

ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LA COOPERACIÓN ENTRE DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO EN EL CONTEXTO AUTONÓMICO

An analysis of the evolution of the Constitutional
Court's jurisprudence on intergovernmental
cooperation in the context of regional autonomy

PEDRO IBÁÑEZ BUIL

Letrado del Tribunal Constitucional
pedro.ibanez@tribunalconstitucional.es

Cómo citar/Citation

Ibáñez Buil, P. (2025).

Análisis de la evolución de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional
sobre la cooperación entre diferentes niveles de gobierno en el contexto autonómico.

Revista de Estudios Políticos, 210, 127-167.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.210.05>

Resumen

El presente trabajo pretende esbozar un análisis de la evolución de la doctrina constitucional sobre la cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas y las de estas entre sí. A tal efecto se analiza en primer lugar el contexto en el que esa cooperación se desenvuelve, entendiendo por tal los principios que la enmarcan, unidad, autonomía, solidaridad y lealtad institucional y su corolario, el deber de colaboración. A continuación, se examinarán sumariamente los rasgos formales y materiales de la doctrina constitucional que ha construido los principios de colaboración y cooperación, doctrina que se concreta en relación con las diferentes manifestaciones orgánicas y funcionales de tales principios, para terminar formulando unas breves conclusiones respecto al significado y alcance de la doctrina constitucional en esta materia.

Palabras clave

Cooperación; colaboración; mecanismos y técnicas de colaboración; doctrina constitucional.

Abstract

This paper aims to outline an analysis of the evolution of constitutional doctrine on cooperation between the State and the Autonomous Communities, and between the latter and each other. To this end, it first analyzes the context in which this cooperation develops, understanding this as the principles that frame it: unity, autonomy, solidarity, and institutional loyalty, and its corollary, the duty of collaboration. It then briefly examines the formal and material features of the constitutional doctrine that has constructed the principles of collaboration and cooperation. This doctrine is specified in relation to the different organic and functional manifestations of these principles. It concludes by formulating some brief conclusions regarding the meaning and scope of constitutional doctrine in this area.

Keywords

Cooperation; collaboration; collaboration mechanisms and techniques; constitutional doctrine.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. COOPERACIÓN Y SU CONTEXTO: 1. Unidad y autonomía. 2. Solidaridad. 3. Lealtad institucional. 4. Coordinación. III. LA COOPERACIÓN EN LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL: 1. Aspectos formales. 2. Elementos materiales. IV. DOCTRINA CONSTITUCIONAL SOBRE ÓRGANOS DE COOPERACIÓN: 1. Conferencias sectoriales. 2. Comisiones bilaterales de cooperación. 3. Órganos bilaterales sectoriales. V. ALGUNAS MANIFESTACIONES FUNCIONALES DE LA COOPERACIÓN: 1. Participación. 2. Convenios de colaboración: 2.1. *Entre Estado y comunidades autónomas*. 2.2. *Comunidades autónomas entre sí*. El art. 145.2 de la Constitución. 3. Concurrencia de competencias sobre el mismo espacio físico y necesidad de cooperación. 4. Informes como técnica de cooperación 5. Intercambio de información. VI. CONSIDERACIONES FINALES. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Existen pocas dudas en España acerca de la importancia de la labor del Tribunal Constitucional en la construcción del Estado de las autonomías. Resulta obvio para cualquier observador que el Tribunal Constitucional ha jugado un papel de primer orden en la configuración de este nuevo sistema de organización territorial, que la Constitución contiene solo en potencia y únicamente en sus grandes rasgos. En efecto, nuestra norma suprema proclamó la unidad de la nación española, reconoció el derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones, así como la solidaridad entre todas ellas. Por su parte, su título VIII reguló el procedimiento de elaboración de los estatutos de autonomía mediante los que se habría de institucionalizar dicha autonomía (arts. 143 y 151 CE), incluyó dos listados de materias competenciales (arts. 148 y 149 CE), sistema de doble lista que, en la práctica, no es tal, pero sobre el que, en función del procedimiento de elaboración estatutaria seguido, las comunidades autónomas, podrían asumir sus competencias respectivas. Junto a ello, el art. 152.1 CE esboza, para algunas comunidades autónomas, un modelo de organización de los poderes autonómicos de corte parlamentario, análogo al establecido para el conjunto del Estado en los títulos III, IV y V. El art. 149.3 CE contiene las cláusulas de cierre del sistema, las denominadas residual y de prevalencia y supletoriedad aplicables las dos últimas en las relaciones entre el ordenamiento estatal y los autonómicos. Otros preceptos constitucionales, como el art. 150.1 y 2 CE, permiten una

ampliación extraestatutaria de las competencias autonómicas. El apartado 3 del mismo art. 150 CE contempla la posibilidad excepcional de que por ley estatal puedan armonizarse los contenidos de las leyes autonómicas cuando la diversidad de regulaciones pudiera poner el peligro el interés general y siempre que así lo aprecien el Congreso y el Senado por mayoría absoluta. Por su lado, el art. 153 CE enumera los controles sobre las disposiciones y actos de las comunidades autónomas, lo que también se manifiesta también en el art. 161 CE. El art. 155 CE contiene una medida de protección o defensa extraordinaria de la Constitución que apodera al Gobierno para adoptar medidas de coacción y sustitución frente a las comunidades autónomas en el caso de graves incumplimientos por las mismas de sus obligaciones constitucionales, previo requerimiento no atendido por aquellas y con la autorización por mayoría absoluta del Senado.

En suma, la Constitución permite que las comunidades autónomas dispongan de su propio Parlamento, con capacidad legislativa en las materias de su competencia y diseña un marco para dicho reparto competencial, reparto competencial que, a su vez, es garantizado por un órgano independiente que resuelve en derecho los conflictos que puedan surgir entre el Estado y las comunidades autónomas, el Tribunal Constitucional. La Constitución contiene así únicamente y no de modo muy preciso, en tanto que marco que permite el juego del pluralismo político, los rasgos esenciales de la organización territorial del Estado, rasgos esenciales que han de ser completados, primero en el plano normativo, a través de las normas integrantes del bloque de constitucionalidad y, singularmente, de los estatutos de autonomía y, en último término, a través de la interpretación del conjunto que ha realizado la doctrina constitucional, conformando lo que se ha denominado «bases constitucionales del Estado autonómico» (Aragón Reyes, 2021: 43).

Esa indeterminación constitucional es especialmente visible en el campo del reparto de competencias entre el Estado y las comunidades, donde no se define una tipología clara de las mismas ni se establece con claridad el contenido funcional que deban tener en cada tipo o régimen (Ibáñez Buil, 2023). Pero también lo es, en lo que ahora importa, en otros ámbitos en los que la Constitución no es precisa o, directamente, guarda silencio sobre elementos imprescindibles para el adecuado funcionamiento del sistema autonómico, como, por ejemplo, las relaciones que deben mantener el Estado y las comunidades autónomas.

Excepción hecha de la escueta mención a la solidaridad que realiza el art. 2 CE, nada se dice en el texto constitucional y apenas contiene previsiones acerca de los instrumentos de relación. La única referencia constitucional expresa a la cooperación intergubernamental se refiere a la horizontal, es decir, a la colaboración que puede existir entre las comunidades autónomas, por

cuanto el art. 145.2 CE contempla la posibilidad de que establezcan convenios y acuerdos entre sí para el ejercicio cooperativo de sus propias competencias. El mismo silencio se encuentra respecto al modo en que deben canalizarse las necesarias relaciones de colaboración y de cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas, omisión relevante si se tiene en cuenta que la colaboración está condicionada por el sistema de distribución de competencias y es una respuesta a la interdependencia competencial¹. Silencio explicable porque la preocupación en aquel momento era diseñar relaciones competenciales no regular las relaciones no competenciales, como son las de colaboración, que inciden en el ejercicio de las competencias (García Morales *et al.*, 2006: 13). En este terreno, como en tantos otros, ha sido el Tribunal Constitucional quien ha llenado el silencio constitucional, tanto al formular el principio general de colaboración entre el Estado y las comunidades y después el de lealtad institucional mutua, que lo engloba, así como al determinar el régimen general al que debían someterse las diversas relaciones y los instrumentos a emplear para canalizar la colaboración entre las partes.

II. COOPERACIÓN Y SU CONTEXTO

Las reglas que informan las relaciones de colaboración entre Estado y comunidades autónomas responden, en último término, a ciertos principios generales establecidos en la Constitución o que derivan de ella (Ibáñez Buil 2023: 269-295). Entre tales principios se encuentran los que cabe calificar como estructurales, en cuanto consagrados en el art. 2 CE, como son los de unidad, autonomía, solidaridad, frente a otros que son emanación de aquellos —por ejemplo, los de cooperación, coordinación y lealtad constitucional—. A todos ellos se ha referido la doctrina constitucional.

1. UNIDAD Y AUTONOMÍA

Los primeros de tales principios son, lógicamente, el de unidad y el otro con el que indisolublemente se relaciona, el de autonomía. La Constitución reafirma el principio de unidad como uno de sus ejes esenciales y de la propia estructura territorial de España, y asimismo reconoce los principios de autonomía y de solidaridad, como consecuencia del hecho de que en un Estado

¹ A diferencia, por ejemplo, de la Constitución alemana, que sí dedica un apartado específico a la cooperación administrativa y la participación entre la Constitución y los *Länder*.

territorialmente descentralizado el ejercicio del poder público se encuentre dividido entre distintas entidades. El poder público solo tiene un titular: el conjunto del pueblo estatal, esto es, el soberano, de manera que lo que se divide es el ejercicio del poder público, en la medida en que su titularidad es indivisible. Junto a la unidad el derecho a la autonomía se encuentra así proclamado en el núcleo mismo de la Constitución, en cuyo seno alcanza su pleno sentido². Mediante el ejercicio de aquel derecho, la Constitución garantiza la capacidad de las comunidades autónomas de adoptar sus propias decisiones y ejecutar sus propias políticas en el marco constitucional y estatutario. En ese sentido, la unidad y la autonomía necesariamente han de convivir, lo que obliga a buscar un adecuado equilibrio entre ambos principios, pues la unidad del Estado no es óbice para la coexistencia de una diversidad territorial que admite un importante campo competencial de las comunidades autónomas y, en lo que ahora interesa, un ámbito en el que la colaboración y la cooperación se imponen por la propia realidad de los hechos.

2. SOLIDARIDAD

El principio de solidaridad complementa e integra los principios de unidad y de autonomía, toda vez que dicho principio ha de constituirse en la práctica en «un factor de equilibrio entre la autonomía de las nacionalidades y regiones y la indisoluble unidad de la Nación española»³, lo que explica su consideración, junto con los anteriores, como uno de los principios estructurales del ordenamiento. La Constitución se refiere en varios preceptos a este principio de solidaridad: en el art. 2, para apoyar en él la garantía de la unidad de la nación española y el buen funcionamiento del sistema de autonomías; en el art. 138, para atribuir al Estado la garantía de la realización efectiva de aquel principio, velando por el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular; en el art. 156, para condicionar el alcance de la autonomía financiera de las comunidades autónomas, y en el art. 158, como criterio justificativo de la existencia y ulterior reparto del Fondo de Compensación que tal precepto contempla.

No obstante, este principio trasciende la señalada perspectiva económica y financiera y se proyecta en las diferentes áreas de la actuación pública en una doble vertiente. En su vertiente o dimensión negativa supone un límite a la

² Sobre la relación entre unidad y autonomía en la doctrina constitucional, STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 4, que cita la STC 4/1981, de 2 de febrero. FJ 3.

³ STC 135/1992, de 5 de octubre, FJ 7.

actuación de los poderes públicos, de modo que el ejercicio de sus poderes o competencias se realice de tal modo que no suponga un atentado o lesión a los intereses generales del conjunto o a los legítimos intereses particulares de las otras partes. En su vertiente positiva implica un deber general de auxilio que vincula a todos los poderes territoriales, por el cual ha de prestarse la ayuda y asistencia requerida para el adecuado ejercicio de las competencias respectivas⁴. Se trata, por tanto, de una regla a la que debe acomodarse el proceder entre autoridades estatales y autonómicas, manifestado de maneras diversas en la doctrina constitucional, que lo ha relacionado con la existencia de deberes de cooperación, auxilio recíproco o mutua lealtad.

