

Artículo 88. Coordinación con el Estado

La coordinación de la Junta de Andalucía con el Estado se llevará a cabo a través de los mecanismos multilaterales y bilaterales previstos en el Título IX.

DOCUMENTACIÓN**A. TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA****I. PARLAMENTO DE ANDALUCÍA**

1. Informe de la Ponencia creada en el seno de la Comisión de Desarrollo Estatutario para la reforma del Estatuto de Autonomía (BOPA núm. 372, de 7 de febrero de 2006, pág. 20894 [pág. 20933])

2. Procedimiento de reforma estatutaria

a) Proposición de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOPA núm. 374, de 9 de febrero de 2006, pág. 21054 [pág. 21071]).

Artículo 79. Coordinación con el Estado

La coordinación de la Junta de Andalucía con el Estado se llevará a cabo a través de la Comisión Bilateral a que se refiere el artículo 189.

b) Informe de la Ponencia designada en el seno de la Comisión de Desarrollo Estatutario (BOPA núm. 420, de 19 de abril de 2006, pág. 23646 [pág. 23681]).

c) Dictamen de la Comisión de Desarrollo Estatutario (BOPA núm. 425, de 26 de abril de 2006, pág. 23898 [pág. 23917]).

d) Texto aprobado por el Pleno del Parlamento de Andalucía (BOPA núm. 430, de 4 de mayo de 2006, pág. 24254 [pág. 24273]).

Artículo 86. Coordinación con el Estado

La coordinación de la Junta de Andalucía con el Estado se llevará a cabo a través de la Comisión Bilateral a que se refiere el artículo 216.

II. CORTES GENERALES**1. Congreso de los Diputados**

a) Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía presentada ante el Congreso de los Diputados (BOCG. Congreso de los Diputados núm. B-246-1, de 12 de mayo de 2006, pág. 1 [pág. 21]).

b) Informe de la Ponencia Conjunta Comisión Constitucional-Delegación del Parlamento de Andalucía (*BOCG. Congreso de los Diputados* núm. B-246-6, de 17 de octubre de 2006, pág. 193 [pág. 220]).

c) Dictamen de la Comisión Constitucional (*BOCG. Congreso de los Diputados* núm. B-246-7, de 30 de octubre de 2006, pág. 249 [pág. 272]).

d) Texto aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados (*BOCG. Congreso de los Diputados* núm. B-246-8, de 7 de noviembre de 2006, pág. 301 [pág. 323]; corrección de error *BOCG. Congreso de los Diputados* núm. B-246-9, de 11 de enero de 2007, pág. 351).

2. Senado

a) Informe de la Ponencia Conjunta Comisión General de las Comunidades Autónomas-Delegación del Parlamento de Andalucía (*BOCG. Senado* núm. IIIB 18-c, de 29 de noviembre de 2006, pág. 87 [pág. 114]; sin modificaciones).

b) Dictamen de la Comisión General de las Comunidades Autónomas (*BOCG. Senado* núm. IIIB-18-d, de 4 de diciembre de 2006, pág. 147; sin modificaciones).

c) Texto aprobado por el Pleno del Senado (*BOCG. Senado* núm. IIIB-18-e, de 26 de diciembre de 2006, pág. 149; sin modificaciones).

B. ANTECEDENTES EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE 1981

[s/c].

C. CORRESPONDENCIAS CON OTROS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

[s/c].

D. DESARROLLO NORMATIVO

- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, tras su modificación por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

E. JURISPRUDENCIA

STC 32/1983, FJ 2.º

STC 76/1983, FJ 13.º

STC 104/1988, FJ 2.º

STC 214/1989, FF.JJ. 5.º y 20.º

STC 45/1991, FF.JJ. 4.º, 5.º, 6.º

STC 194/2004, FF.JJ. 8.º, 9.º y 12.º

STC 31/2010, FF.JJ. 63.º y 109.º

F. BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA

ALBERTÍ ROVIRA, Enoch: «La coordinación entre el Estado y las comunidades autónomas», en *Documentación Administrativa*, núms. 230-231 (1992), págs. 49-73.

CÁMARA VILLAR, Gregorio: «Colaboración, coordinación y cooperación», en BALAGUER CALLEJÓN, F. (Dir.): *Reformas estatutarias y distribución de competencias*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007, págs. 76-94.

