

## **LA ARTICULACIÓN DE LA GOBERNANZA MULTINIVEL A TRAVÉS DE TÉCNICAS ORGÁNICAS DE COLABORACIÓN, COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN (\*) (\*\*)**

MARÍA ZAMBONINO PULITO

*SUMARIO: I. LA APELACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA A LA IMPLANTACIÓN DE LA GOBERNANZA COMPARTIDA O «MULTINIVEL».- II. LOS PRINCIPIOS DE COLABORACIÓN, COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN COMO BASES PARA LA GOBERNANZA COMPARTIDA.- III. ANÁLISIS DE ALGUNOS MODELOS DE PARTICIPACIÓN ORGÁNICA PREVISTOS EN LA LEGISLACIÓN SECTORIAL CON INCIDENCIA EN EL TERRITORIO: 1. Aeropuertos de interés general. 2. Obras hidráulicas. 3. Puertos de interés general.- IV. EXIGENCIAS CONSTITUCIONALES PARA LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LOS ÓRGANOS DE GESTIÓN DE POLÍTICAS SECTORIALES ESTATALES.- V. CONCLUSIONES: LA PARTICIPACIÓN ORGÁNICA MULTINIVEL PARA LA COHESIÓN TERRITORIAL.- VI. BIBLIOGRAFÍA.*

*RESUMEN:* Las recomendaciones de la Unión Europea en relación a la implantación de la gobernanza multinivel implican la efectiva puesta en marcha de técnicas en desarrollo de los principios de colaboración, cooperación y coordinación, no sólo entre las Administraciones Públicas, sino entre estas y la sociedad. Nuestro ordenamiento jurídico prevé instrumentos en este sentido. Sin embargo, en el ámbito concreto de la ejecución de las políticas sectoriales de competencia estatal con especial incidencia en el territorio, las fórmulas orgánicas diseñadas por la legislación especial no son demasiadas, siendo las existentes de muy diversa configuración y alcance, analizándose en el trabajo tres modelos diseñados en la legislación sectorial (puertos, aeropuertos y obras hidráulicas). Tampoco son nítidas las exigencias que deben observarse en su formulación desde la perspectiva de la salvaguarda de las competencias de las entidades territoriales implicadas (grado de participación, carácter decisorio o consultivo de los órganos de participación). Sin embargo, parece preciso, desde la perspectiva de la debida cohesión

---

(\*) Trabajo recibido en esta REVISTA el 22 de mayo de 2018 y evaluado favorablemente para su publicación el 27 de julio de 2018.

(\*\*) Este trabajo se ha elaborado en el marco del Proyecto de I+D+i «Los retos de la Gobernanza para el Derecho Administrativo: Buen Gobierno y Buena Administración. Su proyección en las políticas públicas» (DER2016-77513-R), financiado por la Agencia Estatal de Investigación (AEI) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

territorial —y social—, la implementación de este tipo de órganos, y en distintos niveles territoriales, que aseguren la participación tanto vertical como horizontal, y con ello, la coherencia, la eficacia y la corresponsabilidad.

*Palabras clave:* gobernanza y Derecho administrativo; gobernanza multinivel; políticas sectoriales.

*ABSTRACT:* The recommendations of the European Union in relation to the implementation of multilevel governance imply the effective implementation of techniques in development of the principles of collaboration, cooperation and coordination, not only between Public Administrations, but between them and society. Our legal system provides instruments in this sense. However, in the specific field of the implementation of state sectorial policies with special incidence in the territory, the organic tools designed are not enough, being the existing ones very diverse configuration and scope. The paper analyzes three models designed in sectoral legislation (ports, airports and hydraulic works). The requirements that must be observed to safeguard the competences of the territorial entities involved are not clear either. However, it seems necessary, from the perspective of the due territorial —and social— cohesion, the implementation of this type of organic tools, and at different territorial levels. It would ensure both vertical and horizontal participation, coherence, effectiveness and co-responsibility.

*Key words:* governance and Administrative Law; multilevel governance; sectorial policies.

## **I. LA APELACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA A LA IMPLANTACIÓN DE LA GOBERNANZA COMPARTIDA O «MULTINIVEL»**

Uno de los cauces para hacer efectiva la Gobernanza y aplicar sus principios es la denominada *Gobernanza multinivel*, que en el seno de la Unión Europea se concibe como la garantía para la aplicación de los principios básicos de una buena gobernanza enumerados en el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea (1), a saber: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. Además de garantizarlos, se entiende que la Gobernanza multinivel les da continuidad y los completa. En el sentido indicado se pronuncia el Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza multinivel (CDR 89/2009 fin), en el que puede también encontrarse la propia definición de la misma, que se conceptúa como «la acción coordinada de la Unión, los Estados miembros y los entes regionales y locales, basada en la asociación y destinada a elaborar y aplicar las políticas de la Unión Europea»