3. LEALTAD INSTITUCIONAL

Ha de hacerse ahora referencia también al principio de lealtad constitucional, (Biglino Campos, 2004: 51-74), aunque su relevancia sea de un orden diferente a la que es propia de los principios constitucionales ya examinados, pues, al contrario que aquellos, este no aparece recogido en la Constitución de modo expreso. Este principio requiere que las decisiones tomadas por todos los entes territoriales y, en especial, por el Estado y por las comunidades autónomas, tengan como referencia necesaria la satisfacción de los intereses generales y que, en consecuencia, no se tomen decisiones que puedan menoscabar o perturbar dichos intereses, de modo que esta orientación sea tenida en cuenta, incluso al gestionar los propios⁵. Se trata de una manifestación del «deber general de fidelidad a la Constitución»⁶, que resulta «soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico y cuya observancia resulta obligada»⁷ y del que deriva un deber de colaboración e información recíproca entre las Administraciones implicadas⁸, dimanante del general deber de auxilio recíproco «que debe presidir las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas»⁹, que es concreción, a su vez, del mencionado deber general de

⁴ Tal como expone la STC 64/1990, de 5 de abril, FJ 7, el principio de solidaridad «requiere que, en el ejercicio de sus competencias, se abstengan de adoptar decisiones o realizar actos que perjudiquen o perturben el interés general y tengan, por el contrario, en cuenta la comunidad de intereses que las vincula entre sí y que no puede resultar disgregada o menoscabada a consecuencia de una gestión insolidaria de los propios intereses».

⁵ STC 25/1981, de 14 de julio, FJ 3.

⁶ STC 217/2016, de 15 de diciembre, FJ 3.

⁷ STC 101/2016, de 25 de mayo, FFJJ 9 y 10, y 33/2018, de 12 de abril, FJ 12.

⁸ STC 236/1991, de 12 de diciembre, FJ 10; y 164/2001, de 11 de julio, FJ 48.

⁹ STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 11; y, en el mismo sentido, STC 104/1988, de 8 de junio, FJ 5.

fidelidad a la Constitución. Este principio de fidelidad o lealtad institucional a la Constitución tiene su origen en el derecho constitucional alemán, cuya doctrina y jurisprudencia han acuñado el concepto de *Bundestreue* o fidelidad federal. Se trata de un principio definido como un principio fundamental del Estado federal que consiste en un comportamiento favorable, leal de la Federación hacia los *Länder* y de estos hacia la Federación.

La lealtad resulta así un principio consustancial al Estado autonómico (Álvarez Álvarez, 2008: 493-524)¹⁰, por cuanto en todo orden descentralizado ha de presuponerse para poder garantizar su eficacia un principio de lealtad que, en nuestro caso, exige del Estado y de las comunidades autónomas que, en el ejercicio de sus competencias propias, garanticen la eficacia de los principios de unidad y autonomía y solidaridad del art. 2 CE¹¹. Pese a la relevancia que este principio tiene para el adecuado funcionamiento del Estado autonómico, no hay resoluciones del Tribunal Constitucional en las que se encuentre desarrollado en su totalidad, si bien es posible inferir del principio de lealtad constitucional tres consecuencias prácticas en el ámbito de las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas.

La primera es la plasmación de dicho principio por el legislador estatal en el plano de las relaciones interadministrativas, bajo la fórmula de la denominada lealtad institucional y del deber de cooperación aplicable en dicho ámbito¹². Plasmación que se ampara en el art. 149.1.18 CE, en cuanto relativo

¹⁰ Esta doctrina concibe a la lealtad como una norma consustancial o, si se quiere, inherente, al principio estructural que articula una descentralización territorial, como una exigencia lógico-jurídica. De esta forma se entiende que ningún ordenamiento descentralizado podría funcionar de una manera plenamente eficaz si las diferentes partes de lo conforman no adoptaran, en el ejercicio de sus funciones propias, una conducta destinada a reforzar, o al menos, a salvaguardar, el funcionamiento unitario del sistema.

¹¹ Por la misma razón, tampoco resulta desconocido en otros sistemas descentralizados, en especial el caso alemán en el que se inspira la construcción española. Como afirmó la sentencia de 21 de mayo de 1952 del Tribunal Constitucional Alemán, el principio de lealtad federal significa que todos los participantes en la unión constitucional que supone el Estado federal están obligados a colaborar en el mantenimiento de su esencia, así como a contribuir a su fortalecimiento y a su salvaguardia. Y este espíritu encarnado en el principio de lealtad federal es el cemento necesario para el mantenimiento de cualquier Estado compuesto.

¹² Arts. 140 a 142 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Esta norma recoge la diferencia de la doctrina constitucional entre colaboración y cooperación frente a la coordinación, diferencia basada en la existencia o no de obligatoriedad. Entiende la colaboración como el deber de actuar con el resto de Administraciones públicas para el logro de fines comunes [art. 140.1.c)] y la cooperación como el supuesto en el que dos o más Administraciones públicas, de

a la competencia estatal en materia de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, en la medida en que dicha competencia comprende la potestad de regular las relaciones interadministrativas¹³.

La segunda es que dicha lealtad obliga al Estado a abstenerse de determinados comportamientos en relación con la necesidad de cumplir las sentencias constitucionales, en particular respecto a la necesaria intervención del legislador para reparar la inconstitucionalidad apreciada por el Tribunal¹⁴ y respecto al demandado traspaso de competencias, especialmente en relación con el reclamado cumplimiento de sentencias constitucionales que reconocían competencias autonómicas¹⁵.

manera voluntaria y en ejercicio de sus competencias, asumen compromisos específicos en aras de una acción común [art. 140.1.d)].

¹³ STC 132/2018, de 13 de diciembre, FJ 4, citando la STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 18.

¹⁴ Es el caso, por ejemplo de la STC 235/1999, de 20 de diciembre, FJ 13, sobre la inactividad del legislador estatal para, en cumplimiento de una previa sentencia, determinar la regulación básica de las potestades de disciplina respecto de los establecimientos financieros de crédito, reconociendo la necesaria intervención autonómica en la materia. Allí se afirma que «todo ello fue ya expuesto en la mencionada STC 96/1996, que advirtió, inequívocamente, de la necesidad constitucional de que el legislador (“dentro de un plazo de tiempo razonable”, apostillamos) modificara el art. 42 L.D.I.E.C., al que remite la regla ahora enjuiciada, en términos respetuosos con el bloque de la constitucionalidad y sin perjuicio, claro es, del control que corresponde a este Tribunal Constitucional sobre las definiciones legislativas de lo que, en cada ámbito material, se estime básico. El transcurso de más de tres años desde aquel pronunciamiento desborda, como es notorio, el criterio de un “tiempo razonable” para acomodar la norma a la Constitución, lo que ha deparado la anómala pervivencia de una situación contraria al reparto constitucional y estatutario de competencias. Así las cosas, este Tribunal debe reiterar el inexcusable imperativo constitucional que sobre el legislador pesa en orden a la reparación con presteza de semejante situación contraria al bloque de la constitucionalidad, intervención legislativa reparadora que tras otras Sentencias y para otros ámbitos —vale recordar— no ha incurrido en demora desproporcionada (STC 45/1989). La declaración de inconstitucionalidad del precepto y la reiteración, que queda hecha, de la necesaria intervención legislativa bastan, cabe esperar en virtud del principio de lealtad constitucional, para propiciar una pronta sanación de la situación inconstitucional, no estimando este Tribunal llegado el momento de expresar un pronunciamiento de nulidad cuya eficacia quede diferida a un determinado plazo (SSTC 195/1998, FJ 5 y 208/1999, FJ 8)».

¹⁵ El caso paradigmático es el de las becas y ayudas al estudio. La STC 95/2016, de 12 de mayo, FJ 8.b) da respuesta a la reclamación de que no se pueda mantener

indefinidamente la situación de provisionalidad en la que el Estado, al no haber dictado los correspondientes reales decretos de transferencias en materia de becas y ayudas al estudio, realiza unas funciones que no le compete ejercer, incumpliendo lo que se declaró en la STC 188/2001, de 20 de septiembre. Se razona lo siguiente: «Por lo que respecta a la segunda petición, debemos recordar que este Tribunal ya resolvió en la reciente STC 25/2015, de 19 de febrero, FJ 7, una pretensión similar ejercitada también en el ámbito de la gestión de las ayudas al estudio por la misma Comunidad Autónoma que ha interpuesto el presente conflicto. La Generalitat de Cataluña impugnaba la disposición adicional cuarta del Real Decreto 1721/2007 por diferir el traspaso del pleno ejercicio de las competencias a cada Comunidad Autónoma a la fecha del acuerdo de la comisión mixta por el que se aprueba el traspaso de las funciones, medios y servicios necesarios para la asunción de las competencias en este ámbito de la gestión de las ayudas al estudio. En síntesis, entonces declaramos lo siguiente: “No estamos ante una materia en la que no sea necesario el traspaso de medios y servicios para que pueda ser efectivamente ejercida dicha competencia de gestión. Antes al contrario, la necesidad de dicho traspaso, como condición plena para el ejercicio de las competencias de gestión, se infiere sin dificultad tanto de los precedentes como de la situación administrativa actualmente existente” (aludiendo a las SSTC 124/1989, de 7 de julio, y 209/1990, de 20 de diciembre). No obstante, desestimada del modo expuesto la queja de la Generalitat, advertimos que “dado el tiempo transcurrido, el mantenimiento de este régimen transitorio y excepcional, derivado del retraso en la asunción por las comunidades autónomas de la mayor parte de la gestión del sistema de becas y ayudas al estudio, es difícilmente conciliable con las exigencias de un Estado descentralizado como el nuestro”. Tanto los motivos como las advertencias que formulamos entonces son perfectamente trasladables al presente conflicto y deben, por tanto, ser reiterados. Al afrontar en ocasiones la persistencia de situaciones anómalas de disconformidad con la Constitución, este Tribunal ha proclamado el deber de fidelidad a la Constitución por parte de los poderes públicos (en la STC 247/2007, de 12 diciembre, FJ 4, afirmado ese deber como “un soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico”, y en la STC 42/2014, de 25 de marzo, FJ 4, destacado en relación con las Asambleas Legislativas de las comunidades autónomas) o el principio de lealtad constitucional que obliga a todos los poderes públicos (en las SSTC 209/1990, de 20 de diciembre, FJ 4; 158/2004, de 21 de septiembre, FJ 7; y 245/2012, de 18 de diciembre, FJ 26, destacado en relación con las instituciones centrales del Estado). Más en concreto en la STC 208/1999, de 11 de noviembre, FJ 8, afirmamos “la necesidad de que, para la plena realización del orden de competencias que se desprende de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, se evite la persistencia de situaciones anómalas en las que sigan siendo ejercitadas por el Estado competencias que no le corresponden”, al entender que “[e]l Estado de las Autonomías configurado por nuestra Constitución no alcanzará, en esta materia, su diseño acabado en tanto el orden de competencias que se desprende de la Constitución y los Estatutos no alcance plena realización”. Son palabras plenamente válidas y suficientes para responder a la pretensión ejercitada por la Comunidad Autónoma promotora del conflicto».

Y la tercera es que del sistema de relaciones presididas por dicha lealtad constitucional deriva un deber, el «deber de colaboración»¹⁶, que «no es menester justificar en preceptos concretos, ya que se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado»¹⁷ en la medida en que entronca con la necesidad de hacer compatibles los principios de unidad y autonomía.

Ese deber de colaboración para el ejercicio de las competencias y el cumplimiento de los deberes y obligaciones que la Constitución impone, es algo que corresponde a todos los órganos y autoridades implicados en cada una de sus instancias, por cuanto «es de esencia al modelo de organización territorial del Estado implantado en la Constitución»¹⁸, en tanto que es necesaria para el buen funcionamiento de un estado descentralizado. La colaboración deriva así del propio diseño del reparto territorial del poder, y es, a la vez, una obligación que pesa sobre el Estado y las comunidades autónomas. Se ha señalado (Navalpotro Ballesteros, 2024) que la colaboración reside en el deber de actuar con el resto de las Administraciones públicas para el logro de fines comunes y que la cooperación se da cuando dos o más Administraciones públicas, de manera voluntaria y en el ejercicio de sus competencias, asumen compromisos específicos para una actuación común. De ahí que algún sector doctrinal aluda a la necesidad de una posición jurídica de esencial paridad entre las unidades que integran el sistema (González García, 2016: 161).

La doctrina del Tribunal Constitucional acerca de este deber no es excesivamente precisa desde el punto de vista terminológico, hasta el punto de que tal deber aparece vinculado al principio de solidaridad y formulado junto a los conceptos «auxilio recíproco», «auxilio mutuo», «recíproco apoyo» y «mutua lealtad», entre otros. En todo caso este deber responde a la necesidad de articular y hacer operativo el reparto competencial entre Estado y comunidades autónomas, partiendo de dos premisas. En primer lugar, no puede imponerse un régimen de actuación, sino que deberá establecerse en todo caso de común acuerdo entre las partes. Y, en segundo lugar, de acuerdo con el principio de

¹⁶ Como recuerda, por ejemplo, la STC 217/2016, de 15 de diciembre, FJ 3, al afirmar que «del principio de lealtad deriva un deber de colaboración e información recíproca entre las Administraciones implicadas que debe presidir las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas y que es concreción, a su vez, de un deber general de fidelidad a la Constitución. Por tanto, de la Constitución y de la doctrina de este Tribunal se deduce un principio inherente de colaboración y lealtad constitucional, que postula la adopción de procedimientos de consulta, negociación o, en su caso, la búsqueda del acuerdo previo (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 8)».