CARRASCO DURÁN, Manuel: *El reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas sobre la actividad económica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

CRUZ VILLALÓN, Pedro: «La doctrina constitucional sobre el principio de cooperación», en CANO BUESO, J. (Ed. y coord.): *Comunidades autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*, Tecnos/Parlamento de Andalucía, Sevilla, 1990, págs. 119-134.

GUILLÓ SÁNCHEZ-GALIANO, Amparo, y CÓRDOBA CASTROVERDE, Diego: «Principio de coordinación en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», en *Documentación Administrativa*, núms. 230-231 (1992), págs. 337-387.

HERNÁNDEZ LAFUENTE, Adolfo: «Coordinación, colaboración y cooperación. El desarrollo del principio de cooperación», en HERNÁNDEZ LAFUENTE, A. (Coord.): *El funcionamiento del Estado autonómico*, Ministerio de Administración Pública, INAP, Madrid, 1999, págs. 563-590.

MENÉNDEZ REXACH, Ángel: «La cooperación, ¿un concepto jurídico?», en *Documentación Administrativa*, núm. 240 (1994), págs. 11-49.

COMENTARIO

SUMARIO: A. INTRODUCCIÓN. B LA REFERENCIA GENÉRICA A LA COORDINACIÓN ENTRE LA JUNTA DE ANDALUCÍA Y EL ESTADO. C. LA PERSPECTIVA INSTRUMENTAL Y EL BINOMIO MULTILATERALIDAD-BILATERALIDAD.

A. INTRODUCCIÓN

El Título II, relativo a las «Competencias de la Comunidad Autónoma», se cierra con el art. 88 del nuevo Estatuto andaluz. Se trata de una previsión genérica e instrumental según la cual la coordinación de la Junta con el poder central se articulará a través de los mecanismos multilaterales y bilaterales del Título IX, relativo a las «Relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma». Dicho precepto no sólo es una novedad en el texto andaluz de 2007, sino también una disposición peculiar que no tiene parangón en ningún otro estatuto de autonomía. Tiene su origen en el Informe elevado por la ponencia para la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía a la Comisión de Desarrollo Estatutario, de donde pasó a la propuesta de reforma estatutaria que el Parlamento andaluz elevó a las Cortes Generales. La redacción inicial cerraba también el título relativo a las competencias, pero, a diferencia del actual art. 88 EAAnd, se

preveía que la coordinación con el Estado se llevaría a cabo sólo a través de la Comisión Bilateral de Cooperación Junta de Andalucía-Estado. Durante la tramitación del texto en el Parlamento central, la Ponencia conjunta encargada de redactar el Informe sobre la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía dio la redacción finalmente aprobada y hoy vigente.

B. LA REFERENCIA GENÉRICA A LA COORDINACIÓN ENTRE LA JUNTA DE ANDALUCÍA Y EL ESTADO

- 2 La coordinación aparece en el nuevo texto andaluz en diversas sedes, con distintas acepciones y con diferentes regímenes jurídicos: en el Título II, relativo a las competencias –y en el que se ubica el nuevo art. 88 EAAAnd–, el término coordinación aparece en más de una decena de ocasiones, aunque propiamente sólo se refiere explícitamente a la coordinación entre el Estado y la Comunidad en seis preceptos: el ejercicio supraterritorial de competencias autonómicas (art. 43.2 EAAAnd), la coordinación como principio de actuación en materia competencial de las administraciones responsables (art. 44 EAAAnd), así como en títulos competenciales concretos, como investigación, desarrollo e innovación tecnológica (art. 54 EAAAnd), sanidad en el marco del art. 149.1.16.^a CE –donde se prevé la coordinación del Estado– (art. 55 EAAAnd), inmigración (art. 62.1 EAAAnd), y turismo (art. 71 EAAAnd). Más allá de esos supuestos, el nuevo Estatuto aborda específicamente la coordinación Estado-Comunidad Autónoma en Hacienda (Título VI, «Economía, empleo y Hacienda»), así como la coordinación de la Junta respecto a los entes locales (Título III, relativo a la «Organización territorial de la Comunidad Autónoma»). Esa pluralidad de acepciones se halla también en la propia Constitución, que utiliza el término «coordinación» con distintas acepciones: como principio de actuación intraorgánico (art. 103.1 CE), como título competencial (arts. 149.1.13.^a, 149.1.15.^a y 149.1.16.^a CE), y como principio de coordinación con la Hacienda estatal en el que se enmarca la autonomía financiera de las comunidades autónomas (art. 156.1 CE).
- 3 Dentro del amplio número de situaciones en las que el texto estatutario habla de coordinación, el art. 88 EAAAnd se refiere a la relación que se produce entre el Estado y la Comunidad Autónoma. Propiamente, dicho precepto habla de «Junta de Andalucía» en lugar de «Comunidad Autónoma», que es el sujeto y el término con el que se refieren a la coordinación con el Estado el resto de preceptos estatutarios y la jurisprudencia constitucional. Quizá esa opción terminológica radica en la redacción originaria del art. 88 EAAAnd, donde se vehiculaba dicha coordinación únicamente a través de la Comisión Bilateral en la que los sujetos participantes sí son la Junta y representantes del poder central.
- 4 El concepto de coordinación entre el poder central y las comunidades autónomas se ha ido perfilando por el Tribunal Constitucional desde su más temprana jurisprudencia (STC 32/1982, FJ 2.º), aunque con cierta ambigüedad y sin demasiada nitidez (CRUZ VILLALÓN, P., 1990, págs. 124-126; MENÉNDEZ REXACH, A., 1994, pág. 14). A lo largo de más de treinta años de jurisprudencia constitucional, pero sobre todo en sentencias de la primera década de funcionamiento del Tribunal Constitucional, éste se ha ido pronunciado sobre la coordinación como título competencial del Estado, la coordinación como una función estatal derivada de competencias normativas y la coordinación entre