---

(1) Comunicación de la Comisión de 25 de julio de 2001 «La gobernanza europea. Un Libro Blanco» (DOCE C 287). En relación a la Gobernanza europea y sus principios articuladores, *vid.*, por todos, BAR CENDÓN (2011); CALONGE VELÁZQUEZ (2004); CLOSA MONTERO (2003); Rivero Ysern(2005); SÁNCHEZ BLANCO (2003).

que «induce la responsabilidad compartida de los diversos niveles de poder en cuestión y se basa en todas las fuentes de legitimidad democrática y en la representatividad de los diversos agentes implicados» y «suscita, mediante un enfoque integrado, la coparticipación de los distintos niveles de gobernanza en la elaboración de las políticas y de la legislación comunitarias, a través de mecanismos diversos (consultas, análisis de impacto territorial, etc.)» (2).

Se trata pues de aplicar las políticas, en el caso de la Unión Europea, de forma asociada entre la propia Unión, los Estados miembros y los entes regionales y locales. Ahora bien, como también el Libro Blanco sobre la Gobernanza multinivel recomienda, la *asociación* debe consolidarse en un doble sentido: vertical —entre entidades territoriales—, pero también horizontal —entre estas y la sociedad civil (3)—. Se considera que únicamente de este modo puede ser posible compartir una auténtica responsabilización sobre la toma de decisiones (4).

En este contexto, el papel de los Estados miembros resulta esencial, pues, como se apunta en el propio Libro Blanco sobre la Gobernanza multinivel, las «condiciones de una buena gobernanza multinivel residen, en efecto, en los propios Estados miembros». Por ello, entre las numerosas recomendaciones que a aquellos se realiza, se sugiere la implantación de mecanismos de consulta, coordinación, concertación, cooperación y evaluación. Entre las medidas concretas, se hace referencia, en particular, a la garantía de la participación ciudadana a través de órganos creados al efecto por las distintas Administraciones Públicas implicadas, en especial por aquellas que resultan más cercanas al ciudadano, mediante los que los distintos colectivos sociales puedan presentar sus valoraciones, opiniones y sugerencias sobre las iniciativas públicas; a la simplificación y racionalización de los procedimientos administrativos a fin

---

(2) A pesar de la imprecisión del concepto de gobernanza multinivel, transmite la idea clara de que obliga, como pone de manifiesto VARA ARRIBAS (2006: 4 y 5), a superar la «jerarquía arcaica de reparto de poder» y a un nuevo modelo de reparto de información y competencias.

(3) Este dato es esencial en el concepto de la Gobernanza multinivel y, en general, de la Gobernanza. Como puso de manifiesto ALI ARANGUREN (2013: 24), «La gobernanza alude a un nuevo modo de gobierno alternativo al jerárquico, de gestión pública y de acción administrativa en un orden neoliberal, en el que se reduce el protagonismo de los poderes públicos, se desdibujan los perfiles que diferencian lo público de lo privado, se reducen las relaciones de jerarquía en beneficio de las de cooperación, se promueven los procedimientos informales y se trata de integrar y comprometer a la sociedad en redes para la toma de decisiones y seguimiento y control de las acciones políticas».

(4) El elemento de la corresponsabilidad es también clave entre los que conforman los objetivos de la Gobernanza multinivel. Sobre ello, MORATA (2002: 11), para quien «el proceso de integración solo es concebible sobre la base de responsabilidades compartidas entre los distintos niveles de gobierno y entre estos y la sociedad».

de instaurar un marco jurídico propicio para la actividad innovadora; o al reforzamiento de las capacidades administrativas de las entidades territoriales.

Posteriormente, el Dictamen del Comité de las Regiones «Desarrollar una cultura europea de la gobernanza multinivel: El seguimiento del Libro Blanco del Comité de las Regiones» (2012/C 113/12) haría hincapié en la necesidad de reforzar la gobernanza multinivel en la Unión Europea, recordando que «el Tratado de Lisboa ha anclado de forma indudable la gobernanza multinivel en el funcionamiento de la Unión Europea, especialmente al reforzar su régimen jurídico en la arquitectura institucional y al consagrar el objetivo de la cohesión territorial y la dimensión subnacional del principio de subsidiariedad». Especial atención merece, por lo que al objeto de este trabajo importa, la consideración del *principio de la gobernanza multinivel como principio vertebrador de todas las políticas y estrategias europeas de impacto territorial fuerte*, de ahí que, entre las recomendaciones políticas que se realizan en el Dictamen, se incluyan las dos siguientes que nos parecen de especial interés (5): a) la gobernanza multinivel debe integrarse por completo en las disposiciones legislativas y reglamentarias de las políticas que tengan un fuerte impacto territorial, y prioritariamente en la futura política de cohesión; b) que el principio de la colaboración multinivel, con múltiples agentes, deba ser reforzado en su puesta en práctica.