¹⁷ STC 18/1982, de 4 de mayo.

¹⁸ STC 80/1985, de 4 de julio, y 96/1986, de 10 de julio.

indisponibilidad de las competencias¹⁹, las partes deberán respetar escrupulosamente el límite de las propias competencias, ya que no es posible renunciar a las competencias que les atribuyen la Constitución o el Estatuto ni pueden adquirir mayores competencias de aquellas que les reconocen dichas normas. En suma, a través de este tipo de actuaciones ni pueden producirse renunciaciones de competencias propias ni pueden producirse inferencias en el ámbito de las competencias ajenas. Por tanto, este régimen solo puede afectar al ejercicio de competencias y no a su titularidad en tanto que presupone la indisponibilidad de la titularidad de las competencias y la disponibilidad sobre su ejercicio.

Por otra parte, es constante la doctrina que subraya que este deber de colaboración no implica extensión de las competencias estatales. Por ello, el Estado no puede imponerlo, sino que ha de buscar, para las medidas que debe adoptar, la conformidad de las comunidades autónomas competentes, que así participan en la voluntad estatal.

4. COORDINACIÓN

En lo que se acaba de exponer radica la principal diferencia con el principio de coordinación²⁰, pues la doctrina constitucional ha conectado la cooperación con la idea de la voluntariedad y la coordinación con la de la imposición²¹. Coordinación que se contempla en la doctrina constitucional desde un doble punto de vista: como principio y como competencia atribuida al Estado.

La coordinación como principio general de actuación responde a la necesidad de hacer compatibles los principios de unidad, autonomía y solidaridad

¹⁹ La doctrina constitucional es clara acerca de la irrenunciabilidad e indisponibilidad de las competencias (entre otras, las SSTC 329/1993, de 12 de noviembre, FJ 1; 196/1997, de 13 de noviembre, FJ 2; 168/2009, de 9 de julio, FJ 3; 1/2012, de 13 de enero, FJ 13; 36/2021, de 18 de febrero, FJ 3, y 157/2021, de 16 de septiembre, FJ 3), cuya distribución entre el Estado y las comunidades autónomas responde a la forma de organización territorial del Estado configurada por la Constitución (STC 26/1982, de 24 de mayo, FJ 1). Las relaciones del Estado con las comunidades autónomas se sustentan en la fijación de esferas de competencia indisponibles e irrenunciables por imperativo constitucional (STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 22).

²⁰ «La voluntariedad en el caso de la cooperación frente a la imposición en la coordinación 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» [STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 20 f)].

²¹ Respecto a uno y otro STC 194/2004, de 4 de noviembre, FFJJ 8 y 9.

en los que se apoya la organización territorial del Estado y a lograr un adecuado equilibrio entre el respeto a la autonomía de los entes territoriales y la necesidad de evitar que puedan producirse comportamientos que sean disfuncionales o desconozcan la unidad del sistema. Se traduce en una facultad ejercida por el Estado que responde a la finalidad de evitar contradicciones e integrar la diversidad. Por eso, la coordinación conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado. Pero esa facultad coordinadora estatal presupone la existencia de competencias de las comunidades autónomas en la materia, competencias que el Estado, al coordinarlas, está obligado a respetar. Por tanto, la facultad de coordinación no otorga a su titular competencias que no ostente y, en concreto, facultades de gestión complementarias.

Por su parte, la coordinación como competencia, que aparece incorporada y recogida en el art. 149.1 CE, ha sido considerada de dos modos por la doctrina constitucional.

Por un lado, la ha reconocido en aquellos casos en los que hay una referencia constitucional expresa en alguna de las reglas competenciales del art. 149.1 CE, que configura la coordinación como competencia atribuida o reservada al Estado (arts. 149.1.13, Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; 149.1.15, Fomento y coordinación de la investigación científica y técnica; 149.1.16, Bases y coordinación general de la sanidad)²². En los casos de los arts. 149.1.13 y 16 CE, aunque constituye un reforzamiento o complemento de la noción de bases, se recalca expresamente que es una competencia distinta a la de fijación de las bases²³. Por otro, ha reconocido implícitamente la existencia de esta función coordinadora integrada en otras competencias del Estado, bien se trate de competencias exclusivas, coordinando actuaciones autonómicas que guardan relación o pueden

²² Esta vertiente de la coordinación ha quedado resumida en la STC 71/2018, de 21 de junio, FJ 3, con cita de la STC 178/2015, de 7 de septiembre, FJ 9.

²³ STC 33/2017, de 1 de marzo, FJ 4, en relación con la competencia sobre coordinación general de la sanidad del art. 149.1.16 CE. Y sobre el art. 149.1.13 CE, pero con una formulación de facultades aplicable a todos los casos, STC 62/2016, de 17 de marzo, FJ 6.c) «le corresponde una facultad que presupone lógicamente la existencia de competencias autonómicas, aun de mera ejecución, que deben ser respetadas, y con la que se persigue, en esencia, la integración de las diversas partes del sistema en el conjunto del mismo mediante la adopción por el Estado de medios y sistemas de relación, bien tras la correspondiente intervención económica bien incluso con carácter preventivo, para asegurar la información recíproca, la homogeneidad técnica en ciertos aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y autonómicas en el ejercicio de sus respectivas competencias».

afectar al ejercicio de esa competencia exclusiva²⁴, bien de competencias normativas, con el argumento, en este caso, de que la coordinación es una facultad que guarda estrecha conexión con esas competencias normativas, de modo que el titular de estas últimas ostenta aquella facultad como complemento inherente.

III. LA COOPERACIÓN EN LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL

Ya se ha señalado que todo sistema de descentralización política precisa de instrumentos que garanticen la armonía en el ejercicio de las funciones propias de cada núcleo de poder, muy especialmente en aquellos casos en los que no hay una rígida y completa distribución competencial, sino que existen distintos sujetos que ostentan facultades diversas sobre ámbitos materiales compartidos o bien concurren sobre un mismo espacio físico. También se ha indicado que la Constitución no contempló este tipo de relaciones, salvo en el caso de los convenios entre comunidades autónomas. En ese sentido, la complejidad del sistema de reparto competencial contrasta con la ausencia de un sistema constitucional de relaciones institucionales de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas. Eso a pesar de que el propio modelo de reparto, en tanto que produce numerosos supuestos bien de competencias compartidas, bien de concurrencia de competencias, hace inevitable la necesidad de cooperación entre los distintos entes territoriales, pues son escasos los supuestos en los que una competencia, con independencia de su calificación formal, opere realmente como una competencia exclusiva.

Pese a ello, la doctrina constitucional, salvo en su proyección a supuestos concretos que luego se examinarán, no ha pasado de formular una doctrina genérica y poco sistematizada acerca de tal principio y de las técnicas que es posible utilizar en su concreción²⁵.

²⁴ Por ejemplo, SSTC 85/2016, de 28 de abril, y 228/2016, de 22 de diciembre, respecto a la facultad estatal de coordinación de la acción exterior autonómica en el ejercicio de la competencia exclusiva estatal en materia de relaciones internacionales, reconocida por el art. 149.1.3 CE.

²⁵ Sirvan como ejemplo las afirmaciones de la STC 217/2016, de 15 de diciembre, FJ 3: «Hemos destacado tanto su carácter necesario en un Estado descentralizado como el nuestro, como su relación con la idea de la voluntariedad, frente a la vinculación de la coordinación con la de la imposición u obligatoriedad (STC 86/2014, de 29 de mayo, FJ 5, por todas). Por otro lado, su instrumentación y puesta en práctica no permite alterar las competencias de los sujetos llamados a cooperar» (STC 195/2012, de 31 de octubre, FJ 5 *in fine*). También ha reiterado este tribunal que el citado principio de

Para la doctrina constitucional la cooperación es un modo de articulación del ejercicio de las respectivas competencias consustancial con el Estado autonómico que implica tanto el acuerdo entre los órganos centrales estatales y las comunidades autónomas como la búsqueda de métodos flexibles y adecuados de convergencia que disminuyan la conflictividad entre poderes, en el bien entendido que la aplicación de las técnicas de cooperación se produce dentro del respectivo e indisponible marco competencial, sin mermar las competencias que cada una de las partes tenga. Es también evidente que se despliega con mayor facilidad en los ámbitos de competencia compartida o de concurrencia competencial en el mismo espacio físico, en cuanto supuestos que requieren un mayor grado de entendimiento para asegurar el ejercicio eficaz de las atribuciones respectivas²⁶.

1. ASPECTOS FORMALES

El primer elemento que considerar es el relativo a la dispersión y falta de sistematización, sin que haya ninguna sentencia que tenga por objeto principal abordar estas cuestiones, extremo este puesto de manifiesto doctrinalmente desde fechas muy tempranas (Cruz Villalón, 1990). A diferencia de lo que ha ocurrido en otros ámbitos en los que el Tribunal Constitucional ha hecho un esfuerzo deliberado por intentar sistematizar la doctrina constitucional sobre un problema concreto que se la había planteado, no es posible apreciar que tal esfuerzo se haya realizado respecto a la doctrina

cooperación «impone que se arbitren mecanismos o cauces de colaboración mutua a fin de evitar interferencias y, en su caso, dispersión de esfuerzos e iniciativas perjudiciales para la finalidad prioritaria (SSTC 13/1988, fundamento jurídico 2; 102/1995, fundamento jurídico 31), aunque, por lo general, “no prejuzga cuál debe ser la correcta técnica a través de cuya mediación dicha coparticipación se articule” (STC 68/1996, fundamento jurídico 10) [...]. Así pues, este Tribunal ha venido reconociendo un margen de discrecionalidad en la determinación de los específicos mecanismos cooperativos, lo que no implica que dicho margen se conciba como un espacio totalmente inmune al control jurisdiccional» (SSTC 118/1988, de 4 de junio, FJ 12, y 195/2012, de 31 de octubre, FJ 5, por todas).

²⁶ Se trata de ámbitos en los que «deben buscarse aquellas soluciones con las que se consiga optimizar el ejercicio de ambas competencias (SSTC 32/1983, 77/1984, 227/1987, y 36/1994), pudiendo elegirse en cada caso las técnicas que resulten más adecuadas: el mutuo intercambio de información, la emisión de informes previos en los ámbitos de la propia competencia, la creación de órganos de composición mixta, etcétera (de nuevo SSTC 40/1998, de 18 de febrero, FJ 30; y 204/2002, de 31 de octubre FJ 7)» (STC 244/2012, FJ 8).

constitucional sobre el principio de cooperación y las técnicas a emplear para hacerlo efectivo²⁷. Una posible razón estriba en que, normalmente, en la doctrina constitucional las apelaciones a la colaboración y la cooperación no suelen tener carácter decisivo en el enjuiciamiento que al Tribunal se le reclama en los distintos procesos constitucionales. Ese carácter complementario de una *ratio decidendi* diferente probablemente explica que, en la mayor parte de los casos, la doctrina constitucional no haya pasado de expresar fórmulas genéricas sin descender a su proyección en el caso concreto.

Por otra parte, se trata de una doctrina imprecisa desde el punto de vista terminológico, en la que los términos cooperación y colaboración parecen intercambiables, apareciendo las diferencias únicamente en relación con las referencias a la coordinación, en cuanto aparece como netamente diferenciada de la cooperación o la colaboración²⁸. Nótese, por ejemplo, lo complicado que resulta diferenciar la cooperación de la colaboración o, incluso, de otras técnicas colaborativas a partir de la doctrina del Tribunal Constitucional (Carranza, 2022)

Finalmente, se trata de una doctrina que puede calificarse de escasamente vinculante en la medida en que en muchas ocasiones, más que una decisión parece una recomendación o consejo del Tribunal, en cuanto que adopta la forma de exhortación para que estos principios y técnicas sean aplicados normalmente en supuestos de concurrencia de competencias estatales y autonómicas, bien en la regulación de un mismo sector material, bien sobre un mismo espacio físico. En ambos casos se insiste en la idea de que el ejercicio competencial no puede ser entendido como un compartimento estanco porque exige la aplicación de una serie de instrumentos de relación que no solamente eviten las disfunciones, sino que busquen la máxima eficacia posible en las decisiones de cada instancia territorial²⁹, pues «el correcto funcionamiento del

²⁷ Esfuerzo que es claramente apreciable en otros ámbitos. Así, por ejemplo, la STC 51/2019, de 11 de abril, sistematiza la doctrina constitucional en torno a las denominadas *leges repetitiae*, doctrina que luego se usa como *ratio decidendi* en la sentencia. Lo propio hace la STC 42/2018, de 26 de abril, con respecto a la doctrina constitucional en torno a las calificadas como leyes singulares.

²⁸ Imprecisión que, sin embargo, el Tribunal ocasionalmente también imputa al legislador. Como señaló la STC 111/2016, de 9 de junio (FJ 12), «no es del todo infrecuente el empleo por el legislador de términos como “coordinación”, “colaboración” o “cooperación” en un sentido que no coincide exactamente con el que se desprende de la doctrina constitucional».

