentas y se ha acudido a la privatización a través de la contratación de firmas privadas para proveer servicios de alimentación en las escuelas públicas, y traspasar la eliminación de basura o inclusive la operación de toda una prisión a una empresa privada (10). Son asimismo de interés las últimas y más revisadas técnicas cooperativas, asociativas (11) y de relación entre poderes para la gestión de políticas públicas (*performance partnerships*) cuyas técnicas de composición multilateral y participativa contrasta con la deriva española hacia el bilateralismo (12), sólo desmentida por la

(10) Las ciudades se han visto obligadas a una menor dependencia tanto de la ayuda federal como de los impuestos locales sobre la propiedad, y, en cambio, han empezado a cobrar tarifas realistas por los servicios. Se busca articular maneras ingeniosas de suministrar los servicios con ahorros sustanciales sin que disminuya la calidad.

(11) Sobre la doctrina norteamericana reciente sobre las relaciones intergubernamentales articuladas en torno a las «asociaciones», M. CORTES: «Public Policy Partnerships Between Universities and Communities», *National Civic Review*, vol. 87, no. 2, Summer 1998, págs. 163-168; W. H. HANSELL: «A Common Vision for the Future: The Role of Local Government and Citizens in the Democratic Process», *National Civic Review*, vol. 85, no. 3, Fall 1996; D. J. WATSON (ed.): *Innovative Governments: Creative Approaches to Local Problems*, Westport, CT: Praeger, 1997; E. KATZ: «El Federalismo Norteamericano: pasado, presente y futuro», *Temas de la Democracia*, Publicación Electrónica de USIS, vol. 2, núm. 2, 1997, págs. 6-11; A. M. CAMMISA: *Governments As Interest Groups: Intergovernmental Lobbying and The Federal System*, Westport, CT: Praeger, 1995; W. A. GALSTON y G. L. TIBBETTS: «Reinventing Federalism: The Clinton/Gore Program for a New Partnership Among the Federal, State, Local, and Tribal Governments», *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 24, no. 3, Summer 1994, págs. 23-48; National Performance Review, *Strengthening the Partnership in Intergovernmental Service Delivery: Accompanying Report for the National Performance Review*, Washington, Office of the Vice President, September 1993; D. OSBORNE y T. GAEBLER: *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, MA: Addison-Wesley, 1992; L. J. O'TOOLE: *American Intergovernmental Relations: Foundations, Perspectives, and Issues*, 2nd edition, Washington: CQ Press, 1993; U.S. Congress. House of Representatives. Committee on the Budget *Federalism*, March 5, 1996. Washington: USGPO, 1996; D. B. WALKER: «The Advent of an Ambiguous Federalism and the Emergence of New Federalism III», *Public Administration Review*, vol. 56, no. 3, May/June 1996, págs. 271-280.

(12) En España, por exigencias de los pactos de gobernabilidad, el Gobierno de la Nación y los grupos parlamentarios nacionalistas, olvidando las exigencias del parlamentarismo, han utilizado, quizás sin excesiva planificación, la técnica del bilateralismo o «relación bilateral», esto es, la práctica por la cual el gobierno central o federal negocia *vis a vis* o por separado con un ente descentralizado, en este caso con una Comunidad Autónoma, sin acudir a las sedes instituciona-

I Conferencia de Presidentes de Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas (28 de octubre de 2004).

6) Cooperación e integración internacional a través del GATT o el NAFTA, en las políticas estatales de desarrollo económico, protección ambiental y otorgamiento de licencias profesionales, en los términos de estos acuerdos internacionales. En este ámbito el federalismo estadounidense cuenta con unos niveles de relación menos intensos que en los regímenes de armonizaciones, homologaciones y autorizaciones derivados de las políticas de integración en la que se encuentra España en el seno de la Unión Europea, donde se ha alcanzado un mayor desarrollo jurisprudencial y teórico que en la doctrina norteamericana.

V. LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y EL PROBLEMA CRUCIAL DE TEORÍA CONSTITUCIONAL: PLURALIDAD DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

Las relaciones intergubernamentales, en España y en los demás Estados descentralizados, tratan de resolver los problemas de ajuste entre el régimen de distribución de competencias ejecutivas y la pluralidad de niveles competenciales. Toda vez que no hay dos sistemas iguales, parece obvio que una teoría española sobre relaciones intergubernamentales tiene muy limitada su capacidad de incorporación mimética de técnicas de otros Estados, por muy útiles que sean a efectos comparativos. Antes bien, deberá atender a las propias necesidades del Estado de las Autonomías, y acoplarse al sistema competencial europeo.

Entre esas necesidades o presupuestos básicos de las relaciones intergubernamentales, en España hemos de destacar la reserva de pluralidad de Adminis-

les y democráticas del poder. Este proceder ha sido desarrollado en España desde 1989, en ocasiones al margen de las Cortes Generales y siempre cuestionado por los grandes recelos y agravios que ocasiona en otras Comunidades Autónomas. Sobre el uso de estas técnicas, son ejemplos la comisión de Transferencia Estado-Generalidad de Cataluña, y, en mayo de 1998, la institucionalización de otra «relación bilateral», la correspondiente a sendas Comisiones de Cooperación en Asuntos Europeos, para el País Vasco (ya existente) y para Cataluña (de nueva creación), de las que quedan excluidas el resto de las Comunidades Autónomas. Se establece así una triple instancia de decisión y coordinación intergubernamental en asuntos europeos: la *Comisión General para Asuntos Europeos*, integrada por el Estado y todas las Comunidades Autónomas excepto Cataluña y País Vasco; la *Comisión de Cooperación en Asuntos Europeos Comisiones entre el Estado y Cataluña* y la *Comisión de Cooperación en Asuntos Europeos entre el Estado y el País Vasco*. También en el plano cooperativo, la Ley 4/1999, de 13 de enero (BOE 14 de enero de 1999) reforma, entre otros, el artículo 6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y regula los convenios bilaterales o de colaboración.

traciones públicas y niveles de gobierno; una reserva derivada de la Constitución de 1978 que determina el número, los sujetos y el contenido mismo de esas relaciones entre gobiernos. En el régimen constitucional español, la *pluralidad de Administraciones públicas* se asume como una exigencia de la norma suprema que es consecuencia, en primer lugar, de la necesidad de mantener una Administración estatal y otras tantas autonómicas y, en segundo lugar, de la garantía institucional que protege la autonomía local de municipios y provincias (arts. 140 y 141 CE). Se trata de una pluralidad que resulta muy conveniente para el buen funcionamiento del régimen democrático, porque incrementa la división, frenos y contrapesos entre poderes, de manera que unos se equilibran y relacionan con los demás, propiciando relaciones de integración y control.

La parte negativa del sistema de reserva es que esa pluralidad también ha generado disfunciones de solapamiento, duplicidad (13), descoordinación, ineficacia e ineficiencia y, por ello, la «reserva constitucional de pluralidad» (14) derivada de la Constitución (arts. 97, 137, 140, 141, 152 CE) debe compatibilizarse, por mandato de la norma suprema (art. 103.1), y en el futuro, también del Tratado constitucional de la Unión Europea (art. II-101), con el cumplimiento de los principios de la buena «administración pública», principios cuya inobservancia ha sido muy común en las últimas dos décadas. En efecto, la reserva de pluralidad de niveles de gobierno Administraciones, en su funcionamiento práctico, deja en evidencia los defectos del régimen español de distribución de competencias, carente de principios generales y, como hemos afirmado, necesitada una teoría constitucional de relaciones intergubernamentales que los corrija y supere.

Desde un punto de vista *político-constitucional*, la causa del defecto estructural detectado en el sistema político territorial español, que podemos calificar de desajuste entre el régimen de distribución de competencias y la reserva

(13) Véanse sobre las duplicidades los votos particulares de López Guerra (STC 86/1989, de 11 de mayo, Mutualidades de Previsión Social, *BOE* 140, de 13 de junio de 1989; STC 155/1993, de 5 de mayo, sobre Cooperativas de Crédito, *BOE* 127, de 28 de mayo), y Pi Sunyer (STC 163/1994, de 26 de mayo, Competencias en materia de juego, *BOE* 151, de 25 de junio de 1994) y Leguina (STC 124/1989, de 7 de julio, sobre inscripciones de empresas, afiliaciones, altas y bajas en la SS, *BOE* 189, de 9 de agosto de 1989).

(14) Sobre la pluralidad reservada constitucionalmente, dispuso la STC de 28 de julio de 1981, «El orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indisponible por el legislador (...) Pero a diferencia de lo que sucede con las instituciones supremas del Estado, cuya regulación orgánica se hace en el propio texto constitucional, en éstas, la configuración institucional concreta se defiende al legislador ordinario al que no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza», *BOE* 193, de 13 de agosto de 1981.

de pluralidad de Administración públicas (léase niveles de competenciales), coincide con la causa de la ausencia de un régimen constitucional sobre relaciones intergubernamentales, y reside en el hecho de que los partidos políticos aún no se han aclarado sobre el concepto mismo de Estado. Incluso el Tribunal Constitucional se refiere a España con la expresión de Estado compuesto, que no parece muy acorde a la historia de España; y por ahora, la decisión que sobre la forma estatal postergó el constituyente en 1978 ha sido abandonada a la permanente indeterminación, solución inusual en Derecho comparado, y raíz de inseguridad jurídica y conflictos competenciales, cuyas consecuencias han provocado la constante actuación del Tribunal Constitucional, y la invocación al *Estado jurisprudencial autonómico*.