Más recientemente, la Resolución del Comité de las Regiones sobre la Carta de la Gobernanza Multinivel en Europa (2014/C 174/01) (6), reitera la necesidad de que «todos los niveles de gobernanza se movilicen para reforzar la responsabilidad democrática en Europa y garantizar la eficacia, coherencia y complementariedad de sus actuaciones». En todo caso, la Resolución incluye un llamamiento importante, desde la perspectiva de la simplificación y la sostenibilidad financiera, al solicitar que «la aplicación de los principios y mecanismos propuestos no sobrecargue los procesos decisorios ni aumente las cargas administrativas y financieras que pesan sobre los entes locales y regionales interesados». En el Anexo de la Resolución se incluye la Carta de la Gobernanza Multinivel en Europa, que consta de dos Títulos muy breves, dirigidos, respectivamente a establecer los principios fundamentales y las pautas para su aplicación y cumplimiento, y que me permito, por su interés y concisión, reproducir:

#### TÍTULO I: PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

Nos comprometemos a respetar los mecanismos fundamentales que conforman las prácticas de gobernanza multinivel en Europa mediante:

(5) Núm. 33.

(6) Un análisis sobre la Carta de la Gobernanza multinivel puede verse en GONZÁLEZ ALONSO (2014: 6-23).

1.1. el desarrollo de un proceso de elaboración de políticas TRANSPARENTE, ABIERTO e INTEGRADOR;

1.2. el fomento de la PARTICIPACIÓN y la ASOCIACIÓN entre las partes interesadas públicas y privadas relevantes a lo largo de todo el proceso de elaboración de políticas, incluido el uso de las herramientas digitales apropiadas, respetando los derechos de todos los socios institucionales;

1.3. el fomento de la EFICIENCIA POLÍTICA, de la COHERENCIA DE LAS POLÍTICAS y de las SINERGIAS PRESUPUESTARIAS entre todos los niveles de gobernanza;

1.4. el respeto de los principios de SUBSIDIARIEDAD y PROPORCIONALIDAD en la elaboración de las políticas;

1.5. la garantía del máximo nivel de PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES en todos los niveles de gobernanza;

#### TÍTULO II: APLICACIÓN Y CUMPLIMIENTO

Nos comprometemos a hacer de la gobernanza multinivel una realidad cotidiana en el diseño y la aplicación de las políticas, aprovechando, entre otras, las soluciones innovadoras y digitales. Para ello, deberemos:

2.1. FOMENTAR LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS en el ciclo político;

2.2. COOPERAR estrechamente con otras autoridades públicas pensando más allá de las fronteras, procedimientos y obstáculos administrativos convencionales;

2.3. IMPULSAR LA PERSPECTIVA EUROPEA en nuestros organismos y administraciones públicas;

2.4. REFORZAR EL DESARROLLO DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL e invertir en el aprendizaje político en todos los niveles de gobernanza;

2.5. ESTABLECER REDES entre nuestros órganos políticos y administraciones públicas, desde el nivel local hasta el europeo y viceversa, fortaleciendo, al mismo tiempo, la cooperación transnacional.

Los instrumentos concretos que en cada caso se adopten para la ejecución de las políticas públicas habrán de determinarse por los distintos Estados miembros. Ciertamente es el grado de descentralización en Europa es generalizado pero también muy desigual, siendo que en algunos de ellos aún no se reúnen plenamente las condiciones para la también llamada *Gobernanza compartida*. No es el caso de España, como bien es sabido. Antes al contrario, el sistema del Estado autonómico propicia la implantación de mecanismos que garanticen esa Gobernanza multinivel, a través de la cual las Administraciones Públicas implicadas y los agentes sociales y económicos afectados se corresponsabilicen en la toma de decisiones, en aras de una mayor eficacia. Ciertamente en nuestro ordenamiento jurídico pueden encontrarse numerosos ejemplos que, en aplicación de los principios de coordinación, cooperación y participación, tienden al objetivo mencionado.

Tomando como referencia, por su relevancia para la consecución de la cohesión territorial y social por tener una indiscutible incidencia en el territorio,

las políticas sectoriales en el ámbito de las infraestructuras estatales, se observan en nuestro ordenamiento jurídico como algunas técnicas funcionales ciertamente ensayadas ofrecen la posibilidad de la participación vertical, pero también horizontal —planificación, *v.gr.*—. Desde la perspectiva de las técnicas orgánicas, sin embargo, son menos los supuestos en los que la participación de los tres niveles de entidades territoriales y de los agentes sociales y económicos está garantizada en la toma real de decisiones para la ejecución de las políticas públicas. Parecen, no obstante, un mecanismo idóneo para la implementación de la Gobernanza multinivel. De ahí que parezca conveniente, en el marco de los principios y técnicas que se diseñan por el Derecho Administrativo, analizar los modelos existentes en la legislación sectorial; valorar, desde el punto de vista del reparto constitucional y estatutario de competencias, las posibilidades y exigencias para la participación de entidades territoriales en la ejecución de competencias cuya titularidad la ostenta una entidad distinta; y, considerar, en fin, las posibilidades en el empleo de las técnicas orgánicas configuradas por nuestro ordenamiento jurídico, desde la perspectiva de la deseable cohesión territorial.

