

# EL EJERCICIO DE LA COORDINACIÓN ESTATAL A TRAVÉS DE LAS ACTUACIONES COORDINADAS

## The exercise of state coordination through Coordinated Actions

JOSÉ ANTONIO MONTILLA MARTOS

Universidad de Granada

montilla@ugr.es

### *Cómo citar/Citation*

Montilla Martos, J. A. (2023).

El ejercicio de la coordinación estatal a través de las actuaciones coordinadas.

*Revista de Estudios Políticos*, 202, 105-135.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.202.04>

### **Resumen**

En este trabajo se estudia el ejercicio de la función de coordinación por parte del Estado como una modalidad singular de colaboración. Se analiza su sentido constitucional y sus límites, distinguiéndola de otras formas de colaboración y de la fijación de bases. En ese marco, se analiza la primera experiencia de ejercicio de la función de coordinación a través de la declaración de actuaciones coordinadas durante la pandemia de la COVID-19 y se hacen propuestas para una utilización más adecuada en el futuro.

### **Palabras clave**

Coordinación; colaboración; cooperación voluntaria; conferencias sectoriales; actuaciones coordinadas.

### **Abstract**

This paper studies the exercise of the coordination function by the State as a unique modality of collaboration. Its constitutional sense and its limits are analyzed, distinguishing it from other forms of collaboration and the establishment of bases. Within this framework, the first experience of exercising the coordination function through the declaration of Coordinated Actions during the COVID-19 pandemic is analyzed and proposals are made for a more appropriate use in the future.

**Keywords**

Coordination; collaboration; voluntary cooperation; sectoral conferences; Coordinated Actions.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCION. II. SENTIDO CONSTITUCIONAL DE LA COORDINACIÓN ESTATAL. III. EJERCICIO DE LA FUNCIÓN DE COORDINACIÓN A TRAVÉS DE LAS ACTUACIONES COORDINADAS. IV. PROPUESTAS PARA EL EJERCICIO FUTURO DE LA FUNCIÓN DE COORDINACIÓN. *BIBLIOGRAFÍA.*

---

### I. INTRODUCCIÓN

La pandemia de la COVID-19 ha cambiado nuestras vidas. Nos ha obligado a repensar la forma de estar en el mundo en cuanto nos hemos sentido débiles e inermes frente a un enemigo inesperado. La Constitución, que regula la organización política de una sociedad, se ha visto afectada por esta situación en distintos ámbitos, desde el ejercicio de los derechos a las relaciones entre los distintos poderes. Y también, lógicamente, ha incidido en las relaciones de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas (CC.AA.).

Son conocidos los presupuestos de las relaciones de colaboración en nuestro ordenamiento constitucional. La Constitución no había incluido técnicas e instrumentos para regular las relaciones del Estado con las CC.AA. Las razones de esta omisión son diversas, pero, en general, debemos vincularlas al carácter básicamente procedimental del título VIII; a su preocupación por el reparto de las competencias más que por su ejercicio, y también a la voluntad de diferenciarse del federalismo, en la misma línea que la Constitución de 1931 (Aja, 2004: 12).

No obstante, desde sus primeras sentencias el Tribunal Constitucional ha considerado que, pese a la omisión del constituyente, no era necesario justificar el deber de colaboración en preceptos constitucionales concretos y ha establecido en su doctrina principios generales precisados de concreción. En este sentido, más allá del atisbo regulador que supuso la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, el reconocimiento normativo de los instrumentos y procedimientos de colaboración se produce en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAPPAC), especialmente tras su reforma de 1999. E, incluso entonces, se limita a establecer los principios que deben regir las relaciones entre las distintas Administraciones y a concretar algunos de sus instrumentos. Finalmente, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), contiene una regulación más

completa de estas relaciones de colaboración pues, más allá de los principios, se detiene en la organización y funcionamiento de los distintos instrumentos y técnicas de colaboración. En ese sentido, diferencia la cooperación voluntaria de la coordinación por parte del Estado, cuando lo prevea la Constitución (art. 140.1) y el distinto alcance de los acuerdos adoptados por las conferencias sectoriales en uno y otro supuesto (art. 151.2). En cualquier caso, no se ha configurado un marco completo de las relaciones de colaboración, sus instrumentos y procedimientos, sino menciones puntuales en las fuentes generales que regulan el funcionamiento de las Administraciones públicas<sup>1</sup>.

Este es el contexto en el que irrumpe la pandemia de la COVID-19. Es evidente que ha supuesto una exigente prueba para el modelo de colaboración perfeccionado de forma paulatina a través de la práctica política y el reconocimiento normativo. En concreto, se advierten tres fases distintas en la relación entre el Estado y las CC.AA. durante la pandemia: una primera fase de centralización en el Estado de las distintas actuaciones, con la declaración del primer estado de alarma (RD 463/2020, de 14 de marzo); una segunda fase marcada por la aparición de las relaciones de coordinación, que constituye el objeto central de estas páginas, y una tercera fase descentralizada, con el segundo estado de alarma de ámbito estatal (RD 926/2020, de 25 de octubre) (Biglino Campos, 2021: 23-32).

Sabemos que, ante la gravedad de la situación sanitaria, se declaró el estado de alarma, previsto en el art. 116 CE y en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio (LOEAES) para hacer frente a «crisis sanitarias tales como epidemias». El RD 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma, no altera la distribución de competencias entre el Estado y las CC.AA., pero la designación de cuatro miembros del Gobierno central como autoridades delegadas que adoptarán las medidas en la lucha contra la pandemia, de aplicación en todo el Estado, conlleva en la práctica una recentralización en la toma de decisiones en cuanto pueden dar «órdenes directas» a cualquier autoridad, soslayando el reparto competencial (art. 6). En este sentido, la aplicación de las normas autonómicas resulta desplazada durante su vigencia. Continúan siendo válidas si se han dictado en el ámbito de sus competencias, pero durante ese tiempo excepcional pierden su eficacia aplicativa en favor de las normas estatales (Soloabal Echavarría, 2021a: 65; Guerrero Vázquez, 2021: 130)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Sobre esta evolución, Cámara Villar (2004); García Morales (2009: 65-76); Montilla Martos (2011: 154-161).

<sup>2</sup> En puridad, no estamos ante un supuesto de prevalencia como mecanismo de heterointegración, pues no se ha producido un conflicto normativo (Soloabal Echavarría, 2021a: 65), sino ante la aplicación del derecho de excepción que produce el mismo efecto de desplazamiento de la norma autonómica. Puede ser enjuiciada, en

Un primer punto de inflexión de las relaciones de colaboración durante la pandemia se produce con la adopción por el Consejo de Ministros de 28 de abril de 2020 del Plan para la Transición hacia una Nueva Normalidad y la aprobación de la Orden SND/387/2020, de 3 de mayo, en el denominado «proceso de desescalada». Como indica el preámbulo de la Orden, se pretende el «diálogo bajo los principios de cooperación y colaboración». En definitiva, se advierte ya durante el primer estado de alarma, especialmente durante la vigencia de las prórrogas cuarta (RD 514/2020, de mayo), quinta (RD 537/2020, de 22 de mayo) y sexta (RD 555/2020, de 5 de junio), una evolución de la centralización a la colaboración, con la referencia expresa al principio de cooperación.

No obstante, el cambio relevante que da inicio a la segunda fase ocurre cuando termina el primer estado de alarma y se aprueba el Real Decreto Ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria, ya al margen del derecho de excepción del art. 116 CE. Cambia el paradigma porque a partir de ese momento la coordinación —y no el mando único estatal— iba a ser la respuesta a la crisis sanitaria (Velasco Caballero, 2021: 45). Esa es la novedad relevante: junto a la cooperación voluntaria, en el seno de la conferencia sectorial en materia de sanidad y salud pública, el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (CISNS), se desarrollan, por primera vez, funciones de coordinación por parte del Estado. En ejercicio de la facultad competencial que le atribuye el art. 149.1.16 CE, el Estado impulsa las denominadas actuaciones coordinadas, previstas en el art. 65 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud (LCCSNS). De acuerdo con dicho artículo, las actuaciones coordinadas las declara el Ministerio «previo acuerdo del CISNS, con audiencia de las comunidades directamente afectadas». Lo destacable, por tanto, no es el desarrollo de la cooperación voluntaria en el seno del CISNS, sino la utilización por primera vez del instrumento de las actuaciones coordinadas en ejercicio de la función de coordinación que la Constitución reconoce al Estado, como una modalidad de colaboración con unas características singulares.

Luego, en la tercera fase, con un estado de alarma descentralizado (RD 926/2020, de 25 de octubre)<sup>3</sup>, el propio decreto que declara el estado

---

cualquier caso, la validez de esa actuación estatal que se impone sobre la autonómica. El límite es la proporcionalidad de cada medida en relación con el fin pretendido (Velasco Caballero, 2021: 47).

<sup>3</sup> Soslayamos el segundo estado de alarma declarado en relación con la COVID-19 (RD 900/2020, de 9 de octubre) por su limitación tanto en el contenido como en el territorio afectado. Afectaba solo a algunos municipios de la Comunidad Autónoma de Madrid, incluía únicamente algunas limitaciones de circulación para salir de la

excepcional se sitúa en el marco de la cooperación y la coordinación en la gestión de la pandemia. Así, más allá de considerar autoridad competente delegada a quien ostente la Presidencia de la comunidad autónoma, que queda habilitado para dictar órdenes, resoluciones y disposiciones por delegación del Gobierno de la nación (art. 2), atribuye una importante función al CISNS en cuanto, con la finalidad de garantizar la necesaria coordinación en la aplicación de las medidas, podrá adoptar a estos efectos los acuerdos que procedan, tanto en ejercicio de la cooperación voluntaria como de la función de coordinación. Ambas previsiones han sido cuestionadas por el Tribunal Constitucional<sup>4</sup>.