Desde un punto de vista jurídico, la causa de los solapamientos, descoordinaciones e ineficacias agrava las consecuencias de la ausencia de un régimen coherente de relaciones intergubernamentales y reside en el hecho de que la norma suprema no ha previsto un *sistema* de distribución de competencias ejecutivas, ni siquiera ha establecido cláusulas generales de atribución de competencias ejecutivas, ni a favor del Estado, ni a favor de las Comunidades Autónomas (15). La situación actual de distribución de competencias ejecutivas se caracteriza por la complejidad y el empleo de conceptos jurídicos indeterminados como el interés general, la territorialidad, el casuismo (mixto material-funcional, atribuciones específicas al Estado, la titularidad de competencias de naturaleza horizontal o transversal, los actos de ejecución dentro de la noción de bases (16), funciones estatales por su encuadramiento material y coordinación)

(15) La Constitución de 1978 no adoptó el método de distribución competencial por materias (Estados Unidos, Italia) ni por funciones (Alemania, Austria), aunque prepondera el criterio material sobre el funcional, que es de carácter instrumental, y una vez elegido el sistema de doble lista incorpora técnicas propias del federalismo dual y del federalismo cooperativo. Como consecuencia de ello, las competencias de ejecución no están atribuidas con carácter general ni a favor del Estado pero tampoco a favor de la CA. Según el profesor Álvarez Conde, la Constitución eligió entre (nivel competencial) el federalismo por delegación (distribución por materias) y el federalismo de ejecución (distribución por funciones, que evita las duplicidades). Por el tipo de reparto, tampoco opta entre el federalismo dual (sistema de doble lista, cláusula residual, noción de interés general) o el federalismo cooperativo (competencias compartidas, heterogeneidad del arts. 149 y 150.2 CE), ya que participa de ambos. Como consecuencia de todo ello, y de la tensión entre preceptos constitucionales, el cumplimiento de la lealtad a la Constitución y la vigencia de su carácter normativo pasan, en determinados ámbitos materiales, por la necesidad de acomodar la real aplicación del régimen de distribución de competencias ejecutivas al sistema de principios de los artículos 31.2 y 103.1 CE. *Cfr.* E. ÁLVAREZ CONDE: *Curso de Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos, 1996-1997, vol. 2, págs. 404 y sigs.

(16) Sobre la noción formal de bases, el requisito formal, cuyo respeto ha exigido de manera reiterada este Tribunal, admite supuestos excepcionales, así en SSTC 80/1988, de 28 de

y la ausencia de criterios definitivos y racionales (se alude al modelo efectivo), lo que produce solapamientos entre las distintas Administraciones públicas, defectos de coordinación y falta de controles. Todo lo cual ha sido multiplicado al albur de las concurrencias competenciales entre el Estado y las CC.AA., y de las posibilidades de duplicidad ofrecidas por la legislación sobre régimen local. Hasta tal punto ello es así que tras dos décadas de proceso autonómico, para el legislador, la cuestión clave a estas alturas consiste en determinar, a la luz de ese parámetro fundamental que es el bloque de la constitucionalidad, qué Administración debe ejercitar cada facultad administrativa en determinados ámbitos grises o duplicados, qué criterios van a conducir a esa determinación y, en última instancia, cuál es el sistema de distribución de competencias y el mapa de Administraciones públicas que mejor se acomoda a los principios constitucionales. Sin duda, esta tarea constituye una *prius* ineludible para construir la teoría constitucional española sobre relaciones intergubernamentales, tarea que sólo puede afrontarse desde un entendimiento sistemático de la Constitución.

Ahora bien, ¿cómo afrontar esta interpretación sistemática clave para construir la teoría constitucional sobre relaciones intergubernamentales? ¿Conforme a qué criterios? ¿A qué límites nos enfrentamos cuando pretendemos acomodar el régimen de distribución de competencias a los principios de buena administración y construir un sistema de relaciones intergubernamentales? Hemos de partir de dos premisas; en primer lugar, que las Administraciones públicas —sea estatal, autonómica o local—, en tanto que sujetos que sirven a los intereses generales, se legitiman por la eficaz satisfacción de los mismos valores y principios constitucionales (17). Y, en segundo lugar, que los niveles competenciales deben entenderse conforme a la realidad del Estado constitucionalizado en el art. 2 CE, en su doble condición de Gobierno y de Administración, que la estructura de la Constitución de 1978 refleja de manera asistemática, pues si el Título IV se refiere al Gobierno y a la Administración, su Título VIII, muy alejado

abril, FJ. 5; 197/1996, de 28 de noviembre, FJ. 5; 223/2000, de 21 de septiembre, FJ. 6; STC 37/2002, doctrina recogida también en el FJ. 8; STC 1/2003, de 16 de enero, BOE 43, 19 de febrero de 2003.

(17) Cfr. F. TOMÁS Y VALIENTE: «La posible configuración del Senado», en F. PAU I VALL, (coord.): *El Senado, Cámara de representación territorial*, cit., pág. 369; J. RODRÍGUEZ-ARANA: *Derecho Público Gallego y Administración Única*, Lugo, Diputación Provincial de Lugo, 1992, 168 págs., J. GARCÍA ROCA (dir.): *Derecho Público de Castilla-León*, Valladolid, MAP-Universidad de Valladolid, 1998, 665 págs. En Andalucía, sobre el Derecho propio de Andalucía, J. L. GARCÍA RUIZ: *El Derecho Propio de Andalucía*, 2.ª edic., Fundación Universitaria de Jerez, 1992; M. F. Clavero Arévalo: «La organización territorial del Estado desde 1950 al 2000», *RAP*, 150, 1999, págs. 33 y sigs.

del anterior en el texto constitucional, regula la organización territorial del Estado en provincias, municipios y Comunidades Autónomas (18).

VI. EL CONTENIDO DE LA TEORÍA DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

1. *Una teoría de relaciones intergubernamentales con fundamento constitucional*

La teoría constitucional española de las relaciones intergubernamentales ha de referirse a un conjunto de técnicas que, a la luz del art. 103.1 CE, permita relacionar a los distintos niveles de gobierno, permitiéndoles redistribuir el ejercicio de algunas competencias, a través de técnicas de cooperación funcional (la delegación, la encomienda de gestión, el convenio) o de cooperación orgánica. Los argumentos más sólidos que justifican esta teoría son los principios ya positivizados en los arts. 31.2 y 103.1 CE, el fundamento político del principio de subsidiariedad y el objetivo de ubicar la competencia ejecutiva en la Administración más eficaz, eficiente y cercana al ciudadano (19). Pero también un principio ausente de la lista de principios del citado art. 103 CE, el de cooperación, que según la temprana STC 18/1982, de 4 de mayo (BOE de 18 de mayo de 1982), se manifiesta como «un deber de colaboración dimanante del general deber de auxilio recíproco entre unidades estatales y autónomas»,

(18) Cfr. J. A. SANTAMARÍA PASTOR: *Principios*, cit., vol. I, págs. 442-450; E. ALBERTÍ ROVIRA: «Estado autonómico e integración política», *DA*, 232-233, pág. 246; E. ARGULLOL I MUGARDOS: «La Administración de las Comunidades Autónomas», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 15, 1985, págs. 93-117. La doble consideración del Gobierno y Administración ha sido analizada y descrita por la más autorizada doctrina. Según el art. 97: «El Gobierno dirige la administración civil y militar»; y en virtud del art. 103: «La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y el Derecho», y finalmente, según el art. 106.1 CE: «Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican». Esta regulación constitucional se desarrolla en la Ley 5019/97, de 27 de noviembre, de Gobierno, BOE 285, 28-11 y en las respectivas leyes autonómicas de gobierno, entre las que vale como ejemplo la Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, BOJA 60, 29-7-1983.

(19) Cfr. J. L. MEILÁN GIL: «La Administración Pública...», cit., pág. 59; y J. RODRÍGUEZ-ARANA: «La Administración Única y el proyecto de ley de LOFAGE», *Revista Andaluza de Administración Pública*, 27, 1996, pág. 12; L. MARTÍN-RETORTILLO: «Dos reflexiones sobre la Administración Única», *Revista Andaluza de Administración Pública*, 14, 1994, pág. 11.

que «no es menester justificarlo en preceptos concretos, se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución» (20).