## II. LOS PRINCIPIOS DE COLABORACIÓN, COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN COMO BASES PARA LA GOBERNANZA COMPARTIDA

La efectiva aplicación del principio de la Gobernanza multinivel a través de técnicas orgánicas puede tener diversos grados de intensidad, dependiendo, según lo que hasta ahora llevamos visto, de distintos factores que al tiempo supondrán la incorporación de los propios principios de la gobernanza. Así, la participación puede ser no sólo vertical, y en este caso con presencia de los tres niveles de gobernanza —estatal, autonómico y local—, sino también horizontal, garantizándose la presencia pues del sector privado afectado por la política sectorial de que se trate.

Por otra parte, y a la vista de los pronunciamientos del Comité de las Regiones de la Unión Europea mencionados más atrás, hay dos ideas que laten en el propio concepto de gobernanza multinivel: la coordinación y la *asociación* para la consecución de las políticas públicas. Son referencias, en suma, a los principios de colaboración, cooperación y coordinación que informan en nuestro sistema las relaciones entre las Administraciones Públicas, si bien en los documentos europeos examinados, no se emplean teniendo en cuenta el significado que en nuestro Derecho han adquirido, y que por eso, para su debido entendimiento y adaptación a posibles fórmulas orgánicas implantadas o a implantar, deben ser interpretados desde las propias definiciones que tanto el ordenamiento jurídico como la doctrina y la jurisprudencia se han afanado en proporcionar. Ahora me detendré en ello. Baste adelantar que, a mi juicio,

se pone el acento en la idea de *asociación*, lo cual, implica que las técnicas de cooperación suponen una mayor intensidad en la aplicación de la Gobernanza multinivel, pues suponen un mayor equilibrio entre las partes implicadas y, en consecuencia, una mayor corresponsabilidad.

Ello porque, aunque en los pronunciamientos del Comité de la Regiones se manejan constantemente y de manera equivalente los términos coordinación, colaboración y cooperación, son principios que es conveniente diferenciar, en la medida de lo posible. Todos ellos, no obstante, van dirigidos a la consecución de la coherencia y la eficacia de la acción conjunta de las Administraciones Públicas. Los matices son, sin embargo, de relevancia por lo que a este trabajo importa.

La línea divisoria y la conceptualización de los tres principios referidos, sin embargo, no son pacíficas en la doctrina administrativista, existiendo posiciones que los diferencian netamente, si bien la doctrina mayoritaria suele asimilar los conceptos de colaboración y cooperación (7). Sin pretender entrar en esta interesante y ya clásica discusión que ocupó a la mejor doctrina en los años ochenta y noventa, partimos en el presente trabajo de estas últimas posiciones, aunque somos conscientes que son susceptibles de múltiples concreciones y matices. En todo caso, utilizaremos preferentemente el término cooperación, para evitar confusiones y que se entienda que nos referimos, en este supuesto, a las relaciones interadministrativas a las que se refiere el Capítulo II del Título III LRJSP, esto es, a las relaciones de cooperación. Sobre la regulación de la LRJSP volveremos con posterioridad, pues, aunque partimos de la distinción entre el deber de colaboración (regulado, por su parte, en el Capítulo II del mismo Título III) y las relaciones derivadas del principio de cooperación, también tendremos que realizar algunas consideraciones en relación, no sólo a la regulación introducida en la LRJSP, sino también respecto de algunos pronunciamientos del Tribunal Constitucional, pues el propio concepto de cooperación es susceptible de diversas acepciones. Baste adelantar en estos momentos que, desde la perspectiva de las técnicas orgánicas idóneas para la implantación de la gobernanza *multinivel*,

---

(7) Por todos, PAREJO ALFONSO (1993) y SÁNCHEZ MORÓN (1992: 24). Este último autor, más recientemente (2016: 270), distingue entre la cooperación en sentido estricto y el deber de colaboración —arts. 140 y 141 LRJSP y al que en la LRJPAC se denominaba deber de lealtad institucional—. De manera similar, SANTAMARÍA PASTOR (2016), incluye el deber de colaboración entre las técnicas funcionales de cooperación. Existen, sin embargo, posiciones que diferencian la colaboración y la cooperación, distinguiendo que la actuación conjunta, en el primer caso, o el auxilio o la asistencia, en el segundo, vayan dirigidos al ejercicio de competencias de cada uno de los entes que colaboran o al de competencias propias de otra entidad con la que cooperan (en tal sentido, por todos, COSCULLUELA MONTANER (2017: 187 y 188) y FERNÁNDEZ FARRERES (2014: 222). Pero existen posiciones que, si bien mantienen también la existencia de diferencias conceptuales entre la cooperación y la colaboración, las definen justamente en sentido opuesto. Así, Entrena Cuesta (1994: 41).