²⁹ Así lo destaca, por ejemplo, la STC 15/2018, de 22 de febrero, FJ 8: «La articulación de mecanismos de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas que sean eficaces puesto que, conforme se reitera entre otras en la STC 13/1998, FJ 9,

sistema autonómico depende en buena medida de que el Estado y las comunidades autónomas desarrollen fórmulas racionales de cooperación, acuerdo o concertación»³⁰. En todo caso, como se ha señalado, en la mayoría de las ocasiones, las menciones a la cooperación no pasan de una exhortación más o menos enfática a las partes para que ajusten su comportamiento a tal principio. Un ejemplo muy claro se encuentra en la STC 43/2025, de 12 de febrero, que estima el conflicto positivo de competencias promovido por el Gobierno de acuerdo con un acuerdo del Gobierno de Canarias «en relación con los menores extranjeros no acompañados» y la resolución de la Dirección General de Protección a la Infancia y las Familias, de 10 de septiembre de 2024, dictada en ejecución del acuerdo anterior, «por la que se establece el protocolo territorial de recepción de menores extranjeros migrantes no acompañados en la Comunidad Autónoma de Canarias». Tras acoger el motivo de impugnación consistente en que la Comunidad Autónoma de Canarias, a través de las resoluciones recurridas, habría dispuesto de sus competencias en materia de protección de menores y, en particular, de los menores extranjeros no acompañados, en forma contraria a su propio estatuto de autonomía [arts. 147.2 y 144.1 d) EACan] la sentencia señala que

este es el fallo que procede en Derecho, pero el Tribunal no puede cerrar los ojos ante la realidad subyacente a este proceso constitucional. La inmigración es un fenómeno de evidente naturaleza supraautonómica que trasciende el círculo de sus intereses propios (art. 137 CE) y sobrepasa notoriamente su capacidad de

“cuando la Administración general del Estado ejerce sus competencias sobre el territorio de una Comunidad Autónoma, debe ejercerlas siempre atendiendo los puntos de vista de ésta (SSTC 56/1986, 103/1989, 149/1991, 102/1995 y concordantes), y cumpliendo el deber de colaboración ínsito a la estructura misma del Estado de las Autonomías” (deber que, no por casualidad, fue formulado inicialmente con especial energía en un caso de concurrencia competencial sobre actividades extractivas para proteger el medio ambiente (STC 64/1982, fundamento jurídico 8). En efecto, la “proyección sobre un mismo medio físico o recurso natural de títulos competenciales distintos en favor del Estado o de las comunidades autónomas impone la colaboración entre ambas Administraciones; colaboración que ‘resulta imprescindible para el buen funcionamiento del Estado de las Autonomías’, como ha señalado este Tribunal, por relación genérica a supuestos como el que ahora se plantea, en la STC 76/1983. Más aún, este entrecruzamiento de competencias obliga, como queda dicho, a la coordinación entre las Administraciones implicadas” [STC 227/1988, fundamento jurídico 20 e)]».

³⁰ Por todas, SSTC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 23, y 20/2016, de 4 de febrero, FJ 2.

gestión autónoma. Junto con el derecho a la «autonomía» de las nacionalidades y regiones españolas, el art. 2 CE alude a la necesaria «solidaridad entre todas ellas». Además, este tribunal ha reiterado que «el Estado y las comunidades autónomas están recíprocamente sometidos a un deber general de colaboración que no es preciso justificar en preceptos concretos, porque es de esencia al modelo de organización territorial implantado por la Constitución» (SSTC 80/1985, de 4 de julio, FJ 2; 96/1986, de 10 de julio, FJ 3; 118/1996, de 27 de junio, FJ 66, y 148/2000, de 1 de junio, FJ 13). Dicho en otros términos, «el adecuado funcionamiento del Estado autonómico se sustenta en los principios de cooperación y coordinación entre el Estado y las comunidades autónomas y de estas entre sí, además de en el establecimiento de un sistema de relaciones presididas por la lealtad constitucional, principios todos ellos que deben hacerse efectivos al margen, incluso, del régimen de distribución competencial» (STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 23, con cita de las SSTC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 14; 152/1988, de 20 de julio, FJ 6, y 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 9, entre otras muchas).

2. ELEMENTOS MATERIALES

Ya se ha advertido que la cooperación y colaboración son voluntarias, de suerte que su instrumentación y puesta en práctica no permite alterar la titularidad de las competencias de los sujetos llamados a cooperar ni su carácter indisponible. Así, el Tribunal ha insistido con reiteración en la necesidad de fomentar «la cooperación entre las Administraciones públicas implicadas mediante la búsqueda o creación de instrumentos que permitan articular su actuación, aunque sin alterar la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación»³¹.

Este principio se concreta en dos vertientes. La cooperación horizontal se refiere a las relaciones de colaboración voluntaria que mantienen entre sí las entidades descentralizadas, mientras que la cooperación vertical se refiere a las relaciones de colaboración voluntaria que se establecen entre los estados y el poder central. La cooperación horizontal es la única con reflejo constitucional en una de sus manifestaciones como son los convenios entre comunidades autónomas del art. 145.2 CE. Más frecuente es la vertical, entre el Estado y las comunidades autónomas, que se lleva a cabo mediante instrumentos bilaterales o multilaterales. Es claro, por tanto, el predominio de la segunda sobre la primera, tanto en la práctica como en los pronunciamientos al respecto de la doctrina constitucional.

³¹ STC 118/1998, de 4 de junio, FJ 12.

Sobre las técnicas que utilizar como concreción de este principio de cooperación la doctrina constitucional es poco precisa, pues no ha determinado cuál debe ser la correcta técnica a través de cuya mediación se articule este principio, si bien, en este contexto, ha reiterado el criterio de que su puesta en práctica no permite alterar las competencias propias de las Administraciones actuantes. Así, lo ha hecho respecto de los convenios de cooperación³², las conferencias sectoriales³³ o los reales decretos de traspasos³⁴ entre otras figuras.

Finalmente, dentro del margen de discrecionalidad que el Tribunal ha venido reconociendo en la determinación de los específicos mecanismos cooperativos, puede estimarse que la puesta en práctica de este principio de cooperación tiene manifestaciones en un doble plano, pues cabe distinguir entre manifestaciones orgánicas y funcionales. Ambas se examinan a continuación.

IV. DOCTRINA CONSTITUCIONAL SOBRE ÓRGANOS DE COOPERACIÓN

La necesidad de hacer compatibles los principios de unidad, autonomía y solidaridad en los que se apoya la organización territorial del Estado constitucionalmente establecida implica también la creación de instrumentos que permitan articular la actuación de las diversas Administraciones públicas³⁵.

Eso hace que el principio de cooperación también tenga una proyección en el plano organizativo a través de la articulación de órganos y procedimientos de relación entre el Estado y las comunidades autónomas con el fin de aumentar la eficacia y eficiencia del conjunto y facilitar el tratamiento de problemas comunes, evitando la dispersión de esfuerzos, pero garantizando los diferentes ámbitos competenciales.

1. CONFERENCIAS SECTORIALES

Uno de esos órganos son las conferencias sectoriales³⁶, órganos multilaterales, integrados por miembros del Gobierno y de los Gobiernos de las

³² STC 13/1992, de 6 de febrero, FFJJ 7 y 10, con cita de la STC 95/1986, de 10 de julio, FJ 5.

³³ STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 13.

³⁴ STC 11/1986, de 28 de enero, FJ 3.

³⁵ Idea que se expresa por primera vez en la STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 13.

³⁶ Su primera manifestación surgió en el ámbito de la coordinación de las haciendas públicas del Estado y las comunidades autónomas mediante la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico (LPA), en su art. 4.

comunidades autónomas, que tienen por finalidad hacer efectivo el principio de cooperación y encauzar el ejercicio de las facultades de coordinación del Estado³⁷.

Las conferencias sectoriales han de ser, en la doctrina del Tribunal, órganos de encuentro para el examen de problemas comunes y para la discusión de las oportunas líneas de acción³⁸. No pueden sustituir a los órganos propios del Estado ni de cada una de las comunidades autónomas ni anular sus facultades decisorias, de modo que cada uno de sus miembros conserva íntegramente el ejercicio separado e independiente de sus competencias. De ahí que dichas conferencias sectoriales no puedan sustituir a los órganos propios de las comunidades ni sus decisiones puedan anular las facultades decisorias de los mismos. Las conferencias sectoriales han de ser órganos de encuentro para el examen de problemas comunes y para la discusión de las oportunas líneas de acción, tal como dejo sentado tempranamente la doctrina constitucional³⁹. La doctrina constitucional ha vinculado la voluntariedad de estos mecanismos con la falta de vinculación jurídica de las decisiones que se adopten en órganos multilaterales que no pueden imponerse a sus participantes, dada la imposibilidad de que se altere tanto la titularidad de la competencia como la decisión acerca de la forma de ejercerla⁴⁰. Así, el acuerdo de

³⁷ Tal como las define la STC 53/2016, de 17 de marzo, FJ 5. Por su parte, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, establece su régimen jurídico en los arts. 147 y siguientes. Cada conferencia dispone de un Reglamento interno de funcionamiento aprobado por sus miembros. Las conferencias sectoriales habrán de inscribirse en el Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación para que resulte válida su constitución. La disposición adicional séptima de esta ley además prevé respecto a la inscripción que aquellos órganos de cooperación que no se hayan reunido en un plazo de cinco años desde su creación o en un plazo de cinco años desde la entrada en vigor de la Ley quedarán extinguidos. La concreta regulación de tales conferencias sectoriales, el detalle de las existentes y los informes anuales sobre su actividad pueden hallarse en: <https://bit.ly/4qe37Vt>.

³⁸ STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 13.

³⁹ En la ya citada STC 76/1983, de 5 de agosto.

⁴⁰ La STC 53/2016, de 17 de marzo, en relación con la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente (art. 24.4 del Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire), la caracterizó como un órgano multilateral integrado por miembros del Gobierno de la nación y de las comunidades autónomas, cuya finalidad es hacer efectivo el principio de cooperación y encauzar el ejercicio de las facultades de coordinación del Estado. Asimismo, en cuando a sus acuerdos, remarcó que vinculaban a aquellos miembros que hubieran expresado un voto favorable a su adopción, pudiendo adherirse posteriormente el resto de comunidades autónomas: «El

una conferencia sectorial no sustituye la capacidad decisoria de los órganos en ella representados y no se le debe reconocer eficacia normativa, sino un simple carácter orientativo de la actuación de las Administraciones a las que incumbe el ejercicio de sus propias competencias en la materia (Navalpotro 2024: 11).

Un supuesto diferente (Tornos Mas 2013: 55) es el caso en el que las competencias que invoque el Estado incluyan la facultad de coordinación en los supuestos en los que constitucionalmente le corresponda, ya que esto último incide en el régimen de adopción de acuerdos y en la fuerza vinculante para las partes de dichos acuerdos⁴¹, tal como se recoge en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público⁴². En todo caso, la voluntariedad que se asocia a la figura de la cooperación y su plasmación orgánica en la conferencia sectorial lleva a aplicar dicha posibilidad en sentido restrictivo, limitándola a materias tasadas (Navalpotro 2024: 22).

2. COMISIONES BILATERALES DE COOPERACIÓN

Junto a los instrumentos multilaterales, ha de mencionarse la existencia de órganos bilaterales, los más señalados de los cuales son las comisiones bilaterales de cooperación⁴³, cuya formalización en la legislación estatal⁴⁴ y,

funcionamiento de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente se basa, pues, sin lugar a duda, en los principios de colaboración, voluntariedad y consenso»

⁴¹ Supuesto admitido por la doctrina constitucional en el FJ 13 de la STC 76/1983.

⁴² Así el art. 151.2 de la Ley 40/2015 dispone que: 2. Las decisiones que adopte la conferencia sectorial podrán revestir la forma de: a) Acuerdo: supone un compromiso de actuación en el ejercicio de las respectivas competencias. Son de obligado cumplimiento y directamente exigibles de acuerdo con lo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, salvo para quienes hayan votado en contra mientras no decidan suscribirlos con posterioridad. El acuerdo será certificado en acta. Cuando la Administración General del Estado ejerza funciones de coordinación, de acuerdo con el orden constitucional de distribución de competencias del ámbito material respectivo, el Acuerdo que se adopte en la conferencia sectorial, y en el que se incluirán los votos particulares que se hayan formulado, será de obligado cumplimiento para todas las Administraciones públicas integrantes de la conferencia sectorial, con independencia del sentido de su voto, siendo exigibles conforme a lo establecido en la Ley 29/1998, de 13 de julio. El acuerdo será certificado en acta.

⁴³ La Información relativa a estos órganos puede encontrarse en: <https://bit.ly/479Rm9M>.