En cualquier caso, al margen de las limitaciones introducidas por el Tribunal Constitucional, resulta evidente que durante la pandemia han tenido un especial desarrollo las relaciones de colaboración. Debemos recordar que la crisis de la COVID-19 es, en su origen, una crisis sanitaria. Por ello, los poderes públicos han debido adoptar medidas sanitarias. También, como consecuencia de ello, se adoptaron medidas económicas, sociales, laborales o educativas pero en el marco de una crisis sanitaria. Como sabemos, la sanidad es una competencia compartida en la que al Estado le corresponde las «bases y la coordinación general» (art. 149.1.16 CE), mientras que el desarrollo y la ejecución de la materia es asumido por las CC.AA. Al producirse la pandemia, ante la dificultad para atender a unas necesidades imprevistas, se produjo una centralización en la adopción de medidas, para lo que se acudió al derecho de excepción previsto en el artículo 116 CE. Pero, como hemos comprobado, a medida que la respuesta a la pandemia era más organizada, las CC. AA. empiezan a participar en su gestión. Ello ha supuesto,

---

Comunidad y, en lo que ahora nos afecta, no hacía ninguna referencia a las relaciones de colaboración.

<sup>4</sup> La designación de los presidentes autonómicos como autoridades delegadas por el Gobierno para la gestión de la pandemia en su territorio fue declarada inconstitucional por la STC 183/2021/10 a partir de una interpretación literal del art. 7 LOAES. Al decir dicho precepto que el presidente de la comunidad autónoma podrá ser autoridad competente por delegación del Gobierno «cuando la declaración afecte exclusivamente a todo o parte de territorio de una Comunidad» considera el Tribunal que resulta inconstitucional la delegación a dichos presidentes para que sean autoridad delegada en su territorio en un estado de alarma declarado para toda España. También la función coordinadora atribuida al CISNS ha sido cuestionada en la STC 183/2021/10 al entender que debería haber correspondido al Gobierno y no a una conferencia sectorial, pues solo el Gobierno podía responder ante el Congreso de los Diputados. Como explicamos más tarde, esa conclusión denota una incorrecta comprensión de la función que cumple el CISNS en el ejercicio de la función coordinadora del Estado.

en definitiva, la aplicación de fórmulas de colaboración entre el Estado y las CC.AA. que existían en nuestro ordenamiento, lo que ha permitido advertir sus virtualidades, pero también sus deficiencias.

En la práctica, el balance ha sido positivo. Aún con las limitaciones del marco normativo, ordinario y constitucional, y los problemas derivados de un modelo territorial en el que ha solido imponerse el conflicto, las relaciones intergubernamentales de colaboración han tenido un notable desarrollo durante estos años<sup>5</sup>.

La conferencia sectorial en materia de sanidad, el CISNS, se ha reunido continuamente para abordar las numerosas situaciones problemáticas derivadas de la pandemia. En 2020 se produjeron ochenta y dos plenos del CISNS, más allá de los cientos de reuniones técnicas de sus grupos de trabajo, ponencias y comisiones, además de diecisiete reuniones de la Conferencia de Presidentes. Y en ellas, como se ha explicado, se percibe un proceso paulatino de mayor participación de las CC.AA., desde la mera recepción de información a la intervención efectiva en el proceso de toma de decisiones.

Pero no solo se han incrementado las reuniones del CISNS, que ya era antes de la pandemia una de las conferencias sectoriales que mejor funcionaba, con mayor actividad, más acuerdos adoptados y menos ausencias en las reuniones<sup>6</sup>. También otras conferencias sectoriales han incrementado su actividad. Así, la conferencia sectorial de educación se ha reunido ocho veces en 2020, cuando su media era de una reunión anual. En datos globales, durante 2017 hubo 59 reuniones de conferencias sectoriales, que fueron 65 en 2018 y descendieron a 49 en 2019. Sin embargo, en 2020 ha habido 169 y en 2021 y 175 reuniones<sup>7</sup>. Incluso se han producido las primeras reuniones conjuntas de conferencias sectoriales, hecho también relevante para el desarrollo de las relaciones de colaboración.

---

<sup>5</sup> Distinto es el balance de las relaciones entre los Gobiernos de las CC.AA., que tampoco se han desarrollado durante la pandemia, más allá de algún acuerdo bilateral entre CC.AA. vecinas (Kolling, 2021: 154).

<sup>6</sup> En 2019, el CISNS tuvo cinco sesiones, en las que se adoptaron 22 acuerdos y se presentaron 40 informes. Como explica González Gómez (2021: 77-78), además, tiene una buena estructura de comisiones y grupos de trabajo. En concreto, cuenta con «una Comisión delegada y un Comité Consultivo, diez Comisiones específicas (Salud Pública, Farmacia, Prestaciones, etc.), seis Ponencias (alertas y planes de preparación y respuesta, vacunas, etc.) y otra treintena de grupos de trabajo».

<sup>7</sup> Sorprende, en ese sentido, la escasa actividad del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del SAAD, también implicado competencialmente en la gestión de la pandemia, pero que solo celebró cuatro reuniones durante 2020 (Galán y Roig, 2020: 57-58; Hernández-Moreno, 2021: 104).

Este impulso cuantitativo ha conllevado un avance cualitativo. La reunión constante de estos órganos de colaboración, especialmente del CISNS, ha permitido avanzar en cultura de la colaboración sustentada en la lealtad institucional, que, como bien sabemos, es el déficit estructural de nuestro modelo. Aunque se han producido conflictos puntuales<sup>8</sup>, el acuerdo ha predominado sobre el conflicto. En cualquier caso, también se han advertido nítidamente las carencias e insuficiencias del modelo de relaciones intergubernamentales, que no son nuevas sino básicamente las que ya venía señalando la doctrina, pero que afloran en situaciones de crisis como la vivida: un modelo apenas institucionalizado y dependiente de la voluntad política del Estado.

Hasta aquí, por tanto, se observa una adaptación de las relaciones intergubernamentales a un suceso inesperado y de una especial gravedad que reclama una actuación compartida. En ese marco de colaboración aparece un supuesto nuevo en el que nos queremos detener. Junto al auxilio y la cooperación voluntaria se ha producido, por primera vez, el ejercicio de relaciones colaborativas de coordinación en el marco de la función de coordinación que el art. 149.1.16 CE atribuye al Estado.

Es importante profundizar en esta forma de relación, pues si analizamos en perspectiva la relación entre el Estado y las CC.AA. durante la pandemia podemos concluir que seguramente lo adecuado no era ni el modelo desarrollado en los primeros meses del estado de alarma, en los que la participación autonómica se limitaba a recibir información del «mando único» estatal, ni tampoco el desapoderamiento previsto en el último estado de alarma, sino el pretendido, aun con sus limitaciones, en el periodo intermedio (Balaguer Callejón, 2021, 104-105). Durante ese periodo se intentaban coordinar las actuaciones en los órganos multilaterales a través de las actuaciones coordinadas adoptadas por el Estado en ejercicio de su función de coordinación, con la concurrencia de las CC.AA. en el proceso decisorio.

## II. SENTIDO CONSTITUCIONAL DE LA COORDINACIÓN ESTATAL

En las relaciones intergubernamentales de colaboración resulta relevante distinguir los diversos instrumentos previstos en nuestro ordenamiento. El

---

<sup>8</sup> El conflicto ha sido permanente con la Comunidad de Madrid y también con Cataluña, al menos mientras se mantuvo Torra en la Presidencia. En el resto de los casos ha habido conflictos puntuales, especialmente cuando los Gobiernos eran de partidos políticos distintos, pero ha prevalecido el acuerdo. Es evidente que la relación política del Gobierno del Estado con los Gobiernos de las CC.AA. ha sido menos tensa que con los partidos de la oposición.



auxilio, o colaboración en sentido estricto, la cooperación voluntaria y la coordinación tienen naturaleza jurídica distinta y han planteado una problemática también distinta.

Durante mucho tiempo la distinción de estos instrumentos era una construcción dogmática apoyada en algunas sentencias del Tribunal Constitucional que diferenciaban el carácter voluntario de la cooperación del carácter impositivo atribuido, de una u otra forma, a la coordinación. En la actualidad, el deslinde está mejor definida en la LRJSP, al referirse a las distintas modalidades de colaboración. Es cierto que aparecen intercaladas con otros principios de distinto alcance y consecuencias como la lealtad institucional, la eficiencia en la gestión de los recursos públicos o la solidaridad interterritorial, entre otros (art. 140.1 LRJSP), pero, al menos, aporta una clarificación conceptual que no existía.

Por tanto, la colaboración se desarrolla a través de tres cauces, que tienen naturaleza distinta: el auxilio entre administraciones, la cooperación voluntaria y la coordinación.

El deber de auxilio, o colaboración en sentido estricto, consiste en la prestación de asistencia y apoyo mutuo para que cada Administración territorial pueda ejercer adecuadamente sus competencias. Su manifestación más habitual es el intercambio de información en relación con los distintos ámbitos competenciales (STC 18/1982/14) y, en un sentido más amplio, la obligación de facilitar la asistencia activa necesaria en el ejercicio de las competencias respectivas. La LRJSP lo define como el «deber de actuar con el resto de Administraciones Públicas para el logro de fines comunes» (art. 140.1 c) y lo concreta en obligaciones para las Administraciones públicas (art. 141) y en distintas técnicas de colaboración (art. 142). A mi juicio, la regulación es adecuada.