el Estado y las comunidades autónomas como un principio general de actuación (entre otros, ALBERTÍ ROVIRA, E., 1992, págs. 53-55; HERNÁNDEZ LAFUENTE, A., 1999, págs. 568-570; CÁMARA VILLAR, G., 2007, págs. 791-793).

La mayor parte de la jurisprudencia constitucional incide en la coordinación como título competencial¹. Se trata de los supuestos tasados por la Constitución donde el Estado dispone expresamente del título de coordinación de la actividad económica, investigación científica y técnica y sanidad (arts. 149.1.13.^a, 149.1.15.^a y 149.1.16.^a CE). Desde su primera y reiterada sentencia 32/1982, sobre Registro sanitario de alimentos y coordinación y planificación de la sanidad, el Tribunal Constitucional ha precisado que la coherencia y la integración del sistema son la finalidad de la coordinación. Asimismo, ha delimitado quién coordina (el poder central), y además la posición de superioridad con la que lo hace sobre competencias de las comunidades autónomas. El alto Tribunal también ha configurado el contenido de la coordinación fundamentalmente como una coordinación formal, esto es, como un método de actuación de las partes en el ejercicio de sus competencias, sin perjuicio de que también puede ser una coordinación material en aquellos casos en los que el Estado tiene un apoderamiento constitucional expreso y puede, entonces, orientar el ejercicio de las competencias autonómicas en un determinado sentido, pero nunca vaciarlas. 5

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha señalado que la coordinación es una función estatal ínsita a las competencias legislativas del poder central, tales como «bases» o «legislación». Reiteradamente, desde la mencionada sentencia sobre Registro sanitario de alimentos y coordinación y planificación de la sanidad (STC 32/1982, FJ 2.^o), la jurisprudencia ha señalado que la coordinación es una competencia distinta de las bases, pero ha reconocido una competencia adicional o complementaria de las competencias normativas estatales. Asimismo, también ha afirmado una coordinación a favor del Estado que deriva directamente de títulos estatales que conllevan una determinada articulación de competencias autonómicas, como «legislación», tal y como se declaró en la sentencia sobre administraciones penitenciarias (STC 104/1988, FJ 2.^o). Se trataría de una competencia inespecífica de coordinación (ALBERTÍ ROVIRA, E., 1992, pág. 58), particularmente importante en un sistema como el español, caracterizado por una profunda imbricación de las competencias estatales y autonómicas, donde las facultades estatales con base en la misma sólo llegarían hasta donde alcanza el título competencial del Estado y con el límite de no agotar el desarrollo autonómico en el ámbito correspondiente. 6

La jurisprudencia constitucional también ha reconocido una suerte de coordinación voluntaria que viene identificando como un principio de coordinación, donde el Estado y las comunidades autónomas pueden cada uno desde sus respectivos títulos –y sin apoderamiento constitucional específico del poder central– pactar una actuación de sus competencias en un determinado sentido. El alto Tribunal ha reconocido, desde la sentencia sobre diputaciones provinciales, que la *voluntariedad* de la colaboración es un 7

¹ Un exhaustivo estudio de la coordinación en la jurisprudencia del TC hasta 1992, un periodo en el que se dictan las sentencias más significativas sobre esta categoría, puede consultarse en GUILLÓ SÁNCHEZ-GALIANO, A. y CÓRDOBA CASTROVERDE, D., 1992, págs. 337-387. Más recientemente, sobre la jurisprudencia en materia de coordinación específicamente en el marco de la actividad económica, CARRASCO DURÁN, M., 2005, págs. 389-440.