⁴⁴ Art. 153 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público. Según este precepto: «1. Las Comisiones Bilaterales de Cooperación son órganos de cooperación de composición bilateral que reúnen, por un número igual de representantes, a miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado, y miembros del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma

especialmente, en los estatutos de autonomía⁴⁵, ha fortalecido y ampliado su papel como órganos de relación entre el Estado y la comunidad autónoma de que se trate más orientados a la negociación política⁴⁶, ampliándolo respecto a la resolución de conflictos competenciales que le atribuía la reforma de la LOTC del año 2000.

En todo caso, la doctrina constitucional (en especial la STC 31/2010, de 28 de junio) ha subrayado que el carácter bilateral de este órgano no lo

o representantes de la Ciudad de Ceuta o de la Ciudad de Melilla. 2. Las Comisiones Bilaterales de Cooperación ejercen funciones de consulta y adopción de acuerdos que tengan por objeto la mejora de la coordinación entre las respectivas Administraciones en asuntos que afecten de forma singular a la Comunidad Autónoma, a la Ciudad de Ceuta o a la Ciudad de Melilla. 3. Para el desarrollo de su actividad, las Comisiones Bilaterales de Cooperación podrán crear Grupos de trabajo y podrán convocarse y adoptar acuerdos por videoconferencia o por medios electrónicos. 4. Las decisiones adoptadas por las Comisiones Bilaterales de Cooperación revestirán la forma de Acuerdos y serán de obligado cumplimiento, cuando así se prevea expresamente, para las dos Administraciones que lo suscriban y en ese caso serán exigibles conforme a lo establecido en la Ley 29/1998, de 13 de julio. El acuerdo será certificado en acta. 5. Lo previsto en este artículo será de aplicación sin perjuicio de las peculiaridades que, de acuerdo con las finalidades básicas previstas, se establezcan en los Estatutos de Autonomía en materia de organización y funciones de las comisiones bilaterales».

⁴⁵ Por ejemplo, en los estatutos de autonomía de Cataluña (art. 183), Andalucía (art. 220), Aragón (art. 90), Canarias (art. 192), Extremadura (art. 64) o Castilla y León (art. 59).

⁴⁶ Como muestra la regulación del Estatuto de Autonomía de Canarias en caso de informe desfavorable del Parlamento de Canarias a modificaciones del régimen económico-fiscal de Canarias. El art. 167.2 exige lo siguiente: «2. Si el Informe del Parlamento de Canarias fuera desfavorable, votado así por las dos terceras partes de la Cámara, se procederá según lo siguiente: a) Se reunirá la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la de la Comunidad Autónoma de Canarias, pudiendo solicitar su convocatoria cualquiera de las dos Administraciones. b) En el seno de la mencionada Comisión Bilateral se adoptará un acuerdo sobre iniciación de negociaciones para resolver las discrepancias pudiendo instar, en su caso, la modificación de la propuesta de texto normativo. c) El acuerdo de iniciación será puesto en conocimiento de las Cortes Generales. Si transcurridos dos meses desde el acuerdo de iniciación, no se hubiese alcanzado acuerdo sobre la propuesta de texto normativo, continuará el procedimiento y se trasladará al Gobierno estatal o a las Cortes Generales el expediente sustanciado ante la Comisión Bilateral. d) El proyecto o proposición de ley continuará su tramitación incluyendo las modificaciones y propuestas, en su caso, o de acuerdo con los trámites ordinarios previstos en la normativa de aplicación». A dicho informe se refiere la STC 16/2023, de 7 de marzo

singulariza respecto de otros órganos de cooperación en la medida en que es un instrumento más sin pretensión alguna de exclusividad como medio de relación. Igualmente, ha destacado que se trata de un mecanismo de cooperación voluntaria entre el ejecutivo estatal y el autonómico que, al igual que el resto de los instrumentos cooperativos, no puede alterar la distribución competencial ni puede condicionar ni limitar el ejercicio de las competencias de ambas instancias, negando la posibilidad de que pueda configurarse como una instancia de codecisión, sin perjuicio de su labor participativa y colaboradora que permita la concertación voluntaria de las respectivas competencias implicadas⁴⁷.

La Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, introdujo en el art. 33.2 de la LOTC un nuevo procedimiento con la expresa intención de reducir la conflictividad entre el Estado y las comunidades autónomas ante el Tribunal Constitucional. Diversos estudios han mostrado cómo desde su instauración el procedimiento ha permitido evitar numerosos procesos jurisdiccionales (Quadra-Salcedo Janini 2021: 170-181). La doctrina constitucional también se ha ocupado del papel de las comisiones bilaterales de cooperación como instrumento tendente a la resolución de controversias competenciales, si bien, paradójicamente, sus pronunciamientos han tenido lugar cuando dichas controversias se encuentran en trance de ser resueltas por el propio Tribunal. Se trata de la colaboración que, más que fruto de la voluntad de las partes, trata de evitar un posible recurso de inconstitucionalidad. Así, en dicha situación, ha sentado criterios como los siguientes:

- a) Los acuerdos de las comisiones bilaterales de cooperación en este ámbito no pueden impedir el pronunciamiento de este tribunal acerca de las infracciones constitucionales que se denuncian en el proceso (SSTC 106/2009, de 4 de mayo, FJ 3; 22/2015, de 16 de febrero, FJ 3; 79/2017, de 22 de junio, FJ 10, y 83/2020, de 15 de julio, FJ 6), y tampoco pueden erigirse en parámetro de constitucionalidad de las

⁴⁷ Aunque esa concertación voluntaria o su falta implique un deber de motivación estatal. Así resulta del FJ 117 de la STC 31/2010 que señala que «El deber de motivación o exteriorización por el Gobierno del Estado de la discrepancia con la posición determinante de la Generalitat en los casos dichos en que expresamente aparece así calificada puede configurarse en principio, dados los genéricos términos de la disposición impugnada, como un mecanismo de colaboración en supuestos en los que resultan o pueden resultar especialmente afectados los intereses de la Comunidad Autónoma, sin que en modo alguno el Estado resulte vinculado en la decisión que deba adoptar en el ejercicio de sus competencias».

disposiciones cuestionadas en un recurso de inconstitucionalidad (STC 217/2016, de 15 de diciembre, FJ 6).

- b) En los supuestos en que se acuda al trámite conciliatorio previo contemplado en el citado precepto de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, el marco de la discrepancia o controversia es el que se establece «en el acuerdo sobre iniciación de las negociaciones, que es objeto de publicación oficial y se comunica al Tribunal Constitucional. Es este acuerdo, por tanto, el que desempeña una función de delimitación del contenido de un eventual recurso de inconstitucionalidad posterior» [SSTC 8/2012, de 18 de enero, FJ 2 a); 182/2013, de 23 de octubre, FJ 2 a); 34/2014, de 27 de febrero, FJ 2 a), y 197/2015, de 24 de septiembre, FJ 2 c)]. La identificación de los preceptos conflictivos que realiza el acuerdo de la correspondiente Comisión Bilateral de Cooperación exigido por el art. 33.2 LOTC, limita el ámbito objetivo del recurso de inconstitucionalidad interpuesto ante la constatada imposibilidad de solucionar satisfactoriamente la cuestión controvertida⁴⁸. Lo limita en cuanto al máximo, pero no impide la resolución parcial de las discrepancias y, consecuentemente, la reducción del ámbito objetivo del recurso, en la medida en que no se extienda finalmente a la totalidad a los preceptos controvertidos en la fase conciliatoria [STC 102/2013, de 23 de abril, FJ 2.A].
- c) Por último, tampoco es necesario agotar el plazo ampliado de nueve meses para la interposición del recurso y la parte actora no viene obligada a exponer las razones por las que estima que no es posible el acuerdo y que le han llevado a interponer anticipadamente el recurso⁴⁹.

⁴⁸ Opera así de modo similar al requerimiento previo en los conflictos positivos de competencia la interposición de los conflictos positivos de competencia, que deben presentar necesariamente las comunidades autónomas cuando deseen impugnar una actuación estatal, y solo facultativamente el Gobierno del Estado, cuando desee impugnar una actuación autonómica, aunque en la práctica el Estado también requiere previamente a los Gobiernos autonómicos, para intentar resolver el conflicto antes de acudir al Tribunal Constitucional (arts. 62 y 63 LOTC). La interposición del conflicto ante el Tribunal Constitucional solo procede si el trámite de requerimiento no ha dado lugar a una solución satisfactoria, sin perjuicio de que el Gobierno del Estado pueda plantear directamente el conflicto ante el Tribunal Constitucional, sin acudir a este trámite.

⁴⁹ Tal como se argumenta en la STC 14/2015, de 5 de febrero, FJ 3: «Así, sin perjuicio de la valoración que merezca, desde la perspectiva de los principios de lealtad institucional y cooperación que han de informar las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas, el hecho de que la interposición del recurso se haya producido dentro del

3. ÓRGANOS BILATERALES SECTORIALES

También ha de aludirse, siquiera sumariamente, a los órganos bilaterales sectoriales previstos en los estatutos de autonomía, como es el caso de las comisiones mixtas y paritarias para asuntos económicos y fiscales previstas en algunos estatutos de autonomía⁵⁰. Ha de advertirse en todo caso la necesidad de un entendimiento adecuado de estos órganos bilaterales, en el sentido de que el interés general no puede consistir en la suma de los intereses particulares de cada una de las comunidades autónomas ni puede hacerse efectivo a través de la atención a sus reivindicaciones en este tipo de mecanismos bilaterales de cooperación, los cuales adquieren su pleno sentido en el tratamiento de las cuestiones que afecten a la relación entre el Estado y la comunidad autónoma de que se trate.

V. ALGUNAS MANIFESTACIONES FUNCIONALES DE LA COOPERACIÓN

1. PARTICIPACIÓN

Debe hacerse ahora referencia a previsiones que, de un modo u otro, prevén la participación autonómica en la toma de decisiones estatales o su contrario, la participación estatal en ámbitos autonómicos de decisión.

En cuanto al primero de los ámbitos señalados, se rige por un principio señalado con toda claridad en la STC 31/2010, FJ 111, que puede denominarse «la perfecta libertad estatal», en cuya virtud la participación de la comunidad autónoma en las instituciones, organismos y los procedimientos de toma de decisiones del Estado que pueden afectar a las competencias autonómicas necesariamente han de dejar a salvo la titularidad de las competencias estatales

mes siguiente al acuerdo de inicio de negociaciones, lo cierto es que no resulta en todo caso exigible, pues no viene impuesto por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que las negociaciones amparadas en el art. 33.2 LOTC hayan de prolongarse durante la totalidad del plazo ampliado de nueve meses, ni, por lo mismo, tampoco que hayan de explicitarse las razones que llevan a la parte actora, sea esta el Estado o una Comunidad Autónoma, a considerar que dichas negociaciones no pueden conducir a una avenencia, con la consecuencia de que la aplicación en su totalidad del plazo previsto en el artículo 33.2, no va a producir resultado alguno, decidiendo, por tanto, interponer el recurso antes de la expiración del mencionado plazo de nueve meses».

⁵⁰ Por ejemplo, el catalán (art. 201), el aragonés (art. 109) o el balear (art.125). Órganos cuya constitucionalidad fue confirmada en la STC 31/2010, de 28 de junio, FFJJ 131 y 135.

eventualmente implicadas y la libertad que en su ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado. Corolario de lo anterior es que es reiterada la doctrina constitucional que establece que es el Estado el único competente para establecer los casos y los modos en que dicha participación haya de verificarse, por proyectarse la participación en ámbitos que le corresponden constitucionalmente y sin perjuicio de su posible incidencia en competencias o intereses de la comunidad autónoma⁵¹.

En dicho marco es posible distinguir en la doctrina constitucional varios supuestos de participación en decisiones ajenas, siendo consustancial a este principio la voluntariedad en la participación en el instrumento de que se trate y la salvaguardia de las competencias de las Administraciones afectadas.

Así, por lo que hace a la participación estatal, pueden distinguirse dos supuestos. El primero es el de la norma autonómica que reclama la participación estatal. Supuesto posible siempre que tales órganos tengan una finalidad de cooperación y esa participación estatal, determinada por la norma autonómica, venga caracterizada necesariamente por la nota de voluntariedad, de suerte que ha de entenderse formulada en términos dispositivos para el Estado, al que corresponde, en todo caso, la decisión última acerca de su integración en el órgano creado por la instancia autonómica⁵². *A sensu contrario*, no quedaría amparada por este principio una pretensión estatal de

⁵¹ Por todas, STC 217/2016, de 15 de diciembre, FJ 5, con cita de la STC 101/2016, de 25 de mayo, FJ 10, al señalar que «no es función de las comunidades autónomas la de elegir en cada momento cuál es la fórmula de colaboración que mejor se adecúa a sus intereses», en cuanto que tales fórmulas no sustituyen, impiden o menoscaban el libre y pleno ejercicio por el Estado de sus propias competencias. Por el contrario, es el Estado el que tiene que determinar los concretos términos, formas y condiciones de la participación de la comunidad autónoma, debiendo en todo caso quedar a salvo la titularidad de las competencias estatales eventualmente implicadas y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado»

⁵² Por ejemplo, la STC 86/2014, de 29 de mayo, FJ 5, al referirse a la integración en el Consejo de Seguridad Pública de Euskadi de representantes de la Administración General del Estado, concluye, tras calificar a dicho órgano como de asesoramiento, que «nos encontramos ante el empleo de una técnica de cooperación deseable entre las Administraciones públicas con competencias en la materia, técnica consistente en la participación en un órgano colegiado con funciones de estudio y propuesta. Por tanto, como tal técnica de cooperación, viene caracterizada necesariamente por la nota de voluntariedad a la que ya hemos aludido, de suerte que dicha participación ha de entenderse formulada en términos dispositivos para el Estado, al que corresponde, en todo caso, la decisión última acerca de su integración en el Consejo de Seguridad Pública de Euskadi y los términos en la que ésta se produzca».

participación en órganos creados por las comunidades autónomas en uso de su potestad de autoorganización⁵³.