(20) La coordinación consiste en el establecimiento de un procedimiento de relación a través del cual las distintas instancias ejercen sus propios poderes en un mismo sector, al objeto de acordar una orientación unitaria para sus actuaciones, de modo que éstas se integren armónicamente en un sistema o en una misma línea de actuación (STC 32/1983, 28 de abril, FJ. 2.º; BOE 117, de 17 de mayo de 1983). Cfr. E. ALBERTI: *Ibidem*. La cooperación en sentido estricto consiste en un coejercicio de las competencias de tal modo que la actuación sometida a este régimen es llevada a cabo de forma mancomunada o conjunta por las diversas instancias participantes. Tanto la cooperación como la colaboración pueden derivar de un deber derivado del bloque de la constitucionalidad o establecido unilateralmente por el Estado por disponer de un título (competencia de coordinación 149.1.16), o por las bases. La STC 18/1982, de 4 de mayo, en su Fundamento Jurídico 14, luego repetido en las SSTC 46/1990 y 64/1990, se refiere al principio de colaboración o *busdestreue*, que Albertí Rovira define como «una actitud política por la que los distintos poderes que integran el Estado deben trabajar armónicamente en la persecución de los intereses generales y comunes del conjunto». El principio de lealtad institucional se erige en límite negativo al ejercicio de las competencias propias de cada parte. Los conceptos relativos a la cooperación (intereses generales, intereses del conjunto, intereses legítimos de las partes), se componen de una sustancia esencialmente política y su control en términos jurídicos, aunque posible, resulta difícil y controvertido y polémico. Estas dificultades en su concreta apreciación «no pueden desvirtuar el hecho de que se trate de un deber jurídico constitucional» que opone un límite a la libertad de actuación de las competencias de cada instancia de gobierno que si se trasgrede, puede acarrear la nulidad de dicha actuación» (STC 46/1990, de 15 de marzo, BOE 85, de 9 de abril de 1990). La dimensión positiva del principio de colaboración (art. 4.1 de la Ley 30/1992) implica «un verdadero coejercicio de competencias», cuyos títulos pueden ser tres: el bloque de la constitucionalidad, la ley estatal y el pacto. A su vez, las manifestaciones son tres también: el auxilio, la coordinación (en virtud de ley de bases o del título del art. 149.1.16, coordinación general de la sanidad) y la cooperación. El principio de colaboración siempre deberá «respetar sustancialmente la capacidad autóctona de decisión», y puede concretarse en órganos mixtos (consorcios), convenios, o procedimientos mixtos o participados (Planes y Programas conjuntos del art. 7 de la Ley 30/1992). No obstante, debemos recordar que el art. 6 de la Ley 30/1992 no regula ni la voluntad negocial de los convenios, ni el control interno ni el procedimiento. Sobre la distinción entre cooperación y colaboración, L. ORTEGA ÁLVAREZ: «Teoría de la organización y la gestión administrativa», en L. PAREJO ALFONSO y A. JIMÉNEZ BLANCO: *Manual de Derecho Administrativo*, vol. 1, 5.ª edic., Barcelona, Ariel, 1999, págs. 330-331. Sobre el principio de cooperación y sus límites, véase el FJ. 7.º, STC 97/2002, de 25 de abril, BOE 146, de 19 de junio de 2002, y el FJ. 7.º de la STC 204/2002, de 31 de octubre, donde se afirma que el principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas está implícito en el sistema de autonomías, pero «es posible, sin embargo, que estos cauces resulten en algún caso concreto insuficientes para resolver los conflictos que puedan surgir». Para tales supuestos, este Tribunal ha señalado que «la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente» (STC 77/1984, FJ. 3), y que «el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma» (STC 56/1986, FJ. 3.º). Asimismo, en la STC 149/1991, antes citada, se señala que la

El fundamento justificador de las relaciones intergubernamentales fue muy debatido y difundido en la década de los noventa al hilo de la propuesta de Administración única de Fraga (21), y analizado por la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional que al enjuiciar diversos casos sobre competencias ejecutivas, avaló una reforma y simplificación de las estructuras administrativas a través de mecanismos de relación, principalmente las SSTC 187/1988, 101/1991 y 13 y 79/1992: «el Estado no puede seguir gestionando servicios que no le corresponden, debiendo evitarse la duplicidad», debiéndose acudir al convenio y otras técnicas de colaboración (22).

atribución a las Comunidades Autónomas de la función ordenadora del territorio “no puede entenderse en términos tan absolutos que elimine o destruya las competencias que la propia Constitución reserva al Estado” (STC 77/1984, FJ. 2.º)». Cfr. FJ. 7.º, STC 204/2002, de 31 de octubre, BOE 278, de 20 de noviembre; y FJ. 8.º, STC de 4 de noviembre de 2004.

(21) Cfr. M. FRAGA: *La Administración Única. Una propuesta desde Galicia*, Santiago de Compostela, págs. 9 y sigs., Planeta, 1993. Al Dictamen de los profesores de la Universidad Carlos III, le acompañaría otro del profesor JIMÉNEZ-BLANCO, de la Universidad de Jaén, dictado a petición del Excmo. Presidente de la Xunta de Galicia, y J. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ: *Autonomías y Administraciones Públicas. Reflexiones sobre la Administración Única*, Barcelona, Praxis, 1996, 327 págs., y *Estudios de Derecho Autonómico*, Colección Autonómica y Local, Madrid, Editorial Montecorvo, 1997, 214 págs.; R. JIMÉNEZ ASENSIO: *Las competencias autonómicas de ejecución de la legislación del Estado*, Madrid, IVAP-Civitas, 1993, 290 págs., y *La Administración única en el Estado autonómico*, Madrid, Marcial Pons, 1998, 194 págs.; AA.VV.: *La Administración del Estado en las Comunidades Autónomas*, Barcelona, Instituto de Estudios Autonómicos de la Generalidad de Cataluña, 1997; y J. M. BANDRÉS SÁNCHEZ CRUZAT: *El principio de subsidiariedad y la Administración Local (Seminario de Régimen Local)*, Marcial Pons, Madrid, 1999, 106 págs.; J. I. MORILLO-VELARDE: «La Provincia en el Derecho propio de Andalucía», RAAP, 38, 1999, págs. 11-24. Si primeramente se optó por una Administración única u ordinaria, residenciada en la instancia autonómica, posteriormente se incorporó la reforma de la Administración periférica y, en la actualidad, se defiende la «Administración única local» (municipal, comarcal, provincial o a través de mancomunidades), desarrollada por un Pacto Local, aún pendiente de consenso, y su realización en los distintos territorios autonómicos, una vez aprobadas las cinco Leyes orgánicas y ordinarias de 5 de abril de 1999, complementarias del Pacto Local. Véase al respecto J. L. MEILÁN GIL: «La Administración Pública a partir de la Constitución de 1978», REDC, 47, 1996, pág. 99; J. RODRÍGUEZ ARANA: «El fortalecimiento del poder local», AA, 3, 2000, págs. 27 y sigs., y A. CALONGE VELÁSQUEZ y otros: *Pacto Local de 1999. Medidas para el desarrollo del Gobierno Local*, Madrid, 2000, 204 págs.; T. FONT Y LLOVET: *Anuario del Gobierno Local 2003*, Barcelona, IDP, 2004, págs. 23-46.

(22) Sobre las situaciones de concurrencia competencial, además de las citadas SSTC 101/1991 y 13 y 79/1992, véase el FJ. 9.º de la STC 204/2002, de 31 de octubre de 2002, BOE 278, de 20 de noviembre; acerca del interés general para justificar concurrencia competencial, el FJ. 7.º, STC 97/2002, de 25 de abril, BOE 122, de 22 de mayo de 2002; y sobre la base constitucional para fundamentar la posibilidad de concurrencia de los distintos poderes públicos, en el FJ. 4.º de la STC 239/2002, de 11 de diciembre, donde se cuestiona si pueden coincidir sobre una misma materia dos distintos títulos competenciales de idéntico sentido jurídico. Y contesta:

Estos fundamentos constitucionales de la construcción de una teoría constitucional sobre las relaciones intergubernamentales, se concretan en el empleo sistemático de técnicas de acomodación del Título VIII a los principios exigidos por el Título IV, que permite:

1.º) El mejor cumplimiento de los principios constitucionales de autonomía y unidad (art. 2 CE); de eficacia, descentralización, desconcentración, coordinación y sometimiento pleno a la ley y al Derecho que recoge el art. 103.1 de la CE, y de eficiencia y cooperación, reconocidos por el Tribunal Constitucional, y la superación de las duplicidades administrativas innecesarias entre la Administración del Estado y las Administraciones autonómicas (SSTC 101/1991 y 13 y 79/1992). A estos principios citados se deben sumar los contemplados en el art. 3, párr. 1, *in fine*, y 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre: buena fe, confianza legítima, transparencia y participación (según redacción de la Ley 4/1999, de 13 de enero).