lo que importa, en esencia, es la participación de las entidades territoriales en órganos o entidades vinculadas a otra Administración pública, ya sea en posición de igualdad, ya conservando alguna de ellas la posición de dirección y, en el primer caso, la participación vaya dirigida a ejercitar competencias propias o ajenas, o lo que es lo mismo, lo que importa es la participación utilizando técnicas orgánicas de coordinación o de colaboración o cooperación. Será el principio de competencia, como veremos, el que, en fin, determine la fórmula orgánica más adecuada para la participación y para cumplir, en cada caso concreto, con los postulados de la gobernanza compartida.

A través del principio de coordinación, al que hace alusión expresa el art. 103 CE en cuanto informador de la acción de las Administraciones Públicas, es posible integrar *la diversidad de las partes o subsistemas en el o sistema, evitando contradicciones o reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema* (en los términos empleados por la conocida STC 32/1983 para expresar el objeto de la coordinación), para lo cual se hace necesario, dada la intensidad de la acción administrativa proveniente de distintas entidades territoriales disponer de *medios y 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* (STC 32/1983). Es comúnmente aceptada la posición de superioridad, en las relaciones administrativas que se rigen por el principio de coordinación, de la entidad que coordina (por todas la temprana STC 214/1989, de 21 de diciembre), debiendo la entidad coordinada someterse al criterio de la primera. El principio de coordinación implica pues una posición de supremacía de una de las entidades que se relacionan, y puede conllevar que la coordinación se ejerza, por parte de la entidad superior, de forma unilateral, obligando así a la entidad inferior, dada la capacidad de dirección de quien goza el titular de la potestad coordinadora (STC 204/1994). Y como exponente de ello, es doctrina asentada del Tribunal Constitucional que, en caso de conflicto, la decisión final corresponde al titular de la competencia prevalente (STC 77/1984, de 3 de julio), que identifica con el interés general (SSTC 40/1998, de 19 de febrero y 204/2002, de 31 de octubre, por todas).

El art. 103 CE, sin embargo, omite toda referencia al principio de cooperación, que la jurisprudencia constitucional no obstante ha considerado implícito en el sistema autonómico y al que otorga un papel de idéntica importancia que al de coordinación (8). La cooperación, por lo demás, supone una posición de

---

(8) Son abundantes las Sentencias del Tribunal Constitucional que cabe citar en relación al principio de cooperación. Por todas, *vid.*, SSTC 76/1983, 214/1989, 45/1991, así como aquellas otras a las que me referiré a lo largo del trabajo.

igualdad jurídica entre las entidades afectadas, y esta es la diferencia sustantiva entre un principio y otro, más que la nota de la voluntariedad de las relaciones de cooperación pues si bien hay algunas que, en efecto se pueden emprender por la libre iniciativa de las entidades cooperantes, otras veces es el legislador el que impone la cooperación e incluso el concreto modo en que se vaya a llevar a cabo. En las fórmulas orgánicas de cooperación, como tendremos ocasión de comprobar, puede establecerse por el legislador la posibilidad de que una entidad participe en un órgano de otra Administración, o puede establecerse que esa participación no sea potestativa, sino preceptiva, imponiéndola (9). En la STC 204/1994, sin embargo, se mantiene la inconstitucionalidad de la imposición de la gestión conjunta —en este caso por el legislador estatal (10)—. Ahora bien, el supuesto varía al que aquí nos planteamos, pues en el mismo se trataba de imponer esa cooperación desde el Estado para la gestión de una competencia cuya ejecución corresponde a las Comunidades Autónomas. En todo caso, admitiéndose la cooperación preceptiva, siempre tendrá como límite la salvaguarda del sistema competencial, sin que pueda condicionarlo o alterarlo.

La diferencia básica pues entre coordinación y cooperación, estriba en que en el primer caso, la entidad superior es la que puede tomar la decisión última, de modo que la entidad inferior puede ver limitada su competencia. En la cooperación, sin embargo, las entidades cooperantes tienen la misma capacidad decisoria, sin que la entidad superior pueda alterar la competencia de la entidad inferior (11). Pero tampoco debe suceder lo contrario, puesto que la cooperación no puede justificar la limitación de las competencias de la entidad superior por la entidad inferior. En este punto, además, cabría plantearse si la cooperación participativa puede darse en órganos de carácter decisorio o se limitaría a los de

---

(9) En este sentido MENÉNDEZ REXACH (1994: 43) y (2017: 208) y MORELL OCAÑA (1994: 53). Matizan también la nota de la voluntariedad de las relaciones de cooperación PAREJO ALFONSO (2007: 161-191) y SÁNCHEZ MORÓN (1992: 24). Por la necesidad de que desde el ordenamiento jurídico se impongan fórmulas que garanticen la gobernanza multinivel se pronuncian PEMÁN, Ignacio y JIMÉNEZ, Germán (2013).