En segundo lugar, la cooperación tiene un carácter voluntario y se desarrolla en órganos de cooperación, como las conferencias sectoriales o las comisiones mixtas bilaterales. La LRJSP la ha definido como aquella situación en la que «dos o más administraciones públicas, de manera voluntaria y en ejercicio de sus competencias, asumen compromisos específicos en aras de una acción común» (art. 140.1 d). Luego, el art. 143 señala que «las administraciones cooperarán al servicio del interés general y podrán acordar de manera voluntaria la forma de ejercer sus respectivas competencias que mejor sirva a este principio». Además, la LRJSP regula las técnicas e instrumentos de cooperación y también regula órganos de cooperación, tanto de carácter multilateral como bilateral. En concreto, se refiere a la Conferencia de Presidentes (art. 146), a las conferencias sectoriales (arts. 147 a 152) y a las comisiones bilaterales de cooperación (art. 153).

Finalmente, la coordinación tiene la singularidad de que una de las Administraciones, la del Estado, posee capacidad para coordinar a las autonómicas, pues la Constitución le ha otorgado esa facultad. En este caso, no es un proceso

de carácter voluntario entre el Estado y la comunidad autónoma, sustentado en el principio de lealtad institucional, sino que el Estado ejerce un poder de dirección sobre las CC.AA. en virtud de una competencia constitucionalmente reconocida. La finalidad es la armónica integración de la actuación de las partes en el conjunto, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones (STC 32/1983).

Es, en cualquier caso, una forma de colaboración en aras de un funcionamiento eficaz del modelo de distribución de competencias, al menos por dos motivos. En primer lugar, «sin la colaboración de los entes a coordinar, ninguna coordinación es posible» (STC 106/1987/4). En este sentido, las CC.AA. deben intervenir de forma necesaria en el proceso decisorio, más allá de la mera participación. En segundo lugar, la coordinación no puede suponer una alteración de las competencias ni el ejercicio de competencias que corresponden a otros (STC 11/1986).

Su alcance resulta más indefinido por esa necesidad de respetar las competencias autonómicas. Se desarrolla a través de los mismos órganos de colaboración que la cooperación, pero los instrumentos no pueden ser los mismos. Esta es la cuestión que ha planteado más confusión durante la pandemia, al ser la más novedosa y precisada de concreción. En la práctica, resultaba afectada una de las tres materias en las que el Estado tiene constitucionalmente reconocida la función de coordinación. Según la LRJSP, la Administración General del Estado, cuando la Constitución le reconoce esa facultad, «tiene la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común» (art. 140.1 e). Con esa finalidad, los acuerdos adoptados en los órganos de colaboración, en concreto en el CISNS, no solo podían ser expresión de la cooperación voluntaria entre el Estado y las CC.AA., sino también adoptados en ejercicio de la función de coordinación, y ello conlleva un régimen jurídico y un procedimiento distinto, más complejo que el de la cooperación voluntaria entre dos Administraciones.

El problema es que nunca se habían utilizado los instrumentos previstos en la legislación sanitaria para el ejercicio de la función de coordinación. Pero antes de detenernos en ellos, debemos concretar el sentido constitucional de la coordinación y sus límites.

El sentido constitucional de la coordinación ha sido delimitado por el Tribunal Constitucional en sus distintas sentencias. El punto de partida ya ha sido mencionado: estamos ante una modalidad de colaboración con la singularidad de que permite al Estado imponer un poder de dirección sobre las CC.AA., con un carácter vinculante para estas, y condiciona su actuación, en aras de un funcionamiento eficaz del sistema de distribución competencial.

Se trata, en definitiva, de garantizar la coherencia en la actuación de las distintas Administraciones públicas afectadas por una misma materia para la

consecución de un objetivo común. Como expresa la STC 32/1983, que estableció los presupuestos de esta cuestión, la coordinación «persigue la integración de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema» (FJ 2). Se trata, en definitiva, de garantizar la unidad del conjunto sin menoscabo de la autonomía de las partes.

Esa coordinación tiene dos condiciones: en primer lugar, la hace el Estado y, en segundo lugar, necesita un título competencial específico.

En efecto, tiene que existir un ente coordinador y en la relación entre el Estado y las CC.AA. esa función corresponde al Estado. Resulta de la propia estructura constitucional en la que el Estado representa al todo y las CC.AA. son las partes que conforman ese todo. Por tanto, si se trata de garantizar la unidad del conjunto con la actuación de una de las partes la coordinación deberá hacerla el Estado. Por ello, siempre que la Constitución se refiere a la coordinación la vincula a la actuación del Estado, esto es, se trata de coordinación del Estado sobre las CC.AA. (STC 32/1983). El art. 140.1 e) LRJSP indica que la coordinación la ejerce «singularmente, la Administración General del Estado» por lo que, en principio, no excluye a otros titulares. Sin embargo, no puede aplicarse a la relación entre el Estado y las CC.AA., constitucionalmente determinada, sino a las relaciones entre otros actores, en cuyo caso pueden preverse también otras relaciones de coordinación y otros titulares de ella. En concreto, respecto a la coordinación de las CC.AA. con los entes locales, la STC 82/2020 ha establecido que «quien ostenta atribuciones de aquella índole está legitimado, en línea de principio, para establecer unilateralmente medidas armonizadoras destinadas a la más eficaz concertación de la actuación de todos los entes involucrados» (STC 82/2020/6 y 13).

Además, no solo corresponde al Estado, sino que precisa un título competencial constitucionalmente reconocido que habilite para el ejercicio de la coordinación. No se sustenta en una relación jerárquica entre el coordinante y el coordinado. Se trata de una relación competencial que necesita, por tanto, un específico título de atribución. De ella no deriva una posición de superioridad del que coordina en relación con el coordinado. Por ello, si no existe un título específico en la Constitución, no es posible la coordinación del Estado sobre la actuación de las CC.AA.

En este sentido, por expresa previsión constitucional, actúa en tres ámbitos: planificación general de la actividad económica (149.1.13 CE), investigación científica y técnica (149.1.15 CE) y sanidad (149.1.16 CE). En los dos últimos supuestos, además, la coordinación debe ser «general». A ellos puede añadirse la coordinación en el ejercicio por parte de las CC.AA. de la

autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias (art. 156.1 CE). Y puede extenderse a otros ámbitos siempre que resulte posible sustentarlo en un título competencial del Estado a partir de la interpretación efectuada por el Tribunal Constitucional. Así, la STC 11/1984 ha reconocido como coordinación la autorización estatal para la emisión de deuda pública por las CC.AA. (art. 14.3 LOFCA), desde la competencia del Estado para adoptar una política monetaria unitaria (art. 149.1.11 CE). También la coordinación del calendario laboral, a efectos de incluir las fiestas establecidas por las CC.AA., encuentra respaldo, según la STC 7/1985, en la competencia estatal de legislación laboral (art. 149.1.7 CE) (Albertí Rovira, 1992: 59).

Pero lo que no existe es un título general en favor del Estado para que coordine la actuación de las CC.AA. sin una específica atribución competencial, bien expresamente reconocida en la Constitución bien extraída por el Tribunal Constitucional de algún título competencial material. La coordinación, por si misma, como modalidad de colaboración que permite al Estado imponer un poder de dirección sobre las CC.AA., no constituye un título universal de atribución funcional al Estado para actuar, extendiéndose a otras materias distintas a las constitucionalmente previstas (SSTC 329/1993/4; 243/1994/6). Dicho de otra forma, del deber general de colaboración no resulta una facultad de coordinación para el Estado sobre cualesquiera títulos materiales, sino que esta modalidad de colaboración requiere una específica atribución constitucional, precisamente porque de ella deriva una posición asimétrica y vinculante en la relación entre las partes.

Es posible el acuerdo para que el Estado coordine a las CC.AA. o para que una comunidad autónoma coordine a las restantes o, incluso, al Estado, en una concreta situación. Sin embargo, estaremos ante un supuesto de cooperación voluntaria con consecuencias coordinadoras, pero no ante la función de coordinación en sentido estricto. Esto no es baladí al establecer los efectos de la actuación del coordinador para aquellos que no hayan participado en el acuerdo de coordinación. Cuando la coordinación es voluntaria en puridad no es coordinación sino cooperación, y tiene los efectos jurídicos de esa modalidad de colaboración.

Más allá de que el Estado solo puede ejercer la coordinación cuando esté en condiciones de aducir un específico título competencial, la actuación coordinadora del Estado tiene límites constitucionales en cuanto el ejercicio del poder de dirección no puede afectar a la autonomía constitucionalmente reconocida (STC 82/2020/6). Con carácter general, esto significa que la coordinación presupone la existencia de algo que debe ser coordinado (STC 32/1983), esto es, reconoce la existencia de competencias de las CC.AA. en la materia que el Estado, al coordinarlas, debe respetar (STC 140/2017/3),

sin producir un vaciamiento ni impedir su ejercicio<sup>9</sup>. Al contrario, como ha indicado la STC 71/2018/3, «presupone, lógicamente, la titularidad de las competencias en favor de la entidad coordinada, por lo que no puede servir de instrumento para asumir competencias autonómicas, ni siquiera respecto de una parte del objeto material sobre el que recaen». En términos políticos, eso significa que la coordinación no puede convertir a las CC.AA. en entes subordinados del Estado ni convertirse en un instrumento de control político o de oportunidad.