2.º) La observancia de la reserva constitucional de Administración del Estado en las provincias, entidad local que se regula en el artículo 141.1 CE como agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado; una observancia que ha de ser compatible con el cumplimiento por los siguientes principios de relación intergubernamental: *a)* La presencia del Estado en el territorio autonómico será la estrictamente necesaria en función del interés general, los derechos de los ciudadanos, la realidad estatutaria y de la propia entidad autonómica; *b)* La reducción de la Administración periférica hasta los límites imprescindibles: los esenciales a la funcionalidad del Estado, la reserva de Administración periférica del Estado y los necesarios para la eficaz utilización de los instrumentos de coordinación, de revocación de delegaciones y denuncia de convenios; *c)* La delegación o la encomienda de gestión a las Comunidades Autónomas supone que el Estado, además de su esencial papel garantizador y responsable de la solidaridad interterritorial, se convierte en promotor de las relaciones intergubernamentales; *d)* Las Comunidades Autónomas deberán delegar a los entes locales aquellas funciones administrativas sobre materias que son susceptibles de ser gestionadas con mayor eficacia, eficiencia y calidad por Ayuntamientos, Diputaciones o Mancomunidades de Municipios.

3.º) La preservación de la garantía institucional de la autonomía local, con atención a la contribuciones sobre la misma que provengan de la teoría y jurisprudencia constitucionales.

«Nuestra jurisprudencia en general no ha admitido tal posibilidad, sino que en los casos de concurrencia, confluencia o entrecruce de títulos, o bien cada uno de ellos, aun incidentes en un mismo ámbito de la realidad social, estaba orientado a un distinto objetivo jurídico, o bien había

4.º) La utilización preferente del convenio como técnica de relación entre niveles de gobierno que, a partir de la regulación de los artículos 4 a 9 de la Ley 30/1992, y de la generalización de convenios-tipo, debe integrarse en la teoría constitucional sobre las relaciones intergubernamentales, cuyo control y publicidad ha de quedar residenciado en el Senado.

2. *Una teoría constitucional nacida de la legislación vigente pero construida de manera sistemática y con un terminología cierta*

La doctrina sobre las relaciones intergubernamentales ha de construirse a partir de la legislación vigente sobre esta materia, que ha sido regulada de manera dispersa en la Ley 12/1983, del Proceso Autonómico, la Ley 7/1985, de 2 de abril, RBRL, y Ley 30/1992, de 26 de noviembre, reformada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, y otras normas estatales y autonómicas que, por lo general, definen estas relaciones a partir de una terminología equívoca y falta de sistemática, una incorrecta concepción del objeto y del elemento volitivo, una incardinación en el sistema de fuentes que no ha sido siempre ortodoxa, y un régimen que permite el ejercicio de técnicas de relación huidas de la sede parlamentaria.

a) Primeramente hemos de destacar la confusión existente entre el objeto de las relaciones intergubernamentales —la potestad gubernamental de suscribir convenios, delegar competencias o participar en órganos de cooperación y coordinación— y el objeto de las técnicas de relación —las competencias administrativas que se delegan, encomiendan o son objeto de regulación en convenio—. Objetos que como veremos más abajo se diferencian, principalmente, por su distinta naturaleza: de carácter jurídico-político el primero, y de carácter jurídico-administrativo el segundo. En el apartado tercero volveremos a esta cuestión.

b) Respecto a la terminología equívoca, comprobamos que las técnicas de distribución de competencias ejecutivas, en cuanto que método de relación intergubernamental, son denominadas con impropiedad por la legislación estatal y autonómica (23), que no ha establecido una terminología inequívoca para

una distribución vertical de las distintas competencias (vgr. normativa básica-normativa de desarrollo, ejecución, etc.). Cfr. STC 239/2002, de 11 de diciembre, BOE 9 de 10 de enero de 2003.

(23) Apartándose de la terminología de la ley básica de régimen local, la Ley 14/2001, de 29 de octubre, de atribución de competencias a los Consejo Insulares en materia de Servicios Sociales y de Seguridad Social, se refiere a la atribución, no siendo delegación de competencias (art. 7, Ley 7/1985), sino transferencia de la titularidad de competencias: funciones ejecutivas.

referirse al traspaso, a la transferencia, a la atribución, a la delegación, a la encomienda, o a la asignación (24). Mientras que unas veces denomina *competencias atribuidas* a las que mediante ley se ceden con la titularidad y el ejercicio, lo cual es muy frecuente en la legislación autonómica, en otras ocasiones emplea esa expresión de «atribuidas» para referirse a las que se delegan, con cesión sólo del ejercicio, así en el art. 7 de la Ley 7/1985, de 2 de abril. Quizás la causa de este desorden terminológico resida en el hecho de que la doctrina jurídica no termina por diferenciar la descentralización de la desconcentración, pues si mayoritariamente se considera que la primera relaciona a órganos de la misma Administración, y la segunda a Administraciones distintas, autores como Gallego Anabitarte, uno de los que más atención ha dedicado a las relaciones entre distintos niveles de gobierno, hace depender el criterio diferenciador de la existencia de controles, tutelas e instrucciones, hasta afirmar que casi la totalidad de la legislación autonómica sobre organización territorial emplea una denominación incorrecta. Por su parte, Entrena Cuesta mantiene que el criterio mayoritario de la titularidad/ejercicio es el que permite diferenciar la delegación, que sólo cede el ejercicio, y la descentralización, que cede también la titularidad. González Navarro sostiene otro parecer: la delegación intersubjetiva se define por la voluntariedad y la gestión forzosa por la obligatoriedad, concibiéndola como transferencia. Finalmente, Santamaría Pastor al estudiar las técnicas de distribución funcional, distingue las relaciones intersubjetivas (intergubernamentales) de las interorgánicas, pero no establece la función de gobierno como contenido de aquellas (25).

c) Sobre la incardinación de las relaciones intergubernamentales en el sistema de fuentes, ya desde los inicios del Estado de las Autonomías, se perciben defectos de técnica legislativa y una ausencia de respeto al sistema de fuentes

(24) Santamaría Pastor establece estas relaciones intersubjetivas: 1) Transferencia (proceso autonómico) o reasignación de competencias (LRBRL); 2) la delegación intersubjetiva; 3) la gestión ordinaria (préstamos de órganos o avvalersi); 4) la sustitución o subrogación (técnica de desampoderamiento unilateral). Por su parte, Aja y Tornos se refieren a que la transferencia cede la titularidad y la delegación el ejercicio de la facultad (LO 5/1987, con revocación y suspensión). Otros autores equiparan ambas técnicas. Ambrosini distinguió entre competencias propias (sin posible revocación, sin control de oportunidad) y competencias delegadas, que en España pueden ser estatutarias o extraestatutarias. Cfr. J. A. SANTAMARÍA PASTOR: *Principios*, cit., págs. 419-421.

(25) Parejo Alfonso se ha referido a la artificiosidad de estas técnicas en «Relaciones interadministrativas y de conflicto en la ley básica de régimen local», pues las *propias* no impiden fórmulas de cooperación y coordinación porque lleva en ocasiones a procedimientos conjuntos con otras AAPP (art. 62 LRBRL), mientras las *delegadas* son «transferencias competenciales». Cfr. L. PAREJO: «Relaciones interadministrativas y de conflicto en la ley básica de régimen local», cit., págs. 1056-1062.

del ordenamiento jurídico español. Para empezar, podemos preguntarnos: ¿cuál es la base legal de los decretos emitidos durante los años 1978, de transferencias de competencias estatales a los entes preautonómicos y a los entes locales, y en diversas materias relevantes: interior, agricultura, régimen local?

Por lo general, el Derecho positivo no nos aclara la incardinación de las potestades de relación intergubernamental en el sistema de fuentes, potestades reguladas de manera fragmentaria, y en ocasiones contradictoria y confusa, en el art. 7 de la LRBRL, el art. 16 de la Ley 12/1983, los arts. 6, 13 y 15 de la Ley 30/1992, y el art. 150.2 CE (26).

Entre las coberturas normativas de la delegación como relación intergubernamental entre el Estado y las Comunidades Autónomas, Entrena Cuesta parte de la distinción entre delegación y descentralización, lo cual es muy difícil de demostrar en la práctica española, y admite la ley ordinaria de delegación, igual que García de Enterría, que alude a la ley del tercer canal de TV. Esta delegación por ley ordinaria resulta imposible para Álvarez Conde y Santamaría Pastor, quienes admiten sólo la vía de la ley orgánica del artículo 150.2 CE (27).

Por lo general, la posibilidad delegación a través de relación intergubernamental, aunque parece quedar descartada por su omisión legal en el artículo 13 de la Ley 30/1992, ha sido empleada entre distintos niveles, tanto entre Estado-Entes Locales (LRBRL y LPA) como entre E-CCAA, en la legislación sectorial: ley patrimonio del Estado, dominio público, tributaria, aguas y puertos (28), la mencionada Ley 23 de diciembre de 1983, del Tercer Canal de Televisión, donde se delegan a las CCAA facultades de concesión administrativa, o en el art. 98.1 LRBRL (29). Incluso podríamos recordar que la misma

(26) Este precepto constitucional ya suscitó el siguiente problema cuando se tramitaba en el parlamento el art. 13 de la Ley 30/1992: ¿No se puede eludir los requisitos de la delegación por ley orgánica a través del ejercicio de la encomienda de gestión, que es una delegación reglamentaria relativa a actuaciones materiales, técnicas o de servicio? ¿O acaso no cabe la delegación por ley ordinaria?