«elemento diferenciador de primer orden» entre esta categoría y la coordinación donde concurre un elemento de *imposición* (STC 214/1989, FJ 20.º). Esa diferencia entre colaboración y coordinación se produciría sólo en los casos donde el Estado dispone de un título competencial en ese sentido, no en la coordinación voluntaria, pues en ese supuesto ambas partes se hallan en igualdad de condiciones, y cada una desde sus respectivos títulos, puede decidir autónomamente las medidas para poner en práctica el modo de actuación pactado por ambas.

- 8 De este modo, el fundamento de la coordinación determinaría no sólo la acción de coordinar, esto es, las concretas medidas de la misma, sino también su efecto. La existencia de apoderamiento constitucional por parte del poder central justificaría no sólo la introducción de un modo de actuación, de elementos formales, tales como un procedimiento de intercambio de información, sino también de directrices materiales hasta donde permita el título competencial en que el Estado fundamenta su actuación. Por el contrario, en la coordinación voluntaria no hay coordinación «unilateral» del poder central, sino «concertada», de tal manera que ambas instancias mantienen intactas sus competencias, y desde la igualdad, pactan un modo de actuación y la capacidad de desvincularse de las pautas coordinadoras pactadas, a diferencia de los supuestos de coordinación unilateral por parte del poder central y obligatoria para las comunidades autónomas, donde el margen para desvincularse de las pautas y directrices estatales es claramente inferior.

C. LA PERSPECTIVA INSTRUMENTAL Y EL BINOMIO MULTILATERALIDAD-BILATERALIDAD

- 9 De esas tres acepciones de coordinación, ¿a cuál se refiere el art. 88 del nuevo Estatuto andaluz? Dicho precepto parece más bien una previsión genérica de coordinación que englobaría tanto la resultante de un apoderamiento competencial específico por parte del bloque de la constitucionalidad al Estado, como la que deriva de competencias compartidas, así como la propia coordinación voluntaria en el ejercicio concertado de competencias de cada instancia. En cualquiera de sus acepciones, la previsión genérica de coordinación precisa de instrumentos para concretarse. Esa perspectiva instrumental se halla en múltiples pronunciamientos. Y, de nuevo, el alto Tribunal ha aludido expresamente a ella al referirse en varias ocasiones a los «mecanismos de coordinación y cooperación» en la sentencia sobre el Estatuto catalán (STC 31/2010, FF.JJ. 63.º y 109.º). Por ello, el art. 88 EAAAnd incide sobre todo en los instrumentos para llevar a cabo dicha coordinación —en sentido amplio—, que deriva en sus diferentes modalidades e intensidades de la distribución competencial.
- 10 El precepto se centra en la coordinación de la Junta de Andalucía con el Estado, esto es, reconoce la coordinación en su dimensión vertical. De esta manera, cuando se prevé que dicha coordinación se llevará a cabo a través de los «mecanismos multilaterales y bilaterales previstos en el Título IX», el art. 88 EAAAnd está remitiendo a los instrumentos de colaboración con el Estado multilaterales y bilaterales reconocidos en el art. 221 EAAAnd y, específicamente, a la Comisión Bilateral de Cooperación Junta de Andalucía-Estado del art. 220 EAAAnd. Como ya se ha señalado, la inclusión en el nuevo Estatuto de los «mecanismos multilaterales» se introdujo durante la tramitación en el

Parlamento central², pues la Propuesta de reforma aprobada por la Cámara andaluza sólo preveía como instrumento para articular dicha coordinación la Comisión Bilateral de Cooperación. Esa previsión instrumental en clave no sólo inicialmente bilateral, sino además centrada en la Comisión Bilateral, se vio matizada con la inclusión de los «mecanismos multilaterales» –que aparecen mencionados en primer lugar– y la sustitución de la mención de la Comisión por la más genérica de mecanismos «bilaterales», una expresión que da cabida a otros instrumentos coordinadores de ese cariz.