(10) La STC 204/1994, razonaba en su FJ 13 lo siguiente:

«Ya hemos señalado que dicho principio de cooperación puede materializarse a través de técnicas muy diferentes, una de las cuales puede ser la del establecimiento de órganos que incluyan en su seno a representantes de las Administraciones llamadas a cooperar, siendo consustancial a este principio la voluntariedad en la participación en el instrumento de que se trate y la salvaguarda de las competencias de las Administraciones afectadas.

De acuerdo con estos criterios, es obvio que la gestión conjunta que nos ocupa no responde en términos constitucionales a las exigencias del principio de cooperación, toda vez que el requisito de la voluntariedad no se satisface, puesto que la gestión conjunta la impone el precepto, y tampoco se salvaguardan las competencias de gestión de las Comunidades Autónomas recurrentes, que se ven obligadas a ejercitarlas conjuntamente con el Estado que, así, interviene en un ámbito en el que no ostenta competencias».

(11) SSTC 195/2012, de 31 de octubre y 53/2017 de 11 mayo.

naturaleza consultiva, deliberante o de propuesta. Sobre esta cuestión volveremos, aunque cabe adelantar que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en favor de la segunda opción, si bien me parece que hay razones para mantener la primera, con las debidas matizaciones, como posteriormente expondré.

Es la nota de la voluntariedad la que, sin embargo, toma como referencia distintiva la LRJSP, como en el Preámbulo puede verse: «Siguiendo la jurisprudencia constitucional, se definen y diferencian dos principios clave de las relaciones entre Administraciones: la cooperación, que es voluntaria y la coordinación, que es obligatoria. Sobre esta base se regulan los diferentes órganos y formas de cooperar y coordinar». En el art. 140.1 LRJSP, por su parte, se introduce una definición del principio de coordinación acorde con la noción que del mismo mantiene la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, conceptuándose como aquel «en virtud del cual una Administración Pública y, singularmente, la Administración General del Estado, 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, cuando así lo prevé la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico». En cuanto al principio de cooperación, se dice en el art. 140.1 LRJSP que se da «cuando dos o más Administraciones Públicas, de manera voluntaria y en ejercicio de sus competencias, asumen compromisos específicos en aras de una acción común». Posteriormente, el art. 143 LRJSP reitera esta idea, estableciendo la posibilidad de que las Administraciones Públicas cooperen al servicio del interés general y acuerden de manera voluntaria la forma de ejercer sus respectivas competencias que mejor sirva a este principio, requiriendo la formalización de las relaciones de cooperación la aceptación expresa de las partes, formulada en acuerdos de órganos de cooperación o en convenios. Sin embargo, a la hora de enumerar las técnicas de cooperación, la LRJSP incluye las de participación en órganos de cooperación, en órganos consultivos de otras Administraciones Públicas y en organismos públicos o entidades dependientes o vinculados a otra Administración diferente. Estas fórmulas pueden, en efecto, decidirse libremente, pero también la legislación sectorial las prevé con carácter preceptivo, sin dejar de ser por ello técnicas orgánicas de cooperación. Incluso podrían tildarse como técnicas de coordinación, cuando la presencia sea mayoritaria de la entidad titular de la competencia material, pues sería esta la que tendría la capacidad, dada esa mayoría, para decidir (12).

---

(12) El Tribunal Constitucional, sin embargo, no parece haber tenido en cuenta estas técnicas en las que la nota de la voluntariedad desaparece. Así deben señalarse algunos pronunciamientos en los que, en relación al principio de cooperación, además de su carácter necesario en el Estado descentralizado, se destaca la idea de la voluntariedad, frente a la vinculación de la coordinación con la de la imposición u obligatoriedad (SSTC 86/2014, de 29 de mayo, 217/2016, de 15 de diciembre, 53/2017 de 11 mayo).