(27) E. ÁLVAREZ CONDE: *Curso de Derecho Constitucional*, cit., pág. 404; J. A. SANTAMARÍA PASTOR: *Principios*, cit., págs. 441-443.

(28) Al regular la participación de las Comunidades Autónomas en la estructura y organización de los puertos de interés general, a través de la designación de los órganos de gobierno de las Autoridades Portuarias, se establece que las Comunidades Autónomas designan a su Presidente y determinen la composición última de su Consejo de Administración, aunque garantizando, en todo caso, la presencia en éste de las Administraciones local, autonómica y central, de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas y de los sectores económicos relevantes relacionados con el tráfico portuario.

(29) En virtud del art. 98.1 LRBRL, podrá descentralizarse territorialmente la realización de las pruebas de selección para el acceso a los cursos de formación en relación con las Corporaciones de determinado nivel de población, en los términos que establezca la Administración del

Ley 30/1992 es una ley ordinaria que permite en su artículo 15 la «delegación» de actuaciones materiales, técnicas o de servicio. Sin olvidar que han existido convenios de encomienda de gestión para operar extralimitaciones competenciales, así el caso de período anterior a los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992, sobre el régimen minero y energético de Aragón, Asturias, Castilla-León, Extremadura, museos archivos y bibliotecas, instalaciones de producción de energía en Aragón, que pudieron ejercitarlas pese a la doctrina del TC (STC 227/88, 29 de noviembre) y lo establecido en los Estatutos de Autonomía.

En un intento de establecer algún criterio estructurador, las técnicas de relación intergubernamental pueden clasificarse desde el punto de vista normativo en instrumentos legislativos, reglamentarios y cooperativos, o escrito con otras palabras: por el rango de la norma que la regula, las delegaciones podrán ser legislativas y reglamentarias, y, en ambos casos, de sentido descendente o ascendente; en el primero, si van del Estado a la Comunidad Autónoma, o de ésta al ente local, y, en el segundo, si siguen el sentido contrario, así por ejemplo, el convenio de encomienda de gestión entre el Principado de Asturias y el Ministerio del Interior en materia de seguridad de edificios públicos autonómicos.

En primer lugar, son delegaciones legislativas, ya que se aprueban por ley, la delegación del artículo 150.2 CE, que opera sólo entre el Estado y las CC.AA., y la delegación por ley ordinaria, sea ésta general (Ley básica 7/1985) o sectorial (urbanismo, puertos). La delegación por ley ordinaria es más flexible que la ley orgánica porque permite relacionar al Estado con las CC.AA. y con los Entes Locales, y a las CC.AA. con éstos, siendo sus elementos subjetivos y características semejantes a los de la constitucionalizada delegación del artículo 150.2 CE, salvo en lo relativo al efecto de congelación de rango, a los requisitos agravados de promulgación (mayoría absoluta del Congreso en una votación final sobre el conjunto del proyecto), a las facultades, a los instrumentos de control, y a la necesidad de aceptación de las facultades delegadas, lo que en el caso de los Entes Locales corresponderá al Pleno de la corporación [art. 47.3.c] de Ley básica 7/1985, de 2 de abril.

En segundo lugar, en desarrollo de la ley de delegación, son delegaciones reglamentarias e intergubernamentales, ya que se regulan por Decreto del Consejo de Ministros o del Consejo de Gobierno autonómico —o respectivamente por órdenes de sus ministros y consejeros—, la delegación y la encomienda de

Estado. El Instituto Nacional de Administración Pública deberá encomendar, mediante convenio, a los Institutos o Escuelas de funcionarios de las Comunidades Autónomas que así lo soliciten, la formación, por delegación, de los funcionarios que deben obtener una habilitación de carácter nacional. Ley RBRL 7/1985, de 2 de abril, cit.

gestión (y en Andalucía la asignación de competencias del art. 21 de la Ley 3/83, una variante de aquélla, desconocida en la legislación de otras CC.AA., que permite al ente delegante mayores poderes de intervención sobre el ente delegado).

A su vez, esta delegación articulada en leyes y reglamentos, convendrá desarrollarla por convenio, un instrumento cada vez más utilizado en España, pese a su regulación parcial e incompleta en la Ley 30/1992, incluso tras la Ley 4/1999 (convenios bilaterales y multilaterales), pero que resulta altamente útil por diversos motivos: garantiza la voluntad de cumplimiento de la actividad delegada, refuerza los contenidos cooperativos y participativos y se adapta dinámicamente a las necesidades del servicio público. A este respecto, será recomendable en cada ámbito de la regulación de un convenio-tipo o convenio marco, como los empleados para implantar la ventanilla única, y la inserción de la técnica cooperativa, incluidas las Conferencias Sectoriales y los órganos mixtos, en la sede parlamentaria del Senado. Una primera manifestación de este proceso, que a pesar de su dispersión ha desarrollado una tendencia espontánea de homogeneización del contenido de los convenios intergubernamentales en España, apareció en el art. 8.2 de la Ley 30/1992, según la reforma de la Ley 4/1999, al exigir que tanto los convenios de Conferencia sectorial como los convenios de colaboración sean comunicados al Senado, lo cual asimismo se verifica a nivel autonómico en los parlamentos de las CC.AA. de Madrid, La Rioja, Castilla-León, Canarias (sólo para las relaciones con los entes locales) y Aragón.

Fijadas estas categorías normativas de estas relaciones intergubernamentales que son las técnicas de distribución funcional, podemos establecer ya las siguientes modalidades de relación intergubernamental: *a)* Delegación extracomunitaria autonómica, regulada bien por la ley orgánica del artículo 150.2 CE, bien por la ley ordinaria, desarrollada por reglamento y por convenio entre los gobiernos afectados; *b)* Delegación extracomunitaria local, regulada por ley ordinaria, desarrollada por reglamento, aceptada por el Pleno del ente local (Ley 7/1985, de 2 de abril, Ley 12/1983, de 14 de octubre), y plasmada después en convenio (en la práctica el convenio puede aparecer también en el inicio en forma de protocolo); *c)* Delegación intracomunitaria, regulada por ley autonómica, aplicada por decreto de delegación, decreto de asignación de competencias o decreto de encomienda de gestión, y desarrollada por convenio (arts. 27 y 37 de la Ley 7/1985); *d)* Delegación institucional; *e)* Tareas comunes, que se realizan por a través de órganos comunes que gestionan servicios sobre competencias concurrentes, como ocurre con los consorcios o con los órganos de gestión en materia de medio ambiente, o los Planes de Grandes Aglomeraciones Urbanas de Andalucía; y otras formas de cooperación que han sido

incluso resultado de una exigencia de la doctrina del Tribunal Constitucional (30).

3. *Naturaleza jurídica de las relaciones intergubernamentales*

En su naturaleza, el objeto de la doctrina de relaciones intergubernamentales es jurídico-político y no sólo jurídico-administrativo, a pesar de que en España las relaciones entre gobiernos se califiquen de manera incompleta como «relaciones interadministrativas» (Título V del Capítulo II de la LRBRL), esto es, como meras relaciones entre Administraciones Públicas, regidas exclusivamente por el Derecho Administrativo. Se alega en este sentido administrativista que el objeto de esas relaciones, así la delegación, la encomienda de gestión y el convenio, pertenece al Derecho Administrativo: las funciones administrativas. Y realmente así son en su naturaleza jurídica: administrativas, pero se olvida que las funciones administrativas, objeto de esas técnicas de cooperación ejecutiva o delegación cooperativa, constituyen una actividad de la Administración Pública dirigida por sus gobiernos. Y que si la actividad dirigida es propia del Derecho Administrativo, la actividad directiva responde al ejercicio de la potestad de gobierno, configurada constitucionalmente a partir del art. 97 de la CE, y manifestada en la función de dirección política que a los gobiernos corresponde, y no a la Administración, que consiste en una potestad de impulso,

(30) Sentada la conveniencia del pacto y convenio, el elemento volitivo no parece determinante en la conceptualización de las relaciones intergubernamentales, si bien se ha empleado como criterio delimitador de la coordinación y cooperación, acuñándose la terminología doctrinal de cooperaciones forzosas y de coordinaciones voluntarias, lo que supone un error si tenemos en cuenta que el Tribunal Constitucional ha sentado que la diferencia entre cooperación y coordinación está en la voluntariedad de la primera, y que, en cualquier caso, ninguno de los dos altera el régimen de distribución de competencias [(FJ. 2.ºf), STC 252/1988, de 20 diciembre; FJ. 2.º, STC 214/1989, de 21 de diciembre, «las funciones atribuidas a los órganos de colaboración serán únicamente deliberantes o consultivas, lo que evidencia que su interferencia en el ejercicio de las competencias por sus titulares efectivos queda en cualquiera de los casos total y absolutamente preservada»]. *BOE* 11, de 13 de enero de 1989, y *BOE* 10, de 11 de enero de 1990. Sobre la exigencia de colaboración, el Tribunal Constitucional ha declarado, por ejemplo, que la proyección sobre un mismo medio físico o recurso natural de títulos competenciales distintos a favor del Estado o de las Comunidades Autónomas impone la colaboración (SSTC 64/1982, de 4 de noviembre, FJ. 8; 13/1998, de 22 de enero, FJ. 9, entre otras) bien a través de técnicas de cooperación, bien mediante técnicas de coordinación [SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ. 20.e); 40/1998, de 19 de febrero, FJ. 30; 149/1998, de 2 de julio, FJ. 3, entre otras]. Valga por todas, FJ. 49, STC 164/2001, de 11 de julio, *BOE* 194, de 14 de agosto de 2001.

orientación, conformación de la realidad, también en los niveles relacionales. No olvidemos que la Exposición de Motivos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, dispone que la Constitución recoge en el Título IV los principios que inspiran la actuación administrativa y garantizan el sometimiento pleno de su actividad a la Ley y al Derecho, y configura al Gobierno de la Nación como un órgano eminentemente político que dirige la Administración y ejerce la potestad reglamentaria (31).