Es, por otra parte, posible la participación autonómica en decisiones estatales, lo cual abre, de nuevo, dos escenarios diferentes.

El primero es aquel en el que la propia norma estatal reclama o regula la participación autonómica.

Supuesto que ha recibido valoraciones distintas por parte del Tribunal en función de la delimitación de competencias resultante del ámbito material al que se refiera la norma. Así, la STC 194/2004 declara inconstitucional el modelo de cogestión de los parques nacionales, entre otras razones porque no responde al principio de cooperación entre distintas Administraciones públicas⁵⁴. Lo propio sucede la STC 15/2018, de 22 de febrero, respecto a determinadas previsiones del Real Decreto 1494/2011, de 24 de octubre, por el que se regula el fondo de carbono para una economía sostenible⁵⁵.

⁵³ Eso es lo que resulta de la doctrina de la STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 21.c) cuando afirma que «no habiendo duda de que esta potestad de autoorganización administrativa se halla limitada por la competencia del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18.^a de la Constitución), es también evidente que este título competencial del Estado no es bastante en ningún caso para legitimar la inserción forzosa en el seno de la Administración autonómica de un órgano jerárquicamente dependiente de la Administración del Estado, pues a ello se opone de raíz el derecho de todas las nacionalidades y regiones a la autonomía (arts. 2 y 117 de la Constitución), cuya más genuina expresión es la capacidad de autoorganizarse libremente, con respeto a los mandatos constitucionales. El Abogado del Estado aduce, en defensa del precepto de que ahora se trata, que el delegado del Gobierno en la Administración hidráulica autonómica no limita ni condiciona las atribuciones de las comunidades autónomas, ya que sus funciones se circunscriben al ámbito de la coordinación y la colaboración. Pero, con independencia de si son ésas u otras sus funciones, y de la incidencia que puedan tener en el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de aguas, la mera previsión legal de dicha figura organizativa conculca las competencias que las comunidades autónomas tienen para organizar libremente sus propias instituciones».

⁵⁴ Las razones son las siguientes: «El requisito de la voluntariedad no se satisface, puesto que la gestión conjunta la impone el precepto, y tampoco se salvaguardan las competencias de gestión de las comunidades autónomas recurrentes, que se ven obligadas a ejercitarlas conjuntamente con el Estado que, así, interviene en un ámbito en el que no ostenta competencias».

⁵⁵ La referida sentencia constata en su fundamento jurídico 8 que el Real Decreto 1494/2011 no establece ningún mecanismo concreto que sirva a los efectos de garantizar que las posiciones de las distintas comunidades autónomas sean consideradas por el Estado al establecer las directrices del fondo para la compra de créditos de carbono, los criterios y requisitos de selección de las reducciones verificadas de emisiones que puedan

Distinta conclusión se alcanzó en la STC 184/2016, de 3 de noviembre, en relación con la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional, en la medida en que se estimó que las comunidades autónomas con competencias en materia de seguridad pública debían participar en la elaboración de la estrategia de seguridad nacional y la Ley 36/2015 contemplaba una participación autonómica que les permitía una intervención suficiente en el marco de sus competencias⁵⁶. En un sentido similar la STC 36/2021, de 18 de febrero, respecto a determinadas previsiones de la regulación estatal en materia de adopción internacional, estimó que las mismas se ajustaban al orden competencial en la medida en que hacía posible una acción conjunta e integrada que requiere del consenso o, en su defecto, de la decisión mayoritaria de las comunidades autónomas competentes para la tramitación de los expedientes de adopción internacional⁵⁷.

Por otra parte, en los supuestos de participación autonómica en decisiones y órganos estatales, ya se ha señalado que la doctrina constitucional es constante y clara subrayando la libertad estatal para decidir cómo se articula dicha participación.

2. CONVENIOS DE COLABORACIÓN

2.1. *Entre Estado y comunidades autónomas*⁵⁸

Una de las manifestaciones típicas de la colaboración es la de los convenios de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas, hasta el

ser objeto de adquisición por el fondo, o en el proceso de selección de proyectos que se ubiquen en su territorio para la adquisición de reducciones verificadas de gases de efecto invernadero. Declara así inconstitucional la disposición adicional única, en la que se limita el papel de las comunidades autónomas a través de la comisión de coordinación de políticas de cambio climático al de recibir información periódica sobre el funcionamiento del fondo. Conclusión que se reitera en la STC 62/2018, de 7 de junio.

⁵⁶ Fundamentalmente mediante su participación en el Consejo de Seguridad Nacional, en la Conferencia Sectorial para Asuntos de la Seguridad Nacional y en el Sistema de Seguridad Nacional.

⁵⁷ Se trataba de cuestiones tales como establecer anualmente el número de nuevos expedientes de adopción con cada país de origen, así como sus eventuales modificaciones, en función de los cambios que se pudieran producir en el país de origen, o de la evolución de las adopciones; el número máximo de organismos acreditados para la intermediación en un país concreto o el modelo básico del contrato a suscribir entre los organismos acreditados y los adoptantes.

⁵⁸ Los convenios de cooperación tienen una regulación básica en el capítulo VI, del título preliminar, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector

punto de que se configura como el instrumento de cooperación de uso más común (Alli Aranguren 2003: 188). Constituyen un instrumento de cooperación de uso frecuente por la libertad contractual característica de esta figura, que le otorga una especial idoneidad y flexibilidad para atender situaciones específicas que requieren el acuerdo entre el Estado y una determinada comunidad autónoma, siempre dentro de la voluntariedad que caracteriza a la colaboración en general y a esta manifestación en particular⁵⁹. El ejercicio conjunto de competencias vehiculado a través de un convenio debe situarse siempre «dentro del respectivo e indisponible marco competencial», por lo que nunca debería dar lugar a que «el Estado recupere competencias en sectores de actividad descentralizados por completo». El principio de indisponibilidad de las competencias se proyecta también en la doctrina constitucional en materia de convenios. Con carácter general, cabe decir que en virtud de este principio se prohíbe tanto la adquisición y renuncia de las competencias mediante convenios⁶⁰ como el condicionamiento del ejercicio de las competencias de una parte a la suscripción del convenio⁶¹. Por su propia naturaleza contractual los convenios son bilaterales, pero la práctica viene mostrando un tratamiento multilateral de este instrumento en la medida en que se proponga la adopción del mismo texto a todas las comunidades autónomas (Tajadura Tejada 2010: 131).

En todo caso, debe resaltarse que el ámbito preferente de aplicación de los convenios se relaciona con la distribución de recursos presupuestarios y su gestión (Menéndez Rexach y Solozábal Echevarría 2011: 41-43). Un número significativo de convenios contiene compromisos financieros a cargo del Estado, por lo que en la práctica son utilizados por el Gobierno para impulsar políticas y actuaciones concretas que deben llevar a cabo las comunidades autónomas. En este caso, el Tribunal Constitucional ha confirmado reiteradamente su idoneidad en lo relativo a la aplicación a sus fines de las subvenciones estatales incluidas en los Presupuestos Generales del Estado y ha establecido a lo largo del tiempo una sólida doctrina acerca de los límites del *spending power* del Estado. Tal poder de gasto del Estado, manifestación

Público, que fija los requisitos que deben cumplir. Esta regulación se completa, para la Administración General del Estado con la Orden PRA/1267/2017, de 21 de diciembre de 2017, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 2017, por el que se aprueban las instrucciones para la tramitación de convenios. La información al respecto puede hallarse en <https://bit.ly/4onSWvA>.

⁵⁹ Lo que determina que quien ha suscrito un convenio no puede luego discutirlo en sede constitucional a través de un conflicto de competencias (en ese sentido ATC 192/2001, de 3 de julio).

⁶⁰ Por ejemplo, SSTC 71/1983, de 29 de julio y 95/1986, de 10 de julio.

⁶¹ SSTC 149/1995, de 11 de noviembre y 96/1986 de 10 de julio.

del ejercicio de la potestad legislativa atribuida a las Cortes Generales, no se define por conexión con el reparto competencial, al contrario de lo que acontece con la autonomía financiera de las comunidades autónomas que se vincula al desarrollo y ejecución de las competencias que, de acuerdo con la Constitución, le atribuyan los respectivos estatutos y las leyes. Sin embargo, ese poder de gasto estatal no le permite exceder el ámbito de sus competencias, al considerar la doctrina constitucional que la capacidad de gasto no constituye por sí misma una competencia autónoma y que la actividad de fomento debe ejercerse a través del sistema competencial, y no a su pesar o por encima del mismo. Se trata de la doctrina sistematizada en la STC 13/1992, de 6 de febrero, que estableció un esquema de delimitación competencial entre el Estado y las comunidades autónomas en cuanto al ejercicio de la potestad subvencional de gasto público, resumido en cuatro supuestos generales que, pese a su carácter abierto, continúan siendo el referente en esta materia (Quadra-Salcedo Janini 2024: 194-197). En relación con ello, el Tribunal también ha dejado sentado que el Estado no puede condicionar la suscripción de convenios y la asignación de recursos a la cofinanciación autonómica (al respecto, STC 128/1999, de 1 de julio).

2.2. Comunidades autónomas entre sí. El art. 145.2 de la Constitución

La única manifestación de la cooperación que tiene reflejo constitucional es la prevista en el art. 145.2 CE, un precepto criticado doctrinalmente (García Morales *et al.*, 2009) y a la que se achaca que esa cooperación horizontal se siga encontrando todavía en un estadio que puede calificarse de incipiente (Rodríguez de Santiago, 2018). El propio *Informe sobre las modificaciones de la Constitución española*, del Consejo de Estado, de febrero de 2006, reconoce que el régimen jurídico vigente es un obstáculo al desarrollo de este tipo de relaciones en nuestro sistema. Eso es cierto pero esa situación no puede ser solo achacable a la regulación, sino también a la cuestión de que los actores suelen buscar priorizar la relación con el Gobierno central antes que con otros Gobiernos autonómicos. Y de ahí también que doctrinalmente se haya reclamado la reforma de lo que se califica como una deficiente regulación (Tajadura Tejada 2010: 94-98). En todo caso, el precepto constitucional diferencia entre dos tipos de pactos con requisitos distintos: acuerdos de cooperación (sometidos a autorización de las Cortes) y los convenios de colaboración para la gestión y prestación de servicios propios (que solo precisan comunicación al Parlamento). El único pronunciamiento constitucional a este respecto es la STC 44/1986, de 17 de abril, la cual considera, por un lado, que el art. 145.2 CE no es un precepto que habilite a las comunidades para establecer convenios entre ellas, sino que solamente delimita por su contenido los requisitos a

que ha de atenerse la regulación de esta materia en los estatutos y establece el control por las Cortes Generales de los acuerdos o convenios de cooperación para que no se produzca una vulneración de la prohibición de federación que prescribe el art. 145.1 CE. Los acuerdos del art 145.2 CE son auténticos convenios jurídicos, con obligaciones jurídicamente exigibles y la clave para la distinción entre los convenios para la gestión y prestación de servicios propios de los mismos y los demás acuerdos de cooperación está en el objeto de estos.

Cabe señalar que las comunidades autónomas han acudido a cauces informales que no siguen el procedimiento previsto en el precepto constitucional. Así, la colaboración entre comunidades autónomas se ha canalizado a través de consultas y acuerdos informales entre las respectivas Administraciones, más que a través de los convenios o acuerdos a los que se refiere el art. 145.2 CE (Quadra-Salcedo Janini 2020: 1126).

3. CONCURRENCIA DE COMPETENCIAS SOBRE EL MISMO ESPACIO FÍSICO Y NECESIDAD DE COOPERACIÓN

La concurrencia de títulos competenciales sobre un mismo espacio físico obliga a la búsqueda de fórmulas que permitan, en cada caso, su concreta articulación⁶². Se plantea un problema de colisión entre dos títulos competenciales materialmente distintos que corresponden, por un lado, al Estado y, por otro, a la comunidad autónoma. Se trata, en definitiva, de la cuestión que suscita la concurrencia en un mismo espacio físico situado en el territorio de una comunidad autónoma de competencias del Estado y de la comunidad autónoma derivadas de títulos jurídicos distintos.