Por ello, como señala J. Ridaó (2021:16), en el ejercicio de la coordinación debe ser aplicado un juicio de proporcionalidad. Así, la actuación coordinadora deberá ser: a) necesaria para la integración del sistema en el sentido de que no se pueda alcanzar el objetivo de garantizar unos intereses generales o supraautonómicos a través de la cooperación voluntaria; b) adecuada al fin que se pretende, que es evitar contradicciones y disfunciones en el ejercicio competencial —solo pueden ser medidas de coordinación las eficaces desde la perspectiva de integración del sistema, las adecuadas o tendentes a la consecución de los objetivos del conjunto—, y c) no ser desproporcionada en relación con dicho fin, al dejar vacías de contenido las correspondientes competencias de las CC.AA. Deberá optarse, en consecuencia, por las actuaciones menos restrictivas, que se consideren más respetuosas con la posición de las CC.AA. y la defensa de sus competencias (Solozabal Echavarria, 2021b: 38).

Pero no basta con determinar que la coordinación corresponde efectuarla al Estado cuando cuenta con un título competencial para ello, sin vaciar las competencias autonómicas ni convertirse en un instrumento de control político de oportunidad. Procede indagar el contenido de la actuación del Estado cuando ejerce la función de coordinación. En ese sentido, la primera cuestión relevante es su distinción de la fijación de las bases, pues en los tres supuestos en los que la Constitución reconoce de manera expresa la función de coordinación al Estado viene acompañada de la competencia para establecer las bases en la materia.

---

<sup>9</sup> La formulación general de la STC 32/1983 sobre el no vaciamiento de las correspondientes competencias de la comunidad ni a través de la «fijación de bases» ni de la «coordinación general» se ha reiterado en numerosas sentencias posteriores. No podemos soslayar el carácter indisponible de las competencias en nuestro ordenamiento constitucional en el sentido de que no resulta posible la renuncia a las competencias y cualquier alteración del reparto competencial solo puede hacerse a través de los cauces constitucionalmente establecidos. Sobre esa concepción rígida de la competencia, a diferencia de lo que ocurre en otros ordenamientos descentralizados, cfr. Biglino Campos (2007: 170). Sobre el alcance del no vaciamiento en la fijación de las bases en la doctrina del Tribunal Constitucional, cfr. Montilla Martos (2006: 117-118).

Parece claro que, como indicó García de Enterría (1985: 345), al mencionarse expresamente junto a las bases debía suponer un plus o una facultad más y distinta. Sin embargo, la distinción no es fácil desde la perspectiva de su contenido material, pues en ambos casos supone la adopción de medidas en ejercicio de una dirección política por parte del Estado. De esta forma, resulta difícil discernir actuaciones materiales que puedan hacerse a través de la facultad de coordinación y no a través de la fijación de bases. Por el contrario, esa distinción puede establecerse desde una perspectiva formal. Así, las bases se ejercen a través del ejercicio de la potestad normativa unilateral por parte del Estado, incluso en algunos casos a través de las facultades de ejecución, y la coordinación, por su parte, requiere que la decisión a adoptar por parte del Estado se efectúe a través de procedimientos participados, con el acuerdo de las CC.AA.

En principio, resulta insuficiente afirmar que no se puede confundir la coordinación con la fijación de bases en cuanto constituyen facultades competenciales distintas. Debemos adentrarnos en su contenido. A esos efectos, el Tribunal Constitucional ha reiterado que la coordinación «debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema» (SSTC 42/1983/3; 45/1991/4; 102/1995/31; 148/2000/13; 13/2007/7; 22/2012/3; 211/2012/6; 178/2015/9, 33/2017/4, entre otras).

Si comparamos esa delimitación de la coordinación con la que se hace de las bases en la doctrina del Tribunal Constitucional, resulta indubitado el carácter unilateral de la fijación de las bases frente a la idea de actuación conjunta, con la dirección del Estado, en la coordinación. Se asemeja a las bases en que la intervención del Estado pretende en ambos supuestos que la actuación del Estado y las CC.AA. en un mismo espacio material resulte armónica y no contradictoria. En la articulación bases-desarrollo se garantiza a través de la actuación unilateral del Estado un mínimo común que debe ser respetado por todas las CC.AA. en el ejercicio de sus facultades competenciales de desarrollo normativo y ejecución. Los ámbitos de actuación están diferenciados. Sin embargo, esa diferenciación no se advierte en la coordinación. En ese supuesto, prima la actuación conjunta de los distintos entes, de manera que se produzca una integración adecuada y pueda cumplirse la finalidad. Se trata de garantizar que las competencias se ejerzan con un conocimiento previo de las necesidades, ajustando el ejercicio de las competencias respectivas hacia objetivos decididos tras el contraste con todos los actores afectados por la decisión (De Montalvo, 2021: 58).

Pero la facultad de coordinación no puede habilitar al Estado para desarrollar actuaciones normativas y ejecutivas unilaterales en aras de una actuación concertada de los distintos actores implicados, pese a lo que señala el TC en relación con la coordinación de los entes locales (STC 82/2020/6). Eso puede lograrse, en su caso, a través de la fijación de bases como mínimo común que deberán respetar las CC.AA., pero no es la forma adecuada de ejercer la coordinación. Si la coordinación estatal es una modalidad de colaboración, no puede constituir un instrumento unilateral a disposición del Estado cuando considere que resulta necesaria una determinada actuación para alcanzar el objetivo integrador. Por su propia naturaleza, deberá ser una actuación conjunta con las CC.AA. en la que el Estado tiene el poder de dirección. En definitiva, la coordinación no puede ejercerse a través de normas estatales adoptadas de forma unilateral que las CC.AA. deban respetar, en lo que sería difícilmente diferenciable de la competencia para fijar las bases, sino de procedimientos participados para la adopción de una decisión conjunta. Cuando el Estado tiene el título de coordinación, las CC.AA. quedan vinculadas por las decisiones que se adopten a través de ese procedimiento previamente establecido y en el que resulta necesario el acuerdo con las CC.AA.

Ese acuerdo deberá incorporarse al ordenamiento a través de una actuación normativa del Estado, consecuencia de un procedimiento participado de toma de decisión con las CC.AA. y no de una decisión unilateral del Estado, como es la fijación de las bases en una materia. Sostengo, por tanto, que la función de coordinación se diferencia de la fijación de las bases, pero la distinción no puede ser material, sino que radica en el procedimiento de actuación. La coordinación se refiere a procedimientos de actuación a través de los cuales el Estado, en ejercicio de una función constitucionalmente reconocida, adopta medidas en aras de una adecuada integración a través de un procedimiento en el que se incluye el acuerdo con las CC.AA.

De esa forma, también se hace compatible el ejercicio de la coordinación con el límite del respeto a las competencias autonómicas que son sometidas a coordinación. Albertí (1992: 64) se planteaba precisamente cómo conciliar el condicionamiento de la autonomía que conlleva la coordinación obligatoria con el respeto a las competencias autonómicas. La respuesta es, en efecto, concebir la coordinación como una forma de relación en la que el Estado ejerce un poder de dirección sobre el ejercicio de las competencias autonómicas a través de un procedimiento participado que requiere el acuerdo con estas, esto es, sin que la capacidad de decisión se traslade unilateralmente al Estado. En este sentido, estamos ante una competencia fundamentalmente procedimental en cuanto establece procedimientos participados vinculantes para las CC.AA. en el ejercicio de sus competencias. Se condiciona el modo de actuar de las CC.AA. en cuanto deben ejercer sus competencias en un

marco coordinado, sin que ello signifique atribuir la facultad de decisión al Estado de forma unilateral.

Esos procedimientos participados transcurren en los órganos multilaterales de colaboración, con la presencia del Estado y de las CC.AA., esto es, en las conferencias sectoriales. Allí se produce la cooperación voluntaria, pero, cuando proceda, también la coordinación. En concreto, en el mencionado CISNS<sup>10</sup>, en el Consejo de Política Científica, Tecnológica y de Innovación o en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, regulado en la LOFCA, aunque la coordinación de la actividad económica puede hacerse también en otras conferencias sectoriales. Debe evitarse la creación de organismos específicos con ese objeto. Se trata de regular de forma adecuada el régimen jurídico de las distintas conferencias sectoriales para que actúen no solo como órganos de cooperación voluntaria, sino también de coordinación.

### III. EJERCICIO DE LA FUNCIÓN DE COORDINACIÓN A TRAVÉS DE LAS ACTUACIONES COORDINADAS

Tras lo dicho sobre la configuración constitucional de la coordinación, resulta claro que en determinadas conferencias sectoriales puede desarrollarse dicha coordinación cuando el Estado tiene título para ello. Es una situación que nunca se había experimentado hasta la pandemia de la COVID-19, como hemos indicado. La conferencia sectorial competente en materia de sanidad, el CISNS, había actuado hasta ese momento solo como órgano de cooperación voluntaria. Sin embargo, en los últimos años lo ha hecho también como órgano de coordinación, con el sustento constitucional del art. 149.1.16 CE. Y esto ha sido posible porque la ley que regula esta conferencia prevé expresamente el ejercicio de la función coordinadora e, incluso, el instrumento específico: las denominadas actuaciones coordinadas (art. 65 LCCSNS). Este ejercicio ha planteado algunos conflictos, no tanto para distinguir ambas formas de actuación (cooperación voluntaria y coordinación), sino para determinar el régimen jurídico del instrumento

---

<sup>10</sup> El CISNS fue regulado inicialmente por el art. 47.1 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (LGS). Su composición entonces no era la propia de una conferencia sectorial, al tener una composición paritaria. Se trataba simplemente de un órgano de comunicación e información en el que la Administración General del Estado se aseguraba la mayoría. Sin embargo, en 2003 la LCCSNS ha modificado su naturaleza, composición y funciones. A partir de ese momento era claramente una conferencia sectorial en la que las CC.AA. tienen el mismo nivel de representación que el Estado.



normativo a través del cual se ejerce la coordinación y el procedimiento a seguir en ese caso.