(31) En el ordenamiento preconstitucional se redujo el Gobierno a órgano superior en el que culmina la Administración del Estado, concibiéndolo como un mero apéndice o prolongación de la misma, con la que compartiría, en buena medida, su naturaleza administrativa. Pero, como postula la Exposición de Motivos de la Ley 30/1992, el artículo 97 de la Constitución arrumba definitivamente esta concepción y recupera para el Gobierno el ámbito político de la función de gobernar, inspirada en el principio de legitimidad democrática. Se perfilan así con nitidez los rasgos propios que definen al Gobierno y a la Administración como instituciones públicas constitucionalmente diferenciadas y los que establecen la subordinación de la Administración a la acción política de dirección del Gobierno. La Constitución consagra el carácter instrumental de la Administración, puesta al servicio de los intereses de los ciudadanos y la responsabilidad política del Gobierno correspondiente, en cuanto que es responsable de dirigirla. Por ello, el art. 3.3 dispone que «Bajo la dirección del Gobierno de la Nación, de los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas y de los correspondientes de las Entidades que integran la Administración Local, la actuación de la Administración Pública respectiva se desarrolla para alcanzar los objetivos que establecen las leyes y el resto del ordenamiento jurídico». Esta concepción, acogida en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, nos lleva a concluir que las relaciones intergubernamentales no son meramente interadministrativas, como se las califica mayoritariamente (incluso por el legislador, en el Título V, Capítulo II, *Relaciones interadministrativas*, arts. 55 a 62, de la Ley 7/1985, de 2 de abril), sino de carácter intergubernamental, ya que vinculan a dos o más gobiernos, quienes al relacionarse ejercitan su potestad de dirección política (*indirizzo político, Staatsleitung*), lo que no implica necesariamente autonomía política. Quizás el punto clave de diferenciación está en el hecho de que no se puede confundir el objeto de la teoría constitucional sobre relaciones intergubernamentales, de naturaleza jurídico-política, con el objeto de sus técnicas, de naturaleza jurídico-administrativa. Es verdad, y así lo mantienen diversos autores, que la operación de aplicación de los principios constitucionales consiste en una actividad propia de las Administraciones Públicas, ya que se trata de principios de organización administrativa, lo que vendría a avalar la naturaleza administrativas de las relaciones intergubernamentales. Pero aparte de que, como dice el profesor López Guerra, ello parece discutible en el caso del principio de descentralización incluido en el art. 103.1 CE, como afirman los profesores González Encinar, Santamaría Pastor o Morell Ocaña (L. MORELL OCAÑA: *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, págs. 73 y sigs.), esta invocación a los principios constitucionales por los órganos gubernamentales, cae en el ámbito de la aplicación de los *standares* del art. 103.1 (deducción de un criterio de normalidad) y constituye uno de los contenidos de la dirección política gubernamental. De esta manera, se dibuja un margen de apreciación y la consiguiente facultad de realizar una estimación de las circunstancias, y a la vista de ellas y mediante el manejo de los conocimientos técnicos y políticos, optar entre las varias conductas posibles. L. LÓPEZ GUERRA: «Funciones del Gobierno y dirección política», *DA*, 215, 1988, págs. 37-40; «El Gobierno de la Nación y los gobiernos de las Autonomías Territoriales, un problema de articulación», *DA*, 215, 1988, págs. 157-171.

La decisión sobre el método, sujetos, objeto y duración de las relaciones intergubernamentales constituye una función gubernamental de dirección política que supera el ámbito de la discrecionalidad administrativa hasta alcanzar la esfera de la dirección política, donde existen pautas para la concreción. La decisión es algo más que una potestad discrecional, se trata ante todo una potestad de dirección política y de relación entre gobiernos con un indudable contenido político. Como demuestra la práctica, cuando por ejemplo se decide que una Diputación provincial gestione facultades de un Ayuntamiento, o una Comunidad Autónoma ejercite facultades de titularidad estatal, o que se ejecuten en un órgano mixto de cooperación, no son órganos administrativos ni una decisión administrativa los que intervienen; son los órganos de gobierno quienes actúan, valorando las circunstancias políticas y a través de una decisión política, incluso en el ámbito local. Si pensamos que en esa tarea los gobiernos están desarrollando una potestad de impulso y orientación, y como ocurre en el caso de España, están cumplimentando una función tan esencial del Estado descentralizado como las relaciones intergubernamentales, pendiente de regulación desde hace veinte años, y de gran proyección como factor de integración, parece clara la relevancia constitucional del problema tratado. Los gobiernos, y especialmente el gobierno de la Nación, tienen la responsabilidad de impulsar las relaciones intergubernamentales en España, que son garantía del ejercicio de competencias no solapadas, de Administraciones no duplicadas y de políticas territoriales coordinadas. Además, esas relaciones tienen la nota de suprallegalidad material, puesto que se desenvuelven en el seno de los principios de coordinación y cooperación, ampliamente valorados por la doctrina del Tribunal Constitucional.

4. *Una teoría constitucional sobre relaciones entre sujetos de poder político*

Las relaciones intergubernamentales se manifiestan a través de diversas modalidades de cooperación y coordinación, entre las que destacamos las técnicas de distribución funcional: las delegaciones de competencias, los convenios de encomienda de gestión... Ahora bien, ¿cuántos sujetos intervienen? ¿Sólo participan gobiernos? Aunque en principio los convenios o las delegaciones vinculan a dos gobiernos, en realidad, la teoría constitucional sobre relaciones intergubernamentales se basa en una relación de tres instancias de poder y no sólo de dos gobiernos, incluso de cuatro instancias. Cuando estamos ante una ley de delegación, esas instancias son las Cortes Generales, como ente delegante, el gobierno y la Administración General del Estado, como *Administración remitente* de facultades, los gobiernos y las

Administraciones autonómicas o locales, como entes delegados, y sus parlamentos (32); no olvidemos que los poderes parlamentarios deben controlar la acción de gobierno.

Lo que nos lleva a sentar las diferencias de todo orden que existen entre el ámbito legislativo de la delegación (que se origina en el Parlamento y presenta un carácter tripartito y el ámbito reglamentario que la desarrolla; si en este último se relacionan dos gobiernos con sus Administraciones públicas, en la dimensión legislativa de la delegación aparece también los órganos parlamentarios:

a) *Las Cortes Generales* promulgan la Ley reguladora de la delegación, y aprueban las instrucciones y directrices, los medios financieros y los instrumentos de control que le acompañan. El rango legal distingue radicalmente esta delegación de la norma reglamentaria que desarrolla esa relación, puesto que en la primera ha aparecido un sujeto político nuevo, revestido del estatuto parlamentario, con todo lo que ello supone, cuya disposición legal, en el caso de la ley orgánica, se incorpora al bloque de la constitucionalidad, convirtiéndose a la ley delegante, en virtud del art. 28.1 de la LOTC, en parámetro de enjuiciamiento constitucional.

b) *El Gobierno y la Administración General del Estado*, a quien «se obliga» (vinculación legislativa) a transferir o delegar las facultades correspondientes a materias de titularidad estatal. En el desarrollo de la delegación legislativa, el Gobierno de la Nación con su Administración pública actúa como un órgano intermedio y colaborador entre el Parlamento delegante y la Administración autonómica delegada, adoptando una actitud en un primer momento pasiva porque, a diferencia del reglamento que desarrolla la delegación, ni es la Administración central quien toma la decisión ni tampoco la fuente de origen de la delegación, lo que vendrá dado por la sede parlamentaria. En la delegación legislativa la titularidad de la competencia no corresponde a la Administración delegante, pues son las Cortes Generales quienes delegan, quienes detentan la titularidad de la facultad, el poder de delegarla y la potestad de revocarla. Especialmente en el supuesto de legislación sectorial, nos podemos referir a una *Administración delegada*, pero no tanto una Administración delegante en toda la extensión del término, sino más bien a una *Administración remitente*, pues es a ésta a quien le corresponderá remitir

(32) En la doctrina española, debido a la transformación de un Estado centralista en descentralizado, la explicación de las técnicas constitucionales que relacionan a tres sujetos (delegación legislativa intersubjetiva) a partir de la doctrina existente sobre la técnica administrativa que ejercita un solo sujeto (delegación interorgánica) ha constituido y constituye un error de consecuencias nefastas en la práctica autonómica: duplicidades, descoordinación y huida del Derecho.

la concreta facultad a la *Administración delegada* por mandato de las Cortes Generales y en desarrollo de la ley.

c) *El Gobierno y su Administración delegada*, que gestionará las facultades o actuaciones delegadas o encomendadas, bajo el control del parlamento nacional y el parlamento autonómico.