Dos son los parámetros utilizados para resolver este tipo de conflictos. En primer lugar, la previsión de adecuadas técnicas de cooperación que

⁶² El Tribunal Constitucional lo ha hecho en numerosas ocasiones, sentando una doctrina que es la que ahora se comenta. A título meramente ejemplificativo SSTC 77/1984, de 3 de julio, puertos; 56/1986, de 13 de mayo, defensa; 227/1988, de 29 de noviembre, Plan Hidrológico; 149/1991, de 4 de julio, costas; 36/1994, de 10 febrero, Mar Menor; 61/1997, de 20 de marzo, Ley del Suelo; 40/1998, de 19 de febrero, puertos de interés general; 149/1998, de 2 de julio, Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco; 164/2001, de 11 de julio, régimen del suelo y valoraciones; 204/2002, de 31 de octubre, aeropuertos de interés general; 14/2004, de 12 de febrero, Ley aragonesa de Ordenación del Territorio; 46/2007, de 1 de marzo, Ley balear de Ordenación del Territorio; 82/2012, de 18 de abril, Bardenas Reales; 5/2013, de 17 de enero, Ley del Ruido de Cataluña; 161/2014, de 7 de octubre, Ley del Ruido, 79/2019, de 5 de junio, Ley de Caza de Castilla-La Mancha y 63/2023, de 24 de mayo, Ley valenciana de Ordenación del Territorio.

permitan llegar a una solución satisfactoria para los intereses de las partes en conflicto, dado que resulta obligado para los titulares de estos tratar de integrarlas mediante los diversos instrumentos de colaboración y cooperación. En segundo lugar, y para el caso de que ello no sea posible, la determinación de cuál de las competencias en presencia haya de considerarse prevalente⁶³. De este modo los títulos competenciales estatales y autonómicos que se proyectan sobre el mismo espacio físico, pero que tienen distinto objeto jurídico, se limitan recíprocamente y deben integrarse preferentemente a través de fórmulas de cooperación o coordinación. En cuanto a las notas comunes a las técnicas de cooperación que se han juzgado constitucionalmente admisibles en esta situación, todas ellas tienen en común el diseño de un expediente de acomodación o integración entre dos competencias concurrentes que están llamadas a cohonestarse, evitando tener que seguir dos procedimientos separados y facilitando la colaboración entre las Administraciones estatal y autonómica para el cumplimiento de sus distintos fines. En definitiva, la concurrencia competencial no puede resolverse en términos de exclusión, sino que ha de acudir a un expediente de acomodación e integración de los títulos competenciales —estatal y autonómico— que convergen sobre un mismo espacio físico y que están llamados a relacionarse entre sí. La decisión resultante constituye un acto complejo en el que han de concurrir dos voluntades distintas, concurrencia que resulta constitucionalmente admisible cuando ambas voluntades resuelven sobre asuntos de su propia competencia.

Ahora bien, en el caso de que los cauces de cooperación resulten insuficientes para resolver esos conflictos, será preciso determinar cuál es el título prevalente en función del interés general concernido, que determinará la preferente aplicación de una competencia en detrimento de la otra.

Para ello, habrá que tomar en consideración cuál sea la competencia estatal de carácter sectorial que pretenda ejercerse, las razones que han llevado al constituyente a reservar esa competencia al Estado o el modo concreto en que este o la comunidad autónoma pretendan ejercer las que les corresponden.

La doctrina constitucional constata que el Estado tiene competencias que pueden incidir de manera importante sobre el territorio, de lo que extrae el corolario de que no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia concurrente, aunque también sea exclusiva, de una comunidad autónoma. Se recalca en muchas ocasiones que no puede olvidarse que cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva lo hace porque bajo la misma subyace un interés general,

⁶³ STC 46/2007, de 1 de marzo, FJ 6; y en el mismo sentido, SSTC 77/1984, de 3 de julio, FJ 3, y 40/1998, FJ 30.

que debe prevalecer sobre los intereses que puedan tener otras entidades territoriales afectadas, siempre y cuando aquella competencia se ejerza de manera legítima, sin limitar más de lo necesario la competencia autonómica⁶⁴.

A partir de las anteriores consideraciones, el Tribunal invariablemente viene concluyendo que el Estado tiene constitucionalmente reservadas ex art. 149.1 CE una pluralidad de competencias dotadas de una clara dimensión espacial, cuyo ejercicio puede condicionar las competencias autonómicas, en particular sobre ordenación del territorio o medio ambiente (por ejemplo, números 4, 13, 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 28 del art. 149.1 CE), debiendo el ente competente en esta materia respetar los condicionamientos que constitucionalmente se deriven de esas competencias estatales.

Sentada esta premisa, esto es, admitida la existencia de supuestos en los que el Estado, en el ejercicio de sus competencias, puede condicionar legítimamente la competencia autonómica y determinada la preferencia de la competencia estatal en virtud de su carácter más específico y, por consiguiente, la posibilidad de condicionar la concurrente competencia autonómica, este condicionamiento no ha de ser entendido en términos absolutos o concluyentes⁶⁵.

Por ello, apreciada la situación de concurrencia competencial en el mismo espacio físico y sentada la prevalencia de la competencia estatal, no toda actuación autonómica queda vedada, sino que el Tribunal debe determinar si el ejercicio concreto de la competencia autonómica puede transgredir o enervar el efectivo ejercicio de las competencias estatales que se han considerado prevalentes o, en otros términos, constatar que la infracción competencial es efectiva, lo que sucede en la gran mayoría de los casos sometidos a su consideración, pero no en todos.

En la mayor parte de los casos se constata que esa infracción competencial es efectiva, sobre todo en relación con infraestructuras de titularidad estatal (por ejemplo, SSTC 46/2007, 5/2013, 79/2019 o 63/2023). Una excepción a dicho planteamiento lo constituye la STC 82/2012, de 18 de abril⁶⁶, en la que se examina la relación entre la competencia autonómica sobre medio ambiente y la estatal en materia defensa nacional y se concluye en

⁶⁴ Así, entre muchas otras, SSTC 204/2002, de 31 de octubre, FJ 7; 31/2010, de 28 de junio, FJ 59, y 161/2014, de 7 de octubre, FJ 4.

⁶⁵ SSTC 14/2004, de 12 de febrero, FJ 5, y 46/2007, de 1 de marzo, FJ 10, u 82/2012, de 18 de abril, FJ 4.

⁶⁶ Resolutoria del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno con respecto a la Ley Foral 16/2000, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley Foral 10/1999, por la que se declara parque natural las Bardenas Reales de Navarra.

la validez de la declaración de espacio natural protegido sin elaboración previa del plan de ordenación de los recursos naturales de la zona, por cuanto sus efectos se diferencian hasta el cambio de uso del suelo ocupado por un polígono de tiro usado por el Ejército del Aire. Igualmente, las SSTC 182/2014, de 6 de noviembre, y 154/2014, de 25 de septiembre, estiman que determinadas previsiones de dos leyes autonómicas de declaración de parques naturales que enumeran determinados usos, aprovechamientos y actividades que se declaran incompatibles con la conservación de los recursos naturales en el recinto de tales espacios naturales protegidos se ajustan a lo previsto en la legislación sectorial estatal que regula esos usos⁶⁷.

4. INFORMES COMO TÉCNICA DE COOPERACIÓN

Por lo que respecta a los informes como técnica en la que se manifiesta funcionalmente este principio de cooperación es relevante apreciar que el Tribunal se ha aproximado a los mismos desde dos perspectivas diferenciadas en función de la instancia que había establecido el informe.

A estos efectos, desde la admisión de esta técnica con carácter general, la doctrina constitucional ha distinguido en función del tipo de norma que introducía esta exigencia de informe.

En primer término, ha considerado constitucionalmente admisible que una norma integrante del bloque de constitucionalidad, como es el estatuto de autonomía, establezca dicho trámite de informe en supuestos de ejercicio de competencias estatales en las que haya intereses autonómicos afectados⁶⁸. Se trata de un mecanismo de colaboración entre la comunidad autónoma y el Estado aplicable en materias en las que resultan afectadas e implicadas las competencias y los intereses de una y otra, pero con el límite de que en modo alguno se desplace o enerve la competencia estatal de que se trate⁶⁹.

⁶⁷ Resuelven los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el presidente del Gobierno respecto de diversos preceptos de la Ley de Castilla-La Mancha 5/2011, de 10 de marzo, de Declaración del Parque Natural de la Sierra Norte de Guadalajara, y en relación con la Ley de Castilla La Mancha 6/2011, de 10 de marzo, de Declaración del Parque Natural del Valle de Alcudia y Sierra Madrona.

⁶⁸ En algunos casos, el Tribunal ha apreciado la existencia de vicio de inconstitucionalidad en la aprobación de normas legales por no respetarse el trámite de informe requerido por disposiciones integrantes del bloque de constitucionalidad (por todas, STC 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 8).

⁶⁹ Por ejemplo, la STC 155/2017, de 21 de diciembre, FJ 5, razona en los términos siguientes: «El informe previsto en el artículo 72.3 EAAr, como otros de análogo carácter que establecen la propia Constitución o normas infraconstitucionales, es un

Ahora bien, en algún caso la doctrina constitucional se ha mostrado un tanto vacilante en relación con el supuesto en el que dicho informe no se haya solicitado o no haya podido hacerse efectivo. La STC 13/2015, de 5 de febrero, declaró inconstitucionales y nulas diversas disposiciones de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, que afectaban al régimen de transferencias hídricas a través del acueducto Tajo-Segura, porque en el procedimiento legislativo no se había recabado el informe de la Comunidad Autónoma de Aragón, tal y como exigía el art. 72.3 del Estatuto de Autonomía de Aragón, a tenor del cual «para la defensa de los derechos relacionados con el agua contemplados en el artículo 19, la Comunidad Autónoma emitirá un informe preceptivo para cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencia de aguas que afecte a su territorio». El Tribunal difirió un año la eficacia de la declaración de nulidad. Si se quería evitar esa nulidad diferida, había que tramitar y aprobar unas nuevas disposiciones legales con el mismo contenido que las declaradas inconstitucionales, subsanando la deficiencia declarada. La posterior STC 155/2017, de 21 de diciembre, versa sobre la forma en la que, con ocasión de la tramitación parlamentaria de la modificación de la Ley de Montes, se dio cumplimiento a las obligaciones derivadas de la STC 13/2015 y matiza la doctrina anterior con fundamento en dos consideraciones: el hecho de que no se omitió la solicitud de informe, aunque dicha solicitud no hizo que se

instrumento de cooperación mediante el cual la Comunidad Autónoma es llamada a intervenir en el curso de un procedimiento estatal a fin de hacer valer sus competencias e intereses, de principio afectados por el ejercicio de una competencia que corresponde, con todo, exclusivamente al Estado; en este caso, la contemplada en el artículo 149.1.22 CE para la “legislación” y “ordenación” de “recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma”. El trámite es preceptivo para el Estado, si bien el informe a emitir por la Comunidad Autónoma no es vinculante [SSTC 110/2011, de 22 de junio, FJ 15, y 13/2015, FJ 5 a)]. El carácter preceptivo del trámite implica que, cuando se dé el supuesto al que se refiere este artículo 72.3 EAAr, el órgano del Estado ha de instar de la Comunidad Autónoma la emisión del oportuno informe y dar ocasión para que el criterio autonómico pueda ser manifestado y tenido en cuenta en cada fase procedimental relevante antes de que llegue a su término el procedimiento mismo; esto es, antes de que culmine el ejercicio por el Estado de su competencia exclusiva. La apertura de este trámite en la secuencia del procedimiento de que se trate y cuando concurra el supuesto del precepto estatutario es, en suma, un deber para los órganos del Estado, como lo es también para estos mismos órganos, en correspondencia con ello, el deber de respetar el ejercicio efectivo de esta atribución autonómica». Por su parte, la STC 16/2023, de 7 de marzo, resume la doctrina constitucional respecto al informe del Parlamento de Canarias previo a cualquier modificación del régimen económico y fiscal de Canarias.

parase el procedimiento legislativo y por lo que se considera una actuación poco diligente de la comunidad autónoma, por cuanto no remitió informe alguno a las Cortes Generales (aun cuando la norma sobre la que se informaba ya había sido aprobada en el Congreso).