En consecuencia, los acuerdos que se adoptan en la conferencia sectorial sanitaria cuando la Administración General del Estado ejerce funciones de coordinación, de acuerdo con el orden constitucional de distribución de competencias (art. 149.1.16 CE), dan lugar a las actuaciones coordinadas. El procedimiento a seguir viene someramente establecido en el mencionado art. 65 LCCSNS. La elaboración de la propuesta que va a ser sometida a la conferencia sectorial corresponde al Ministerio de Sanidad, con la obligación de dar audiencia a las comunidades directamente afectadas. Dicha propuesta debe ser objeto de un acuerdo del CISNS. No requiere consenso, pues la LRJSP al regular los acuerdos en ejercicio de la función de coordinación señala expresamente que puede haber votos en contra (art. 151.2), ni tampoco una mayoría cualificada, pues no se ha previsto y la regla de funcionamiento ordinario en cualquier sistema democrático es que cuando no se prevé una mayoría específica resulta aplicable la mayoría simple, esto es, más votos a favor que en contra, sin tener en cuenta abstenciones, votos en blanco o ausencias. A continuación, una vez alcanzado el acuerdo mayoritario en el CISNS, se produce la declaración de actuaciones coordinadas por parte del Ministerio. En definitiva, es el Gobierno del Estado quien definitivamente adopta la decisión a través del procedimiento participado que se establece en el art. 65 LCCSNS. Se prevé, finalmente, una situación excepcional en la que resulta soslayada la audiencia a las CC. AA. y el acuerdo del CISNS pues en «situaciones de urgente necesidad» «se tomarán las medidas que sean estrictamente necesarias y se le informará de manera urgente de las medidas adoptadas» a las CC. AA. En definitiva, el procedimiento participado previsto para el ejercicio de la función de coordinación resulta soslayado ante estas situaciones de «urgente necesidad», utilizando un concepto jurídico indeterminado y sin concretar cuando nos encontramos ante dicho supuesto, aunque las medidas para adoptar resultan constreñidas a las «estrictamente necesarias» (art. 65.1 LCCSNS).

Durante la pandemia se ha modificado el marco regulador contenido en el art. 65 LCCSNS, a través de la disposición final segunda.1 del Real Decreto Ley 21/2020, de 9 de junio. Sin embargo, la modificación se ha limitado a introducir un nuevo supuesto para la utilización de las actuaciones coordinadas: la «activación o diseño de planes y estrategias de actuación para afrontar emergencias sanitarias». Más relevante a nuestro objeto es la referencia efectuada en el mismo Real Decreto Ley 21/2020 (art. 5), posteriormente convertido en la Ley 2/2021, de 29 de marzo, al concretar los planes y estrategias de actuación para afrontar emergencias sanitarias en cuanto que hace un reconocimiento expreso de la utilización del instrumento de las

actuaciones coordinadas en ejercicio de la función de coordinación en el marco de la lucha contra la pandemia.

Por otro lado, en relación con la vinculación de las CC. AA. a las actuaciones coordinadas declaradas por el Ministerio de Sanidad, el art. 151.2 a) LRJSP señala expresamente que los acuerdos adoptados «cuando la Administración General del Estado ejerza funciones de coordinación, de acuerdo con el orden constitucional de distribución de competencias del ámbito material respectivo» serán 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 de la jurisdicción contencioso-administrativa.

En definitiva, de una interpretación conjunta de la LCCSNS, en materia de sanidad, y de la LRJSP, en general para el ejercicio de la función de coordinación cuando la Constitución lo reconoce, resulta el procedimiento para el ejercicio de la coordinación y la vinculación de todas las CC. AA. a esa actuación del Estado. Sin embargo, en la práctica se han planteado conflictos políticos y jurisdiccionales. En concreto, el debate ha girado sobre dos cuestiones. En primer lugar, se ha discutido el mencionado carácter vinculante del acuerdo adoptado en la conferencia sectorial para todas las CC. AA., también para las que hubieran votado en contra. El problema radica en que, pese a la claridad y sistematicidad de la LRJSP al ocuparse de las clases de decisiones de la conferencia sectorial, la ley sanitaria en la que se había previsto el instrumento de las actuaciones coordinadas (LCCSNS) considera todos los acuerdos del CISNS como recomendaciones que deben ser adoptadas por consenso, sin distinguir cuando ejerce funciones de cooperación voluntaria y cuando de coordinación. El segundo debate jurídico, también relevante, aunque haya generado un menor conflicto político, se refiere a la fuente a través de la cual esos acuerdos se incorporan al ordenamiento, pues debe producirse una doble intervención: en primer lugar, del Ministerio para declarar las actuaciones coordinadas y, en segundo lugar, de las CC. AA. para trasladar las medidas a la ciudadanía. Nos vamos a detener en ambas cuestiones, pero antes debemos relatar la experiencia del ejercicio de las actuaciones coordinadas en la pandemia de la COVID-19, durante la cual se han planteado los debates mencionados.

Las primeras actuaciones coordinadas fueron declaradas por el Ministerio de Sanidad a partir del acuerdo del pleno del CISNS el 14 de agosto de 2020. Ya se había superado el primer estado de alarma. Nos encontrábamos, por tanto, en una situación en la que se aplicaba la legislación ordinaria y no el derecho de excepción. El objetivo de la coordinación era la armonización de las actuaciones en todo el territorio nacional, teniendo en cuenta las directrices del Ministerio de Sanidad y las recomendaciones de la UE y la OMS

(Azpitarte Sánchez, 2021: 118). Con estas primeras actuaciones coordinadas se pretendía implementar medidas conjuntas para ser aplicadas por todas las CC.AA. en relación con el control de los locales de ocio, hostelería y restauración o centros sociosanitarios de carácter residencial. Se trasladan a las CC.AA., como destinatarias, a través de una orden comunicada del ministro de Sanidad. A continuación, la segunda declaración de actuaciones coordinadas tiene un interés añadido, pues fue fruto de la intersectorial de sanidad y educación. Eran las medidas frente a la COVID-19 para centros educativos durante el curso 2020-2021, acordadas en el pleno del CISNS de 27 de agosto de 2020. También en ese momento se adopta otro acuerdo para la vacunación frente a la gripe, no vinculado, por tanto, a la pandemia de la COVID-19, lo que demuestra que esta forma de actuar puede mantenerse más allá de esta situación excepcional.

Hasta entonces, la experiencia de las actuaciones coordinadas era pacífica. El primer conflicto se planteó con el acuerdo del CISNS de 30 de septiembre de 2020, por el que se aprueban actuaciones coordinadas para responder a la pandemia ante la expansión del virus que se produjo especialmente a finales del verano de ese año. Se trataba de limitar la movilidad entre municipios en zonas especialmente afectadas, entre otras medidas. Se presentaban como medidas mínimas que las CC.AA. podrían ampliar. Lo relevante es que, por primera vez, el acuerdo de la conferencia sectorial se aprobó con el voto negativo de algunas CC.AA. (Cataluña, Galicia, Andalucía, Madrid y la Ciudad Autónoma de Ceuta) y la abstención de otra (Murcia). En este caso, también por primera vez, se da publicidad al acuerdo, pues se publica en el BOE, en la Sección III («Otras Disposiciones»), como resolución de la Secretaría de Estado de Sanidad.

Luego, el 22 de octubre de 2020, antes del segundo estado de alarma para toda España, se adoptaron dos declaraciones de actuaciones coordinadas con un contenido técnico en relación a evaluación e indicadores que parecen más propios de la cooperación voluntaria. Ocurre que en ese momento no parecía posible alcanzar ningún consenso en el CISNS, pues ni el País Vasco, por razones competenciales, ni Madrid por su enfrentamiento con el Gobierno del Estado, parecían dispuestas a apoyar acuerdo alguno. Por ello, ante la imposibilidad de consenso, el Estado ejerce la función de coordinación, proponiendo y declarando actuaciones coordinadas, al amparo del art. 149.1.16 CE.

A continuación, cuando se declara de nuevo el estado de alarma con el RD 926/2020, de 26 de octubre, se prevé de forma expresa que durante esa situación de excepcionalidad se continuará ejerciendo la coordinación estatal a través de actuaciones coordinadas aprobadas en el CISNS. De hecho, se acordaron varias con el mismo procedimiento que en situación de normalidad sobre asistencia de público a acontecimientos deportivos, con el voto en contra

del País Vasco, o para la celebración de las fiestas navideñas, con el voto en contra de Madrid y la abstención de Cataluña. Finalmente, al terminar su vigencia, se adopta el acuerdo sobre declaración de actuaciones coordinadas de 2 de junio de 2021, con el que se pretende mantener el cierre del ocio nocturno a partir de la una de la madrugada<sup>11</sup>. Este acuerdo fue publicado en el BOE, pero ahora no en la sección III, sino en la Sección I, «Disposiciones Generales». Sin embargo, fue suspendido de forma cautelar por la Audiencia Nacional y sustituido por un nuevo acuerdo de 9 de junio en el que se introducen únicamente recomendaciones y no obligaciones, para evitar el conflicto vinculado a la restricción de derechos fundamentales.

En este somero relato de la utilización del instrumento de la declaración de actuaciones coordinadas durante la pandemia se han advertido los conflictos jurídicos referidos al inicio: la vinculación de todas las CC.AA. al acuerdo de la conferencia sectorial, también de las que hubieran votado en contra, y las dudas sobre la forma de incorporarse al ordenamiento.

a) En primer lugar, se ha puesto en cuestión la aplicación de lo establecido en el art. 151.2 a) LRJSP, esto es, la obligación de cumplir las actuaciones coordinadas por aquellas comunidades que hubieran votado en contra. En concreto, se consideraba que no eran jurídicamente válidas al no haber sido adoptadas por consenso.