Siendo pues la nota de la posición de igualdad jurídica de las entidades cooperantes la que a nuestro juicio caracteriza a la cooperación, y desde la perspectiva de la introducción de las técnicas más flexibles y en asociación que se propugnan desde los postulados de la Gobernanza, parecen indudables las ventajas de la aplicación de los instrumentos de cooperación (13). No en vano, el propio Tribunal Constitucional da carácter preferente a las técnicas de cooperación y sólo si estas no prosperan, justifica la entrada del principio de coordinación para imponer el criterio de la entidad superior. En este sentido, entre otras, las SSTC 40/1998, de 19 de febrero y 204/2002, de 31 de octubre. A continuación reproduzco un extracto, por su interés en relación a este asunto, de la primera Sentencia citada:

*Al objeto de integrar ambas competencias, se debe acudir, en primer lugar, a fórmulas de cooperación. Si, como este Tribunal viene reiterando, el principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas está implícito en el sistema de autonomías (SSTC 18/1982, entre otras) y si «la consolidación y el correcto funcionamiento del Estado de las autonomías dependen en buena medida de la estricta sujeción de uno y otras a las fórmulas racionales de cooperación, consulta, participación, coordinación, concertación o acuerdo previstas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía» (STC 181/1988, fundamento jurídico 7.º), este tipo de fórmulas son especialmente necesarias en estos supuestos de concurrencia de títulos competenciales en los que deben buscarse aquellas soluciones con las que se consiga optimizar el ejercicio de ambas competencias (SSTC 32/1983, 77/1984, 227/1987 y 36/1994), pudiendo elegirse, en cada caso, las técnicas que resulten más adecuadas: el mutuo intercambio de información, la emisión de informes previos en los ámbitos de la propia competencia, la creación de órganos de composición mixta, etcétera.*

*Es posible, sin embargo, que estos cauces resulten en algún caso concreto insuficientes para resolver los conflictos que puedan surgir. Para tales supuestos, este Tribunal ha señalado que «la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente» (STC 77/1984, fundamento jurídico 3.º) y que «el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma» (STC 56/1986, fundamento jurídico 3.º). Asimismo, en la STC 149/1991, antes citada, se señala que la atribución a las Comunidades Autónomas de la función ordenadora del territorio «no puede entenderse en términos tan absolutos que*

---

(13) Como se expresa en el Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la gobernanza multinivel (CDR 89/2009 fin), «La capacidad de la Unión para cumplir sus misiones y lograr los objetivos comunitarios depende de su organización institucional, pero sobre todo de su método de gobernanza. La legitimidad, la eficacia y la visibilidad del funcionamiento comunitario quedan garantizadas con la contribución de todos los agentes. Están aseguradas si los entes regionales y locales actúan como verdaderos «socios», y dejan de hacerlo como simples «intermediarios». En efecto, la colaboración supera los límites de la participación y la consulta. Favorece un planteamiento más dinámico y una mayor responsabilización de los distintos agentes».

*elimine o destruya las competencias que la propia Constitución reserva al Estado, aunque el uso que éste haga de ellas condicione necesariamente la ordenación del territorio», siendo legítimo tal condicionamiento cuando «el ejercicio de esas otras competencias se mantenga dentro de sus límites propios, sin utilizarlas para proceder, bajo su cobertura, a la ordenación del territorio en el que han de ejercerse. Habrá de atenderse, por tanto, en cada caso a cuál sea la competencia ejercida por el Estado, y sobre qué parte del territorio de la Comunidad Autónoma opera, para resolver sobre la legitimidad o ilegitimidad de los preceptos impugnados» [fundamento jurídico 1.º, B]; en el mismo sentido, STC 36/1994, fundamento jurídico 3.º]. Debe tenerse en cuenta, en última instancia, que cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva lo hace porque bajo la misma subyace —o, al menos, así lo entiende el constituyente— un interés general, interés que debe prevalecer sobre los intereses que puedan tener otras entidades territoriales afectadas, aunque, evidentemente, esto sólo será así cuando la competencia se ejerza de manera legítima: es decir, cuando la concreta medida que se adopte encaje, efectivamente, en el correspondiente título competencial, cuando se haya acudido previamente a cauces cooperativos para escuchar a las entidades afectadas, cuando la competencia autonómica no se limite más de lo necesario, etcétera.*

La efectiva puesta en marcha de la gobernanza multinivel requiere, empero, la necesidad de implantar mecanismos adecuados para la coordinación, la colaboración y la cooperación entre Administraciones Públicas así como de instrumentos que garanticen la participación del sector privado. Suelen reconducirse a una doble tipología: orgánicas y funcionales. Entre las últimas pueden citarse la planificación; la asistencia recíproca; el intercambio de información; la emisión de informes, la celebración de consultas en la tramitación de los procedimientos administrativos —cuando provengan de otras Administraciones públicas su carácter vinculante o no determinará si estamos en presencia de técnicas de coordinación o cooperación respectivamente; la autorización posterior de la iniciativa de un órgano u Administración por otra —en cuyo caso estaríamos en presencia de un técnica de coordinación—. Son técnicas funcionales propias de la cooperación, en particular, la celebración de convenios ya sea entre Administraciones Públicas, ya entre Administraciones Públicas y entidades privadas. Por lo que hace a las técnicas orgánicas, los principios que nos ocupan pueden hacerse efectivos mediante la creación de órganos colegiados a tal fin (14), en los que se prevea la participación de las entidades implicadas, públicas y, en su caso, privadas.