Por otra parte, también ha entendido que la inclusión en normas autonómicas de este trámite de informe de la comunidad autónoma sobre determinadas actuaciones estatales puede ser introducida por el legislador autonómico como exigencia derivada «del recto entendimiento del alcance que las competencias implicadas tienen en el bloque de la constitucionalidad»⁷⁰, a lo que se añade que el informe de la comunidad autónoma carece de carácter vinculante, por lo que la competencia estatal no resulta alterada ni menoscabada, de modo que el informe tiene por objeto establecer un mecanismo de cooperación en un ámbito en el que resultan afectados intereses estatales y autonómicos. Valoración diferente merece el caso de que al informe en cuestión se le atribuya carácter vinculante, lo que, a juicio del Tribunal, excede del marco competencial, así como del ámbito de cooperación interadministrativa, al suponer la imposición unilateral del criterio autonómico en un ámbito de decisión, en principio, materialmente compartido. En dicha concepción subyace la construcción de la preeminencia, en último término, de las competencias estatales, bajo el argumento de 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. Debe tenerse en cuenta, en última instancia, que cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva lo hace porque bajo la misma subyace —o, al menos, así lo entiende el constituyente— un interés general, interés que debe prevalecer sobre los intereses que puedan tener otras entidades territoriales afectadas»⁷¹.

Esta misma preeminencia de las competencias estatales se aprecia en los supuestos en los que el informe vinculante, regulado por el Estado, afecta a las competencias autonómicas⁷². Supuestos en los que esta técnica se admite como mecanismo de acomodación o integración de dos competencias

⁷⁰ STC 243/1993, de 15 de julio, FJ 4, y también SSTC 15/1998, de 22 de enero, FJ 7; 110/1998, de 21 de mayo, FJ 7; y 46/2007, de 1 de marzo, FJ 10.

⁷¹ STC 46/2007, de 1 de marzo, FJ 5.

⁷² La STC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 21.a), indica que «la intervención del Estado mediante la técnica del informe preceptivo y vinculante debe reputarse constitucionalmente legítima cuando se funde en el ejercicio de una competencia propia sobre una determinada materia (competencia que es indisponible) que le habilite para actuar, distinta de la materia sobre la cual la Comunidad Autónoma ejerce su propia competencia de autorización».

concurrentes, estatal y autonómica, que están llamadas a cohonestarse. Ahora bien, también ha de tenerse en cuenta que la fuerza que adquieren esos informes al tener carácter vinculante convierte, de hecho, la decisión autonómica en un acto complejo en el que han de concurrir dos voluntades distintas. Concurrencia que solo es constitucionalmente admisible cuando ambas instancias resuelven sobre asuntos de su propia competencia, de modo que el carácter vinculante del informe estatal es predicable de aquellos aspectos que se pronuncien sobre materias de competencia estatal, ya que, en otro caso, se trataría de un control estatal sobre el ejercicio de las competencias autonómicas que excedería de los que son constitucionalmente admisibles⁷³.

Finalmente, no hay nada inconstitucional en que el Estado regule en ámbitos de su competencia trámites de consulta o informe a las comunidades autónomas. Ello no supone ninguna dejación de funciones, sino una técnica de «participación autonómica en la adopción de decisiones estatales» que deja «a salvo la titularidad de las competencias estatales eventualmente implicadas y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado» y un «mecanismo de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas consustancial a la estructura compuesta del Estado de las Autonomías» que «respete» y no altera el «orden constitucional de distribución de competencias [...] ni su carácter indisponible»⁷⁴. Es una técnica de colaboración constitucionalmente posible y que puede prever el Estado para

⁷³ Criterio sostenido con reiteración por la doctrina constitucional desde su formulación inicial en la STC 103/1989, de 8 de junio, FJ 7. Para la doctrina constitucional, la autonomía constitucionalmente garantizada es compatible con los controles sobre la actuación de aquellas, siempre que tales controles se ajusten a la Constitución [STC 14/2018, de 20 de febrero, FJ 10 c)]. Por otro lado, ha hecho hincapié en que los controles genéricos e indeterminados resultan contrarios al principio constitucional de autonomía. También ha excluido que las competencias estatales permitan proyectar sobre la autonomía que la Constitución garantiza controles de carácter jerárquico o que coloquen a las comunidades autónomas, respecto del Estado, en situaciones de subordinación [STC 79/2017, de 22 de junio, FJ 17.a) y STC 33/2018, de 12 de abril, FJ 12.b)], ya que «tal situación no resulta compatible con el principio de autonomía y con la esfera competencial que de éste deriva (Sentencia 4/1981, de 2 de febrero, y 6/1982, de 22 de febrero)» (STC 76/1983, FJ 12 y STC 134/2011, FJ 10). En todo caso, en este ámbito, «el ejercicio de las competencias propias del Estado no puede suponer una sustitución en la definición autonómica de sus propias políticas en el ámbito de su competencia» [STC 14/2018, FJ 10.c) y STC 101/2016, de 21 de mayo, FJ 7].

⁷⁴ STC 184/2012, de 17 de octubre, FJ 8, con cita de sentencias anteriores, sobre los preceptos de la LOCE que regulaban trámites de informe y consulta de las comunidades autónomas con carácter previo a la toma de decisiones de competencia del Estado.

preparar la toma de decisiones en ámbitos de competencia compartida, que no altera el hecho de que la decisión final corresponde al titular de la competencia.

5. INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN

La existencia de deberes recíprocos de intercambio de información entre las Administraciones públicas ha sido considerada una consecuencia del principio general de colaboración que debe presidir las relaciones entre todas ellas⁷⁵. Lo propio sucede con la fijación de mecanismos previos de intercambio de información tendente a la siempre deseable solución de diferencias por vía de cooperación.

Relación con este mecanismo de intercambio de información presenta la doctrina constitucional en torno a la posibilidad de creación de registros administrativos estatales en ámbitos de competencia autonómica, posibilidad admitida por la doctrina constitucional siempre que exista un título competencial estatal que justifique la existencia de tal registro y que la información de la que se nutre sea suministrada por las comunidades autónomas e incorporada en sus términos al mencionado registro⁷⁶.

⁷⁵ Así, en la STC 154/2017, de 21 de diciembre, FJ 7

⁷⁶ La cuestión la resume la STC 7/2019, de 17 de enero, FJ 3, señalando que «el Estado puede establecer los registros administrativos que estime necesarios para ejercer sus competencias, distintas de la prevista en el artículo 149.1.8 CE, si bien al regular el régimen jurídico de esos registros deberá respetar las competencias de ejecución que hayan asumido las comunidades autónomas en relación con esa materia (SSTC 236/1991, de 12 de diciembre, FJ 6; 203/1992, de 26 de noviembre, FJ 3 y 243/1994, de 21 de julio, FJ 6, entre otras). Como tiene advertido la doctrina de este Tribunal, sin olvidar las diferencias entre unas y otras materias, desde los diferentes criterios de distribución competencial, «es constitucionalmente posible la creación de un registro único para todo el Estado que garantice la centralización de todos los datos a los estrictos efectos de información y publicidad» y, a este fin, «fijar las directrices técnicas y de coordinación necesarias» para garantizar su centralización. Ello sin perjuicio de que en estos supuestos «el Estado debe aceptar como vinculantes las propuestas de inscripción y de autorización o de cancelación y revocación que efectúen las comunidades autónomas que ostentan las competencias ejecutivas» en la materia. Pues si las facultades del Estado están circunscritas a la potestad normativa para la creación de un registro único, «estas otras facultades, de índole ejecutiva, exceden de su ámbito de actuación competencialmente posible» (por todas, SSTC 243/1994, de 21 de julio, FJ 6; 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 12; 11/2015, de 5 de febrero, FJ 6, y 32/2016, de 18 de febrero, FJ 6).

VI. CONSIDERACIONES FINALES

A partir de lo anteriormente expuesto pueden formularse, siquiera de modo sumario, algunas consideraciones finales a modo de conclusión.

La Constitución no menciona principios, supuestos o técnicas de colaboración que rijan las relaciones intergubernamentales. Esa carencia de bases constitucionales del principio de cooperación y de los principales instrumentos en que este se concreta ha tenido que ser suplida por la doctrina constitucional.

Solo el Tribunal Constitucional, de forma puntual, dispersa y terminológicamente imprecisa, ha establecido que el deber de colaboración se encuentra implícito en el sistema de organización territorial derivado de la Constitución y los estatutos de autonomía, sin que sea menester justificarlo en preceptos concretos y se ha referido también a diversos órganos, técnicas y mecanismos a través de los cuales puede hacerse efectivo el principio de cooperación, esencial en un Estado descentralizado como el que de modo esquemático configura la Constitución española.

Es cierto que dicha doctrina no es, en muchos casos, determinante de la decisión del Tribunal, sino que, todo lo más, proporciona el contexto en el que dicha decisión se enmarca o bien se formula como una recomendación a tomar en cuenta por los sujetos implicados. En muy escasas ocasiones, este principio y sus manifestaciones aparecen como *ratio decidendi* de las decisiones del Tribunal, siendo su papel más usual el de refuerzo de una argumentación diferente.

En todo caso, la doctrina constitucional ha resaltado la voluntariedad de la colaboración y la indisponibilidad de las competencias, de suerte que no cabe transferencia o renuncia de competencias por la vía cooperativa que comporte una inadmisible alteración del orden competencial dispuesto por la Constitución y los estatutos de autonomía.

Es también indudable que dicha doctrina, expresada muchas veces en forma de las ya mencionadas recomendaciones, ha posibilitado la formalización del modelo de relaciones intergubernamentales, imprescindible para tratar de conseguir un funcionamiento lo más armónico posible del sistema. En ese sentido, la doctrina constitucional ha contribuido a la profundización de la participación de las comunidades autónomas en las decisiones del Estado, dotando al modelo autonómico de órganos, procedimientos y métodos de trabajo que, en la medida de lo posible, aseguren la coherencia y eficiencia del sistema descentralizado que la Constitución diseña.

Bibliografía

Alli Aranguren, J. C. (2003). El principio de cooperación en la doctrina del Tribunal Constitucional español. *Revista de Estudios Autonómicos*, 2-3, 163-198.

- Álvarez Álvarez, L. (2008). La función de la lealtad en el Estado autonómico. *Teoría y Realidad Constitucional*, 22, 493-524. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.22.2008.6826>.
- Aragón Reyes, M. (2021). Cuarenta años de Tribunal Constitucional. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 25 (1), 35-55. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/aajc.25.02>.
- Biglino Campos, P. (2004). La lealtad constitucional en el estado de las autonomías. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 1, 51-74.
- Carranza, G. G. (2022). *La lealtad federal en el sistema autonómico español*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- Cruz Villalón, P. (1990). La doctrina constitucional sobre el principio de cooperación en *Comunidades autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*. Madrid: Tecnos.
- García Morales, M. J., Montilla Martos, J. A. y Arbos Marín, X. (2006). *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- González García, I. (2016). El papel de la norma en la colaboración interterritorial: propuestas de reforma. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 23, 160-200.
- Ibáñez Buil, P. (2023). *Recurso de inconstitucionalidad y delimitación de competencias: un estudio de la doctrina constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Menéndez Rexach, Á. y Solozábal Echavarría J. J. (2011). *El principio de colaboración en el Estado autonómico*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- Navalpotro Ballesteros, T. (2024). La obligatoriedad de los acuerdos de las conferencias sectoriales: una lectura marcada por el principio de cooperación: referencia especial a los acuerdos del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y a su incidencia sobre el título competencial en materia de asistencia social. *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*. Disponible en: <https://is.gd/kN9TAh>.
- Quadra-Salcedo Janini, T. de la (2020). Artículo 193, Convenios y acuerdos de cooperación con otras comunidades autónomas: De las relaciones institucionales y acción exterior de la Comunidad Autónoma de Canarias: relaciones interadministrativas (arts. 191 a 194). En *Comentarios a la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias* (pp. 1123-1131). Madrid; Santa Cruz de Tenerife: Boletín Oficial del Estado; Parlamento de Canarias.
- Quadra-Salcedo Janini, T. de la (2021). Un balance sobre la conflictividad y la cooperación en la resolución de las controversias competenciales. En C. Colino (coord.). *Retos de la gobernanza multinivel y la coordinación del Estado autonómico: de la pandemia al futuro* (pp. 149-182). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Quadra-Salcedo Janini, T. de la (2024). La «obligada» articulación de la gobernanza autonómica en materia de ayudas y subvenciones. En E. Pajares Montolío y M. T. Salvador Crespo (coord.). *Una nueva gobernanza para el siglo XXI* (pp. 193-214). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Rodríguez de Santiago, J. M. (2018). Artículo 145 CE: Convenios y acuerdos entre comunidades autónomas. En M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer y M. E. Casas Baamonde (dir.). *Comentarios a la Constitución Española. XL Aniversario* (pp. 1112-1118). Madrid: Fundación Wolters Kluwer; Boletín Oficial del Estado.

- Tajadura Tejada, J. (2010). *El principio de cooperación en el Estado autonómico: el Estado autonómico como Estado federal cooperativo*. Albolote: Comares.
- Tornos Mas, J. (2013). Las Administraciones públicas y sus relaciones. En M. Sánchez Morón y N. Maurandi Guillén (dirs.). *Comentarios a la Ley 30/92*. Valladolid: Lex Nova-Thomson Reuters.