El argumento para sostener esa posición era la redacción del art. 73.2 LCCSNS. Al establecer el régimen de funcionamiento del CISNS indica que «los acuerdos del Consejo se plasmarán a través de recomendaciones que se aprobarán, en su caso, por consenso», esto es, no distingue, como hace en 2015 la LRJSP, los acuerdos de las recomendaciones en la clasificación de las decisiones de conferencia a que se refiere el art. 151 LRJSP<sup>12</sup>. No obstante, si la LCCSNS solo reseña los acuerdos del Consejo como recomendaciones, difícilmente puede diferenciar entre acuerdos en ejercicio de la cooperación voluntaria y acuerdos en ejercicio de la función de coordinación estatal, como hace el citado art. 151 LRJSP. La LCCSNS menciona únicamente una de las maneras de adoptar decisiones en una conferencia sectorial, la que existía en 2003 cuando se aprobó esta ley. Sin embargo, tras la aprobación de la LRJSP, la clasificación de las decisiones de conferencia sectorial se ha completado. Siguen existiendo las recomendaciones. En ese supuesto, los miembros de la

<sup>11</sup> Tuvo el voto en contra de Cataluña, Galicia, Andalucía, Madrid, Murcia y Melilla, mientras que el País Vasco no votó.

<sup>12</sup> En el mismo sentido, el art. 71 LCCSNS señala que el CISNS «conocerá, debatirá y, en su caso, emitirá recomendaciones sobre las siguientes materias» entre las que se incluyen, conforme a la letra l de su apartado primero, «la declaración de la necesidad de realizar actuaciones coordinadas en materia de salud pública a las que se refiere esta ley».

conferencia que no hayan votado en contra se comprometen a orientar su actuación según los términos del acuerdo, pudiendo apartarse de ella cuando lo consideren con justificación y los que hayan votado en contra no están obligados a seguirla «mientras no decidan suscribirla con posterioridad» (art. 151.2 b) LRJSP). Sin embargo, junto a las recomendaciones se regulan dos modalidades de acuerdos: en ejercicio de la cooperación voluntaria y en ejercicio de la función de coordinación, con distinta vinculación en uno y otro caso. Aunque la LCCSNS solo se refiere a las recomendaciones, me parece claro que, al tener el CISNS naturaleza de conferencia sectorial también puede adoptar los dos tipos de acuerdos que regula la LRJSP. De no interpretarse de esta forma, en la práctica se estaría imposibilitando la distinción entre cooperación voluntaria y coordinación, que no solo está regulada en la legislación sobre el régimen jurídico del sector público, sino que resulta constitucionalmente exigida.

En este sentido, el mencionado art. 151.2 a) LRJSP establece claramente la singularidad de los acuerdos adoptados en ejercicio de la función de coordinación. Así, tras indicar que los acuerdos no son de obligado cumplimiento y directamente exigibles para quienes hayan votado en contra y no decidan suscribirlos con posterioridad, nos aclara que 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». Por tanto, si ese acuerdo en ejercicio de la función de coordinación da lugar a una declaración de actuaciones coordinadas del titular del Ministerio de Sanidad es evidente que vincula a todas las comunidades. Se trata de un acuerdo adoptado en ejercicio de la función de coordinación, y no un acuerdo de cooperación voluntaria o una recomendación. En concreto, estamos ante un acuerdo sanitario de coordinación (Velasco Caballero, 2021: 237-238).

En la doctrina se ha intentado defender la aplicación de la LCCSNS para considerar recomendaciones todos los acuerdos de la conferencia sectorial de sanidad, también los adoptados en ejercicio de la función de coordinación y, en consecuencia, se sostiene que el CISNS solo puede adoptar decisiones por consenso de sus miembros. Para ello se ha considerado a la LCCSNS una ley especial, en relación con la LRJSP, que sería ley general (Ridao Martín, 2021: 23; Matía Portilla, 2021: 173). Sin embargo, el criterio de especialidad no resulta aplicable a este supuesto, pues no se dan las condiciones que lo identifican en la teoría de las fuentes del derecho: no existe voluntad alguna de

autolimitación en la regulación de las decisiones de conferencia sectorial que hace el art. 151 LRJSP ni es posible hallar una justificación lógica a ese tratamiento diferenciado, teniendo en cuenta que no puede resultar solo de la estructura formal de la norma sino de las circunstancias que concurren<sup>13</sup>. Lo previsto en la LRJSP no es una regulación general cuya aplicación pueda ser desplazada por una ley especial, sino precisamente un intento de regular de manera completa las distintas formas que pueden tener las decisiones de las conferencias sectoriales, concretando también la situación especial en la que la Administración General del Estado ejerce funciones de coordinación por expresa previsión constitucional, como es el caso de la sanidad (art. 149.1.16 CE). En ese supuesto, además, por el propio sentido constitucional de la coordinación, al que hemos hecho referencia, sería inadecuado que la oposición de una o varias comunidades autónomas, y no de la mayoría de estas, impidiera a la Administración General del Estado el ejercicio de la función de coordinación. Esto es aplicable a todas las actuaciones coordinadas adoptadas por el Ministerio de Sanidad a partir del acuerdo del CISNS, sin perjuicio del régimen extraordinario de las «situaciones de urgente necesidad».

Ocurre, en realidad, que la ley sanitaria de 2003 no se ha adaptado al marco de decisiones de conferencia sectorial establecido en 2015, con pretensión de plenitud, en la LRJSP. En ese sentido, sería conveniente una modificación de la LCCSNS para evitar el desajuste normativo<sup>14</sup>. Sin embargo, ello no puede impedir la aplicación de la tipología de decisiones de conferencia sectorial establecida en la LRJSP a la materia sanidad, sobre la que el Estado ejerce la función de coordinación general (art. 149.1.16 CE) y a la conferencia sectorial en la que se desarrollan las diversas formas de relaciones de colaboración en esa materia. Por el contrario, esa distinta vinculación de las decisiones según se trate del ejercicio de la función de coordinación o de la cooperación voluntaria resulta constitucionalmente exigida, pues de otra forma la función de coordinación estatal a la que se refiere la Constitución resultaría desnaturalizada.

En segundo lugar, debemos detenernos en el régimen jurídico de la forma de incorporarse al ordenamiento las actuaciones coordinadas pues se han advertido lagunas que dificultan su ejercicio.

---

<sup>13</sup> Sobre los requisitos para la aplicación del criterio de especialidad, Balaguer Callejón (2022: 244-245).

<sup>14</sup> Salvador Illa, ministro de Sanidad en el momento de producirse el mencionado conflicto sobre la vinculación de los acuerdos de la CISNS en ejercicio de la función de coordinación, ha explicado que estaba prevista la modificación normativa para asegurar la congruencia de los dos textos y eliminar cualquier duda sobre la naturaleza jurídica del CISNS, pero no contaba con la mayoría suficiente para aprobarse (Illa, 2022: 199-200).

Inicialmente, una vez producida la audiencia a las CC.AA. y adoptado el acuerdo por mayoría del órgano de colaboración, como exigencia procedimental, el Ministerio de Sanidad declara las actuaciones coordinadas y las comunica a las CC.AA. por estar obligadas a cumplir el acuerdo. Por tanto, las actuaciones coordinadas son adoptadas por el titular del Ministerio a través de un procedimiento específico que no solo exige el conocimiento previo y la participación de las CC.AA. en el proceso de formación, a través de la audiencia, sino también la aprobación por la mayoría de las CC.AA. en el seno de la conferencia sectorial. En puridad, las CC.AA. son las destinatarias de la declaración de actuaciones coordinadas, en cuanto instrumento de homogeneización para que estas, en ejercicio de sus competencias, adopten las medidas acordadas con la coordinación del Estado. Por ello, se notifica únicamente a las CC.AA. pues solo para ellas tienen efectos vinculantes. En consecuencia, la no publicación no afecta a la validez o a la eficacia de la declaración de actuaciones coordinadas<sup>15</sup>. Sin embargo, desde una perspectiva material, esas actuaciones coordinadas van a tener efectos para todos, pues las CC.AA. están obligadas a trasladar su contenido a la ciudadanía, como hemos expuesto. Por ello, debería preverse de manera expresa la inclusión en una orden ministerial, publicada en el BOE en la sección de «Disposiciones generales». De esta forma, la ciudadanía puede conocer las medidas que, como mínimo, la comunidad autónoma debe implementar y los términos en que se ha producido el acuerdo. Con ello, se refuerza la transparencia de la acción concertada, lo que facilita la exigencia de responsabilidad política

A continuación, las CC.AA. trasladan esas medidas a la ciudadanía en ejercicio de sus competencias en materia de sanidad y salud pública, pues las del Estado se limitan a la coordinación general que ha ejercido al declarar las actuaciones coordinadas y, en su caso, a la fijación de bases en la materia. De esta forma, la ciudadanía resulta vinculada en virtud de la adopción y ejecución por parte de las CC.AA. de los contenidos incluidos en las actuaciones coordinadas.