En consecuencia, la delegación legislativa desarrolla un triple diálogo: 1) De las Cortes Generales con el Gobierno y la Administración General del Estado, regido por la ley orgánica del art. 150.2 CE, o por ley ordinaria; 2) De las Cortes Generales con los Gobiernos autonómicos y sus Administraciones, regido asimismo por la ley orgánica del art. 150.2 CE o por ley ordinaria (aunque este último tipo de norma plantea dudas de constitucionalidad para algunos autores, se han mencionado diversas normas que acreditan su viabilidad: legislación de patrimonio del Estado, dominio público, tributaria, aguas y puertos, la Ley 23 de diciembre de 1983, del Tercer Canal de Televisión, donde se delegan a las CCAA facultades de concesión administrativa, el art. 98.1 LRBRL, la Ley 62/1997, de 26 de diciembre, de modificación de la Ley 27/1992, de 24 de diciembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante); y 3) Entre el Gobierno y la Administración General del Estado con los Gobiernos autonómicos y sus Administraciones públicas, regido por la norma reglamentaria y el convenio de aplicación de la ley.

5. *Una teoría constitucional sobre un conjunto de técnicas de relación*

En nuestra doctrina científica, siguiendo la jurisprudencia constitucional, algunos autores han concebido las relaciones intergubernamentales de manera fragmentaria y parcial como «potestades de coordinación que persiguen la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema» (STC 32/1983), lo que exige la adopción de las medidas necesarias y suficientes para asegurar tal integración.

Se trata de una visión parcial que deja fuera algunos ámbitos de relación intergubernamental y olvida la propia doctrina del Tribunal Constitucional sobre la existencia de coordinación, y en particular, de sus requisitos: 1) competencia particularizada; 2) presupone la existencia de competencias autonómicas sobre las mismas materias; 3) como competencia estatal implica la fijación de medidas y sistemas de relación.

Quizás por ello también otros autores hayan identificado las relaciones intergubernamentales con el principio de colaboración, que es un deber general

al que tienen que someterse necesariamente las actuaciones de los poderes público, en una suerte de razón y criterio inspirador fundamental, para el correcto funcionamiento del sistema de distribución de competencias(...) que no es preciso justificar en preceptos concretos. (FJ. 14 18/1982, de 4 de mayo; FJ. 2 80/1985, de 4 de julio; FJ. 5 17/1991, de 31 de febrero) (33).

En realidad, la colaboración sería otro fundamento de las relaciones intergubernamentales, y método de aplicación a través de las siguientes técnicas (34): *a)* Los instrumentos de cooperación funcional o ejecutiva, o de delegación cooperativa, que son instrumentos de relación entre gobiernos, así la delegación, la encomienda de gestión y el convenio, que dejan inalterada la titularidad de las competencias, permitiendo flexibilizar el ejercicio de las competencias de ejecución; *b)* los métodos orgánicos de cooperación —donde se ubican las comisiones bilaterales de cooperación, y las conferencias sectoriales y consejos interterritoriales—, de coordinación, y las delegaciones forzosas del art. 62 de la Ley 7/1985, de 2 de abril (35).

(33) Álvarez Conde ha afirmado que la cooperación o colaboración no es sino una forma de coordinación voluntaria, no jerárquica, que implica una realización o participación conjunta. Pueden mezclarse ambas técnicas. La coordinación bascula entre la competencia y la colaboración. La diferencia entre cooperación y coordinación está en la voluntariedad de la primera [FJ. 20.f), STC 252/1988, de 20 de diciembre]. Según el FJ. 2.º, STC 214/1989, las funciones atribuidas a los órganos de colaboración serán únicamente deliberantes o consultivas, lo que evidencia que su interferencia en el ejercicio de las competencias por sus titulares efectivos queda en cualquiera de los casos total y absolutamente preservada. La voluntariedad en el caso de la cooperación frente a la imposición en la coordinación —ya que toda coordinación conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado— es, por sí mismo, un elemento diferenciador de primer orden, lo que explica y justifica que, desde la perspectiva competencial distintas hayan de ser las posibilidades de poner en práctica unas y otras fórmulas. *Cfr.* E. ÁLVAREZ CONDE: *Curso de Derecho Constitucional*, cit., págs. 411 y sigs.

(34) Por lo general, se confunden los principios (descentralización) con las técnicas (delegación) relativas a la organización de los poderes territoriales. Entre las técnicas, aparece la división frecuente entre técnicas horizontales y verticales, mezclándose la dimensión normativa de los instrumentos (convenio) con la dimensión institucional (consorcio), y discriminando los convenios según requieran o no consorcio. Ello es consecuencia de que el Derecho Administrativo, concibe la delegación, no sólo como relación entre Administraciones Públicas, sino como un modo de entender la forma de ejercer las competencias. Por su parte, García de Enterría nos dice que la delegación se incluye dentro de un fenómeno de relación entre ordenamientos. J. A. SANTAMARÍA PASTOR: *Principios*, cit., págs. 181-183; E. GARCÍA DE ENTERRÍA: «La Constitución y las Autonomías Territoriales», cit., págs. 33-35.

(35) También cooperación orgánica (participación, conferencias sectoriales, programas y planes) y cooperación funcional (cooperación legislativa, cooperación ejecutiva, y planificación conjunta: consorcios). Conferencias sectoriales en LPA, LOFCA, Comisión Nacional de Protección Civil, Comisión de Agricultura de Montaña, Comisión Nacional del Agua, Consejo Interte-

Entre los métodos cooperación funcional, destaca el convenio, cuyo protagonismo deriva de que todas las técnicas que se emplean —principalmente la delegación y la encomienda de gestión— van a poder ser desarrolladas en un convenio, que debe entenderse siempre *secundum legem* (será la ley quien le confiera fuerza normativa), como aplicación del «momento directivo» presente en la colaboración entre los gobiernos estatal, autonómicos y locales, cuyas potestades no necesitan acudir a la técnica de los poderes implícitos, porque su respectiva *vis directiva* gubernamental es consecuencia necesaria de la potestad de celebrar convenios, establecida en la Ley 30/1992, y fundamentada en los principios constitucionales de coordinación (art. 103.1 CE) y colaboración (STC 102/1995, de 26 de junio) (36).

VII. LOS TRES NIVELES DE RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

La doctrina sobre relaciones intergubernamentales se desarrolla en tres niveles: *a)* El correspondiente al Estado y la Administración periférica del Estado en relación con las Comunidades Autónomas y los entes locales, a través de órganos de cooperación y coordinación, como la figura del Delegado del Gobierno y las Comisiones Provinciales de Colaboración; *b)* La delegación y la encomienda de gestión de facultades de titularidad estatal en las Comunidades Autónomas, y *c)* La atribución legislativa de la titularidad (transferencia) y la delegación de facultades autonómicas a los entes locales, así como fórmulas consorciales de gestión, en el marco de los pactos locales.

En las últimas dos décadas, el proceso autonómico ha cumplido el desarrollo relacional del segundo nivel, si bien no con la dinamicidad y normalidad de las relaciones intergubernamentales, sino conforme al carácter estructural de la

territorial de Salud; órganos propios del Estado (Consejo Superior de Deportes, Consejo de Universidades, Consejo Superior Geográfico). La cooperación aparece en la Parte II de los Acuerdos Autonómicos de 1992 (págs. 31 y sigs). E. GARCÍA DE ENTERRÍA: «La Constitución y las Autonomías Territoriales», *cit.*, págs. 29-31; S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, *cit.*, págs. 165-167.

(36) El convenio impone una voluntariedad a las técnicas de relación intergubernamental, que sólo se exceptúa en el caso del art. 62 LRBRL: «en que la naturaleza de la actividad de que se trate haga muy difícil o inconveniente una asignación diferenciada y distinta de las facultades decisorias en la materia». Véase J. J. RUIZ-RICO y G. RUIZ: *La cooperación del Estado y las Comunidades Autónomas: la problemática constitucional del Título Primero de la Ley 30/1992*, *REALA*, 266, 1995, págs. 48 y sigs.; A. PÉREZ CALVO: «Actuaciones de cooperación y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *cit.*, págs. 471-472.

generalizada descentralización que propició la norma suprema: proceso autonómico. Los otros dos niveles o ámbitos de relación intergubernamental —el primero y el tercero— han encontrado un desarrollo tardío y desigual: la reforma de la Administración periférica, a través de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), y las seis leyes de 21 de abril de 1999, preparatorias de los Pactos Locales o «segunda descentralización», todavía pendiente.