Respecto a las técnicas de coordinación, el Tribunal Constitucional ha diferenciado, ¹¹ en función del contenido y de los efectos de las medidas, entre técnicas *preventivas* y técnicas *a posteriori*. Las primeras consisten en «sistemas de relación entre las diversas administraciones» (STC 45/1991, FJ 4.º), de modo que la remisión a los mecanismos multilaterales y bilaterales que realiza el art. 88 EAAnd para concretar la coordinación de la Junta con el Estado parece referirse mucho más a las primeras que a las segundas. Sólo en los instrumentos preventivos hay una participación de las dos instancias, Estado y comunidades autónomas, ya que en las técnicas a posteriori, al estilo de autorizaciones o aprobaciones de determinadas actuaciones de las comunidades autónomas, la unilateralidad y la compulsión del Estado respecto a las comunidades autónomas es muy superior.

Además, la remisión del art. 88 EAAnd al Título IX reenvía a técnicas no normativas, ¹² lo que no excluye lógicamente el recurso por parte del Estado a mecanismos coordinadores preventivos –como ha reconocido el Tribunal Constitucional– de carácter normativo, tales como directrices. Las técnicas preventivas no normativas incluyen fórmulas orgánicas, como las conferencias sectoriales, que como sentó tempranamente la sentencia sobre la LOAPA, son «un instrumento al servicio de la coordinación entre la Administración del Estado y la de las comunidades» (STC 76/1983, FJ 13.º), así como la creación de órganos estatales participados por las comunidades autónomas (STC 45/1991, FJ 10.º). Las formas orgánicas son el instrumento coordinador por excelencia, pero también hay mecanismos coordinadores preventivos que se basan en fórmulas procedimentales como los planes y programas conjuntos, así como la regulación de procedimientos mixtos donde se da entrada a las comunidades autónomas a través de informes o trámites de audiencia. Pese a esa multiplicidad de mecanismos coordinadores, el art. 88 EAAnd, al remitirse a la articulación de la coordinación a través de los mecanismos multilaterales y bilaterales del Título IX, indica los instrumentos más habituales pero no agota las técnicas de coordinación del Estado con las comunidades autónomas, que pueden llevarse a cabo con muchos más instrumentos que los previstos en dicho título.

Asimismo, es preciso destacar que se trata de la primera ocasión en la que en el Estatuto andaluz aparece de forma expresa el binomio multilateralidad-bilateralidad, ¹³ una dualidad que volverá a estar presente en el Título IX, especialmente en el Capítulo I,

² Informe de la Ponencia Conjunta Comisión Constitucional-Delegación del Parlamento de Andalucía (BOCG. Congreso de los Diputados núm. B 246-B, de 17 de octubre de 2006, pág. 220). El art. 88 con la redacción y la numeración actual se aprueba por el Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 2 de noviembre de 2006 (BOCG. Congreso de los Diputados núm. B 246-8, de 7 de noviembre de 2006, pág. 323).

relativo a las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado (arts. 219 y 221 EAAnd), así como en el Capítulo III, para referirse a las relaciones entre ambas instancias en la participación de la Comunidad en asuntos europeos (art. 231.2 EAAnd). Y es que la dicotomía multilateralidad-bilateralidad aparece en nuestro sistema habitualmente en la dimensión vertical. De hecho, también las relaciones entre comunidades autónomas pueden ser multilaterales y bilaterales, pero cuando, en el lenguaje común, en el Estado autonómico se alude a multilateralidad y bilateralidad –y más aún cuando aparecen como binomio–, se sobreentiende que se alude a la relación con el Estado.

- 14 La dimensión vertical es la predominante en nuestras relaciones de colaboración y coordinación. De ello se hace eco el art. 88 del nuevo Estatuto andaluz, que recoge sólo la dimensión vertical de la coordinación. Sin embargo, dicha coordinación también puede producirse entre comunidades autónomas, en el nivel horizontal, especialmente en los supuestos de supraterritorialidad, pues, como ha reconocido el Tribunal Constitucional, especialmente en la sentencia sobre parques nacionales, «no determina título competencial alguno a favor del Estado, siendo lo procedente el establecimiento de mecanismos de coordinación y cooperación entre las comunidades» (STC 194/2004, FJ 15.º).