Por otro lado, las CC.AA. pueden incluir contenidos adicionales a los previstos en la declaración de actuaciones coordinadas. Como hemos visto, el propio acuerdo puede indicar el carácter mínimo de las medidas de coordinación, ampliable por las CC.AA. en ejercicio de sus competencias propias. Lo que resulta necesario, en cualquier caso, es que trasladen a la ciudadanía de su

---

<sup>15</sup> Así lo había considerado tanto el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en su sentencia num. 594/2020, de 28 de agosto, como la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en sentencia de 21 de septiembre de 2020. Cfr. sobre ellas, De Montalvo (2021: 69-70).

territorio las medidas consideradas obligatorias, y no simples recomendaciones, en la declaración de actuaciones coordinadas. En otro caso, sería recurrible por el Estado ante la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 151.2 LRJSP), utilizándose como parámetro el propio acuerdo de la conferencia sectorial, certificado en acta, pues no estamos ante una cooperación voluntaria, sino ante una coordinación obligatoria. También, desde otra perspectiva, la comunidad autónoma puede recurrir en ambas vías, ordinaria y constitucional, las actuaciones coordinadas si entiende que el Estado se ha excedido en el ejercicio de la función de coordinación.

Finalmente, debemos hacer referencia a dos cuestiones que se han planteado en el ejercicio de las actuaciones coordinadas, vinculadas más a las concretas circunstancias de esta primera experiencia que a la configuración constitucional del instrumento de coordinación.

En primer lugar, el supuesto de la declaración de actuaciones coordinadas cuando está declarado un estado excepcional, esto es, en el marco del derecho de excepción y no en el derecho de normalidad. Es lo que sucedió durante el estado de alarma declarado por el RD 926/2020, de 26 de octubre. Su art. 13 señala que el CISNS «podrá adoptar cuantos acuerdos procedan, incluidos, en su caso, el establecimiento de indicadores de referencia y criterios de valoración», esto es, nos dice que durante el periodo de excepcionalidad se continuará aplicando la normalidad en el ejercicio de la cooperación y coordinación en materia de sanidad. Y, de hecho, hemos comprobado que se adoptaron diversos acuerdos de coordinación. Esta previsión debe vincularse al carácter descentralizado de este segundo estado de alarma de ámbito nacional. En ese marco, la coordinación era una forma de mantener una cierta dirección política estatal de las decisiones pese a la descentralización del proceso de toma de decisiones.

En cualquier caso, hemos dicho ya que el Tribunal Constitucional no ha aceptado ese estado de alarma descentralizado. La STC 183/2021/10 ha rechazado la delegación en autoridades autonómicas de las decisiones del estado de alarma y, vinculado a ello, tampoco acepta el ejercicio ordinario de la coordinación estatal en el marco del derecho de excepción. Sin embargo, el Tribunal no ha abordado de forma adecuada esta última cuestión. Lo que se plantea es la posibilidad de mantener la normalidad en el ejercicio de la función de coordinación durante el estado de alarma. Por tanto, debería haber analizado si esto resultaba posible. Parece ciertamente incongruente que se habilite a los presidentes de CC. AA. como autoridades delegadas y, a su vez, se mantenga la coordinación estatal de las actuaciones autonómicas en la aplicación de algunas de las medidas. Seguramente se pretendía con ello mantener una garantía de respuesta homogénea a la crisis que, si no estuviera expresamente reconocida en el decreto de alarma, difícilmente sería aplicable. Pero,



pese a la incongruencia de la pretensión, lo que no puede aceptarse es el concreto argumento utilizado por el Tribunal Constitucional para rechazar esa posibilidad, pues se sustenta en que esa habilitación al CISNS dificulta la exigencia de responsabilidad al Gobierno por parte del Congreso de los Diputados. Sin embargo, como hemos expuesto en estas páginas, las actuaciones coordinadas son declaradas por el Gobierno a través de un procedimiento participado. Por tanto, la responsabilidad política resulta directamente exigible al Gobierno ante las Cortes Generales. Obviamente, no procede exigir responsabilidad al CISNS, que no es un órgano de producción normativa; ni tampoco a la CC. AA., más allá de lo que puedan hacer los parlamentos autonómicos, pero ninguna duda cabe de que las Cortes Generales pueden controlar y exigir responsabilidad al titular del Ministerio de Sanidad en relación a las actuaciones coordinadas que hubiera declarado.

En segundo lugar, no podemos olvidar que, en el contexto de la pandemia, buena parte de las medidas adoptadas conllevaban severas limitaciones de derechos fundamentales, especialmente de la libertad de circulación. En este sentido, se ha cuestionado que a través del instrumento de las actuaciones coordinadas puedan limitarse derechos fundamentales.

Sin embargo, en realidad es un debate ajeno a nuestro objeto. La cuestión debatida era si las distintas Administraciones, estatal o autonómicas, en ejercicio de sus competencias respectivas, pueden adoptar medidas restrictivas de derechos con carácter general para atender a situaciones sanitarias extraordinarias en virtud del art. 3 de la LO 3/1986, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública<sup>16</sup>, o si se consideraba inconstitucional la autorización o ratificación de las medidas sanitarias para la protección de la salud pública prevista en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa, como finalmente ha establecido el Tribunal Constitucional (STC 70/2022). Pero ambos conflictos, ciertamente relevantes, no afectan al ejercicio de la función de coordinación a través de la declaración de actuaciones coordinadas.

Las medidas que puedan adoptar las distintas Administraciones territoriales de acuerdo con la Constitución y en el ejercicio de sus competencias, cualesquiera que sean, pueden ser objeto de un acuerdo de colaboración y, en concreto, del ejercicio de la función de coordinación general del Estado, si procede por razón de la materia.

---

<sup>16</sup> Para un sector doctrinal y para diversos órganos jurisdiccionales este precepto no posee el grado de certeza y previsibilidad exigido por la doctrina del Tribunal Constitucional para la limitación de derechos fundamentales. Cfr. por todos, De la Quadra-Salcedo Janini (2020: 72-73).

Cuando se dice que el CISNS se arrogó durante la pandemia la función de legislador se está planteando la cuestión en términos políticos en cuanto la conferencia sectorial se convirtió en un lugar de encuentro prácticamente permanente del Gobierno del Estado y los Gobiernos de las CC.AA. para el seguimiento de la evolución de la pandemia y la adopción de decisiones o, cuanto menos, el intercambio de información sobre las decisiones que se iban a adoptar. En el plano jurídico-constitucional ya hemos comprobado que la conferencia sectorial no es un órgano de producción normativa, sino un órgano en el que se desarrollan las relaciones intergubernamentales. Ocurre que cuando actúa como órgano de coordinación obligatoria, y no de cooperación voluntaria, al ejercer el Estado la función de coordinación que le atribuye el art. 149.1.16 CE, el acuerdo de la conferencia es declarado por el titular del Ministerio de Sanidad como actuaciones coordinadas, previa audiencia y posterior acuerdo mayoritario de las CC.AA., y deberá ser trasladado a la ciudadanía por las CC.AA., que resultan vinculadas por dicha actuación, a través de las fuentes previstas en su propio ordenamiento. Sin embargo, esto no convierte a la conferencia sectorial en un órgano de producción normativa. Es un órgano en el que se desarrollan relaciones intergubernamentales que pueden plasmarse en acuerdos. En el supuesto de los acuerdos en ejercicio de la función de coordinación de la Administración General del Estado van a incorporarse al ordenamiento a través de una doble fuente: la declaración de actuaciones coordinadas, que obliga únicamente a las CC.AA., y las actuaciones normativas adoptadas por las CC.AA. a través de su propio sistema de producción normativa para trasladar a su respectivo territorio y aplicarse a la ciudadanía los contenidos de las actuaciones coordinadas.

#### IV. PROPUESTAS PARA EL EJERCICIO FUTURO DE LA FUNCIÓN DE COORDINACIÓN

Hemos relatado la primera experiencia de ejercicio de la función de coordinación a través de actuaciones coordinadas. Ha sido una de las novedades más significativas desde la perspectiva jurídico-constitucional de la terrible experiencia de la pandemia de la COVID-19; en definitiva, una crisis sanitaria en la que, por tanto, resultaba aplicable la coordinación general del Estado del art. 149.1.16 CE.

Pero, en la práctica, ese ejercicio de coordinación estatal ha sido posible por la concurrencia de tres circunstancias. En primer lugar, la existencia de una conferencia sectorial, el CISNS, que estaba funcionando de forma adecuada y en la que existía, previamente a la pandemia, cultura de colaboración. En segundo lugar, porque la ley que regula de forma específica esta

conferencia sectorial había previsto, siquiera de forma somera, el instrumento de la declaración de actuaciones coordinadas para el ejercicio de la coordinación. En tercer lugar, porque la LRJSP había regulado de forma específica los acuerdos de conferencia sectorial en ejercicio de la función de coordinación del Estado, distinguiéndolos de los acuerdos de cooperación voluntaria. De esta forma, interpretando conjuntamente ese marco normativo, se ha ejercido la función de coordinación a través de las actuaciones coordinadas.

Sin embargo, esta experiencia ha generado debate académico, actuaciones jurisdiccionales contradictorias y ásperos debates políticos. Por ello, no podemos terminar este trabajo sin plantear propuestas para que el ejercicio futuro de las actuaciones coordinadas, en la senda abierta durante la pandemia, resulte más pacífico. Son, en síntesis, las siguientes:

- 1) La primera propuesta es la extensión del instrumento de las actuaciones coordinadas a las otras materias en relación a las cuales el Estado puede ejercer la función de coordinación, con su previsión expresa en la ley reguladora de las relaciones de colaboración.
- 2) Debe disiparse cualquier duda sobre la vinculación de ese acuerdo de coordinación a todas las CC.AA., también a las que hayan votado en contra, siempre que se haya adoptado por mayoría en la conferencia sectorial. Ya hemos explicado que, desde una perspectiva constitucional, la otra opción supone desnaturalizar la propia función de coordinación. No obstante, resulta conveniente que la ley reguladora de las relaciones de colaboración en la que, como hemos dicho, deberían incluirse las actuaciones coordinadas, establezca también con claridad su régimen jurídico.
- 3) La propuesta de actuaciones coordinadas efectuada por el Estado en ejercicio de la función de coordinación debe elaborarse con audiencia previa a las CC.AA. y acordarse en el seno de la conferencia sectorial, con la aprobación de la mayoría de estas, como en la actualidad se regula en materia sanitaria<sup>17</sup>. A continuación, se declaran las actuaciones coordinadas por el miembro del Gobierno competente en virtud de la materia y serán de obligado cumplimiento para las CC.AA. La responsabilidad política será del Gobierno de España, que las propone y declara en ejercicio de la función de coordinación.