Respecto al primer nivel, los preceptos que más claramente han positivado esta dimensión intergubernamental son los siguientes: art. 11.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común: «No podrán crearse nuevos órganos que supongan duplicación de otros ya existentes si al mismo tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de éstos» y, sobre todo, el art. 31 *in fine* LOFAGE 6/1997, de 14 de abril): «(...) Consecuentemente, se suprimirán, refundirán o reestructurarán, previa consulta a los Delegados del Gobierno, los órganos cuya subsistencia resulte innecesaria a la vista de las competencias transferidas o delegadas a las Comunidades Autónomas y, cuando proceda, atendiendo al marco competencia, a las Corporaciones locales, y de los medios y servicios traspasados a las mismas»; también el RD 3.489/2000, de 29 de diciembre, sobre Comisiones Provinciales de Colaboración entre el Estado y las Corporaciones Locales (*BOE* 33, 2001, de 7 de febrero).

Respecto al tercer nivel, relativo al ámbito de relaciones entre el poder autonómico y el poder local, se han anunciado diversos estudios e informes, como la propuesta de Pacto Local Andaluz (37); el Convenio de colaboración entre el Gobierno de La Rioja y el Ayuntamiento de Logroño por el que se fijan las bases del Pacto Local Riojano; el Pacto Local Asturiano, que ha dado lugar a convenios de colaboración en materia de fomento del empleo, y los estudios sobre el grado de prestación de los servicios públicos municipales y del ejercicio de sus competencias por parte de los Ayuntamientos de Ca-

(37) En la Comunidad Autónoma de Andalucía, el Pacto Local ha encontrado respaldo financiero, casi siempre infrautilizado, en las leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma, que han establecido las precisas autorizaciones presupuestarias «con abono de liquidaciones trimestrales» [art. 26.4 de la Ley 10/1998, de 28 de diciembre (*BOJA* 149, 1998), y de la Ley 16/1999, de 28-12 (*BOJA* 152, 1999), artículo 28.4 de la Ley 1/2000, de 27 de diciembre (*BOJA* 151/2000), artículo 32.4 de la Ley 17/2003, de 29 de diciembre (*BOJA* 251, 2003) y arts. 30 a 32 de la Ley 9/2002, de 21 de diciembre, de Presupuestos para 2003, dirigidas a respaldar, «en el marco del Pacto Local», la delegación de competencias a todos los entes locales, incluidas las Diputaciones Provinciales. *BOJA* 151, 2002, de 24 de diciembre]. *Cfr.* T. FONT I LLOVET: *Anuario*, cit., págs. 43 y sigs.

narias para la asunción de nuevas competencias en el marco del Pacto Local Canario. Propuestas que no han cumplido las expectativas creadas.

En realidad, las relaciones intergubernamentales de tercer nivel se han de desarrollar mediante un reacomodo de competencias administrativas dentro de cada Comunidad Autónoma, entre municipios y provincias, para determinar de qué forma más eficaz se sirven los intereses generales de los ciudadanos, evitándose al mismo tiempo la existencia de administraciones paralelas en materias de sanidad, educación, agricultura, industria, transportes o servicios sociales. Se trata del denominado Pacto Local Autonómico. En este contexto deben situarse las relaciones entre gobiernos autonómicos y locales, la constitución en el Senado de la Comisión de Entidades Locales el 20 de diciembre de 2000 (*Diario de Sesiones*, VII Legislatura. Comisiones, núm. 78) y las dispares legislaciones autonómicas sobre Administración Local, que encuentran su más acabado desarrollo en las leyes de Galicia (Ley 5/1997, de 22 de julio), Aragón (Ley 7/1999, de 9 de abril) y Castilla-León (Ley 1/1998, de 4 de junio). También en este ámbito, los convenios han de hallar una mejor sistemática y regulación, pareciendo lógica la generalización de la técnica del Registro de Convenios y Acuerdos de Cooperación, un mecanismo de publicidad cuyo primer exponente fue el Decreto del Consejo de la Generalidad Valenciana 63/1989, de 2 de mayo, que podría tener una constancia propia en el Boletín General de las Cortes Generales (Senado).

VIII. CONCLUSIONES

1. La Constitución de 1978 no regula las relaciones intergubernamentales, y esta omisión, aunque perfectamente comprensible a la luz del carácter abierto de la organización territorial del Estado, debe ser solventada a través de una interpretación sistemática del Título IV y el Título VIII de la Constitución, que permita reordenar y ubicar en sede parlamentaria los dispersos instrumentos institucionales o convencionales de relación bilateral y multilateral que proliferan en España, y que en la actualidad se hallan mayoritariamente *huidos del Parlamento*.

2. La Constitución Española exige un sistema de Administraciones públicas presidido por los principios de eficacia, descentralización, coordinación y, según la doctrina del Tribunal Constitucional, también de cooperación. Sin embargo, el régimen distribución de competencias administrativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que deriva del bloque de la constitucionalidad, no sólo se encuentra alejado de todo planteamiento sistemático y eficaz, sino que además es costoso, confuso y complejo, lo que ha propiciado la exis-

tencia de solapamientos, duplicidades y conflictos competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Si esto ocurre en ámbito de relaciones Estado-Comunidades Autónomas, en el denominado escalón local el método de atribución competencial, amparado por la garantía institucional de autonomía local, presenta asimismo diversos problemas de adecuación con la realidad, insuficiencia financiera e indefinición material. La imprescindible teoría constitucional sobre las relaciones intergubernamentales, permitiría una nueva distribución del ejercicio de competencias administrativas, sin menoscabo de los equilibrios constitucionales y a través del empleo de técnicas de distribución funcional de competencias (principalmente, la delegación, la encomienda de gestión y el convenio), que permita cumplir los principios del art. 103.1 y 31.2 de la CE.

3. La teoría constitucional sobre relaciones intergubernamentales, relativa al ejercicio y no a la titularidad de las competencias, se proyecta sobre un conjunto de técnicas normativas (legislativas y reglamentarias) y administrativas (convenio, que siempre será *secundum legem* y no autoejecutivo) de coordinación y cooperación orgánica y funcional, al amparo de una interpretación sistemática de la norma suprema, que adecúa el Título VIII a los principios de «buena administración» del Título IV. Ese conjunto de técnicas vincula a los tres niveles de relaciones intergubernamentales: *a)* Funciones orgánicas de relación de la Administración central y periférica del Estado con las Comunidades Autónomas y los Entes Locales; *b)* Relaciones funcionales del Estado con la Administración autonómica; y *c)* Relaciones funcionales de las Comunidades Autónomas con los Entes Locales, en un marco general y otros tantos sectoriales.

4. La sistematización de las técnicas normativas e institucionales de estos tres niveles, y el fundamento jurídico que la inspira —descentralización, subsidiariedad, eficacia, negociación, cercanía al ciudadano, cooperación— basado en la norma suprema y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre los principios de coordinación y cooperación, representan el punto de partida desde el que asentar el Estado de las Autonomías en un régimen territorial cierto, dinámico, seguro y sujeto a la sede parlamentaria.

5. La teoría constitucional que defendemos incardina las relaciones intergubernamentales en el sistema español de fuentes del Derecho, eliminando posibles desajustes normativos a través de la correcta conceptualización de sus ámbitos, lo que permite distinguir la naturaleza jurídica de las relaciones intergubernamentales, que identificamos con poderes de dirección política gubernamental, y la del objeto de esas relaciones, formado por competencias de carácter administrativo.

6. Planteados los contenidos descriptivos (sujetos, objeto, elementos, técnicas) y analíticos (concepto y denominación, fundamentos, naturaleza jurí-

dica, ubicación en el bloque de la constitucionalidad, niveles normativos) de las relaciones gubernamentales, resta por afrontar sus contenidos prescriptivos. En este ámbito, parece lógico que en el futuro las leyes emanadas de los Parlamentos del Estado y de las Comunidades Autónomas, utilicen un concepto unívoco y una denominación común cuando regulen las técnicas de relación intergubernamental. Categorías que deben estar continuamente atentas a las técnicas competenciales del Derecho Comunitario, hacia el que deben converger para finalmente integrarse en el Derecho constitucional europeo.

7. En lo relativo a la aplicación diaria de las relaciones intergubernamentales, antes que el empleo de métodos unilaterales y forzosos —por ejemplo, títulos competenciales, coordinación, leyes de armonización—, parece preferible el método cooperativo y el entendimiento de las relaciones intergubernamentales como contenidos culturales esenciales del Estado de las Autonomías, fiel a un concepto del Derecho Constitucional como ciencia la cultura (Häberle), en cuyo desarrollo están implicadas la doctrina progresiva de la jurisprudencia constitucional —la STC de 4 de noviembre de 2004 sobre Parques Nacionales deja en el aire algunas consecuencias de su pronunciamiento que sólo podrán resolverse a través de las relaciones intergubernamentales— y la práctica política —seguiremos con interés los resultados de la Conferencia de Presidentes reunida por vez primera el día 28 de octubre de 2004—. En síntesis, un entendimiento relacional y sistemático del Estado de las Autonomías y de sus niveles de gobiernos, al servicio de los ciudadanos y de una visión abierta, integradora, igualitaria y democrática de España.