---

<sup>17</sup> Álvarez (2021) ha planteado la interesante propuesta de utilizar el criterio de la doble mayoría, territorial y poblacional, es decir, que no solo sea la mayoría de CC.AA., sino que estas representen a la mayoría de la población para la toma de decisión, como suele hacerse en el funcionamiento de la UE.

Nada impide que el Estado presente como actuaciones coordinadas medidas al advertir que no existe consenso para adoptarlas a través de la cooperación voluntaria, siempre que tenga título competencial para ello. Así ha ocurrido en la práctica, como hemos comprobado. Ciertamente, no deben verse las actuaciones coordinadas como una alternativa a la cooperación voluntaria cuando alguna comunidad impida el consenso, pero en la práctica política es inevitable que así ocurra en ocasiones, esto es, que el Estado ejerza su competencia de coordinación en ese supuesto si está constitucionalmente habilitado para ello.

- 4) Las actuaciones coordinadas deben incorporarse al ordenamiento a través de una fuente estatal, aunque sus destinatarios sean únicamente las CC.AA. Pese a esa limitación de los destinatarios y carecer, en puridad, de efectos *erga omnes*, el contenido del acuerdo adoptado en la conferencia sectorial, declarado por el Gobierno y que va a ser implementado por las CC.AA., debe ser conocido por la ciudadanía, incluso para exigir a las propias CC.AA. su cumplimiento. Por ello, deberían ser publicadas en el *Boletín Oficial del Estado*, advirtiendo de su naturaleza y de sus destinatarios.
- 5) A continuación, las CC.AA. deben ejercer una actividad normativa para cumplir las actuaciones coordinadas que puede no limitarse a incorporar el acuerdo, sino incluir otros contenidos siempre que no sean contrarios a las medidas acordadas en la conferencia sectorial. Estas pueden dejar margen de actuación a las CC.AA., al establecer horquillas, mínimos, máximos, etc. Lo cierto es que, a partir de la declaración del Estado, las CC.AA. deberán garantizar, en ejercicio de sus competencias, la aplicación de las actuaciones coordinadas en sus respectivos territorios.
- 6) Todo el proceso de aplicación normativa de las actuaciones coordinadas está sometido a control jurisdiccional, en relación con el respeto de las competencias respectivas. Así, el ejercicio de la coordinación por parte del Estado puede ser objeto de conflicto de competencias ante la jurisdicción ordinaria o ante el Tribunal Constitucional. Resulta aplicable el principio de proporcionalidad a esa actuación coordinadora del Estado. Y, de la misma forma, el cumplimiento de las actuaciones coordinadas por parte de la comunidad autónoma puede ser exigido por la Administración General del Estado ante la jurisdicción contencioso-administrativa, como indica expresamente el art. 151.2 LRJSP.
- 7) Estas propuestas deberían incluirse en una ley específica de fomento de la colaboración. La LRJSP ha supuesto un avance, pero estamos ante una ley general que se ocupa de esta cuestión junto a otra variedad

de asuntos. Me refiero a una específica ley general de fomento de la colaboración en la que se perfilen bien tanto la naturaleza de los distintos instrumentos de auxilio, cooperación voluntaria y coordinación como la estructura y eficacia de sus actuaciones. Es necesario un adecuado diseño jurídico que ofrezca seguridad y permita encauzar las relaciones intergubernamentales. Lógicamente, debería ser una ley elaborada con la participación de las CC.AA., a través, precisamente, de los órganos de colaboración.

Las deficiencias y conflictos advertidos en el ejercicio de la función de coordinación estatal a través de actuaciones coordinadas nos muestran que el tradicional rechazo a regular el funcionamiento de las relaciones intergubernamentales, en cuanto ámbito regido por la voluntad política, no es un buen camino, al menos en España. Aunque en situaciones de normalidad podemos actuar desde la informalidad, la pandemia nos ha mostrado la importancia de contar con una adecuada regulación. En la relación entre el Estado y las CC.AA., siempre susceptible de resultar afectada por conflictos políticos, es importante que las reglas de juego estén claras. Y eso solo puede hacerse a través de normas incorporadas al ordenamiento y, en consecuencia, de obligado cumplimiento.

### **Bibliografía**

- Aja Fernández, E. (2004). *El Estado autonómico*. Madrid: Alianza.
- Albertí Rovira, E. (1992). La coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. *Documentación Administrativa*, 230-231.
- Azpitarte Sánchez, M. (2021). Coronavirus y Derecho Constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 121.
- Balaguer Callejón, F. (2021). El impacto de la COVID en la distribución de competencias. En J. Tudela Aranda (coord.). *Estado autonómico y COVID-19: un ensayo de valoración general* (p. 15). Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- (2021). La pandemia y el Estado autonómico. En J. Tudela Aranda (coord.). *Estado autonómico y COVID-19: un ensayo de valoración general* (pp. 91-107). Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad. Disponible en: <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC21.0205>.
- (2022). *Fuentes del Derecho*. Madrid: Tecnos.
- Biglino Campos, P. (2007). *Federalismo de integración y de devolución: el debate sobre la competencia*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Cámara Villar, G. (2004). El principio y las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 1.
- De la Quadra-Salcedo Janini, T. (2020). Estado autonómico y lucha contra la pandemia. En P. Biglino Campos y J. F. Durán Alba (dirs.). *Los efectos horizontales de la COVID-19*

- sobre el sistema constitucional: estudios sobre la primera ola*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad. Disponible en: <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC20.0005>.
- De Montalvo Jääskeläinen, F. (2021). La competencia constitucional de coordinación sanitaria en tiempos de pandemia: análisis de la naturaleza y eficacia de la estrategia nacional de vacunación frente a la COVID-19. *Revista de Derecho Político*, 112. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.112.2021.32216>.
- Galán Galán, A. y Roig Moles, E. (2020). Estado autonómico y crisis de la COVID-19: intervención estatal y relaciones intergubernamentales ante la pandemia. *Istituzioni del Federalismo*, 1.
- García de Enterría, E. (1985). *Estudios sobre autonomías territoriales*. Madrid: Civitas.
- García Morales, M. J. (2009). La colaboración a examen. Retos y riesgos de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 86.
- González Gómez, A. (2021). La coordinación del Sistema Nacional de Salud en España: regulación y resultados en tiempos de pandemia. En C. Colino (coord.). *Retos de la gobernanza multinivel y la coordinación del Estado autonómico: de la pandemia al futuro* (pp. 75-94). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Guerrero Vázquez, P. (2021). El impacto territorial de la crisis sanitaria. En J. Tudela Aranda (coord.). *Estado autonómico y COVID-19: un ensayo de valoración general* (pp. 121-144). Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad. Disponible en: <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC21.0207>.
- Hernández-Moreno, J. (2021). La gestión institucional de la COVID-19: coordinación intergubernamental e intersectorial en las políticas de sanidad y servicios sociales. En C. Colino (coord.). *Retos de la gobernanza multinivel y la coordinación del Estado autonómico: de la pandemia al futuro* (pp. 95-127). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Illa, S. (2022). *El año de la pandemia. Del estado de alarma al inicio de la vacunación*. Barcelona: Ediciones Península.
- Kolling, M. (2021). Una perspectiva desde el federalismo alemán. En J. Tudela Aranda (coord.). *Estado autonómico y COVID-19: un ensayo de valoración general* (pp. 145-156). Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad. Disponible en: <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC21.0208>.
- Matía Portilla, J. (2021). Ensayo de aproximación a las cuestiones planteadas por la crisis sanitaria en relación con el Estado autonómico. En J. Tudela Aranda (coord.). *Estado autonómico y COVID-19: un ensayo de valoración general* (pp. 157-176). Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad. Disponible en: <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC21.0209>.
- Montilla Martos, J. A. (2006). La legislación básica tras las reformas estatutarias. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 78.
- (2011). Las relaciones de colaboración en el nuevo marco estatutario: bilateralidad y participación. *Revista de Estudios Políticos*, 151.
- Ridao Martín, J. (2021). Carencias y problemática de las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas durante la gestión de la COVID-19. *Revista Iberoamericana de Relaciones Intergubernamentales*, 2.
- Solozabal Echavarria, J. J. (2021a). Algunas consideraciones constitucionales sobre el estado de alarma. En P. Biglino Campos y J. F. Durán Alba. *Los efectos horizontales de la*

- COVID-19 sobre el sistema constitucional: estudios sobre la primera oleada* (pp. 19-42). Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad. Disponible en: <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC20.0002>.
- (2021b). La crisis del coronavirus tras el primer estado de alarma. En J. Tudela Aranda (coord.), *Estado autonómico y COVID-19: un ensayo de valoración general* (pp. 61-74). Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- Velasco Caballero, F. (2021). Estado y Comunidades Autónomas durante la pandemia. En *Informe Comunidades Autónomas 2020*. Barcelona: Instituto de Derecho Público; Marcial Pons.