La LRJSP no ha prestado atención a las técnicas de coordinación. Sin embargo ha desarrollado las de cooperación con gran detalle —y también relativo acierto—. Así, en el art. 144.1 LRJSP se mezclan auténticas técnicas

---

(14) Los unipersonales se darán más comúnmente en el ámbito de la coordinación, v.gr., Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas.

de cooperación (participación en órganos, organismos públicos o entidades instrumentales, emisión de informes no preceptivos), con lo que propiamente serían, más que técnicas, actividades objeto de la cooperación (prestación de medios materiales, económicos o personales, aplicación coordinada de la normativa reguladora de una determinada materia, o actuaciones de cooperación en materia patrimonial) que se pueden articular, a su vez, a través de distintas técnicas (convenios, *v.gr.*, a los que no se hace referencia en la enumeración contenida en el art. 144.1 pero se alude en el art. 144.2 en cuanto instrumento para formalizar la cooperación, y cuya regulación en detalle se ubica en los arts. 47 ss. LRJSP).

En relación a las técnicas orgánicas de cooperación, el art. 144.1 LRJSP con carácter genérico hace alusión a tres modalidades de participación orgánica diferenciadas:

- a) En primer lugar, incluye la participación en órganos de cooperación *ad hoc*, que pueden tener dos tipos de funciones: de deliberación o decisorias —«acordar medidas en materias sobre las que tengan competencias diferentes Administraciones Públicas», se dice—. A estos efectos, el art. 145 LRJSP define los órganos de cooperación como «órganos de composición multilateral o bilateral, de ámbito general o especial, constituidos por representantes de la Administración General del Estado, de las Administraciones de las Comunidades o Ciudades de Ceuta y Melilla o, en su caso, de las Entidades Locales, para acordar voluntariamente actuaciones que mejoren el ejercicio de las competencias que cada Administración Pública tiene». Nada se dice, como puede verse, sobre la eventual participación de entidades privadas afectadas. De otro lado, se insiste en el carácter *voluntario* del acuerdo que se adopte, sin tomar en consideración, sin embargo, la posible proporción de la participación de cada una de las Administraciones implicadas como criterio determinante de la existencia de una auténtica cooperación —ya nos consta que si la decisión puede ser impuesta, en este caso por la mayoría de representantes de una Administración concreta, estaríamos en puridad ante una técnica de coordinación—.
- b) El precepto citado incluye también la participación en órganos consultivos de otras Administraciones Públicas, técnica típica de cooperación que desde la perspectiva de la gobernanza multinivel no garantiza la participación en la toma de decisiones, sin embargo.
- c) Finalmente, el art. 144.1 LRJSP añade como técnica orgánica de cooperación la participación de una Administración Pública en organismos públicos o entidades dependientes o vinculados a otra Administración diferente. Nuevamente debe reproducirse la matización relativa a la

intensidad de aquella participación de las Administraciones distintas a la Administración matriz a la que se vincula el organismo público o entidad instrumental, ya que si la composición del órgano es tal que esta última cuenta con una mayoría suficiente para adoptar las decisiones por sí sola, no estaríamos hablando de una técnica de cooperación, sino de coordinación.

A continuación, la LRJSP regula una serie de órganos de cooperación en los arts. 147 ss., a saber, las Conferencias de Presidentes, las Conferencias Sectoriales, ambas de composición multilateral y ámbito territorial supraautonómico; las Comisiones Bilaterales de Cooperación, de ámbito territorial autonómico; y las Comisiones Territoriales de *Coordinación*, de composición multilateral entre Administraciones cuyos territorios sean coincidentes o limítrofes (15). Debe señalarse que las Conferencias Sectoriales, a pesar de su calificación expresa como órgano de cooperación, no son concebidas por la LRJSP exclusivamente como tales, como puede concluirse de la lectura del art. 151.2 LRJSP que, entre los tipos de decisiones que puede adoptar la Conferencia Sectorial, incluye el «acuerdo», decisión de obligado cumplimiento para quienes hubieran votado a favor, salvo que «la Administración General del Estado ejerza funciones de coordinación, de acuerdo con el orden constitucional de distribución de competencias del ámbito material respectivo», en cuyo caso, es de «obligado cumplimiento para todas las Administraciones Públicas integrantes de la Conferencia Sectorial, con independencia del sentido de su voto». Como puede apreciarse, y al margen de los problemas que esta determinación pueda conllevar desde el punto de vista de la legitimidad del acuerdo en función del juego de las mayorías o incluso de su impugnabilidad, la LRJSP concibe a las Conferencias Sectoriales como órgano para hacer también efectivo el principio de coordinación.

En todo caso, la LRJSP no agota las técnicas de cooperación posibles, aunque para su efectivo empleo cualquier otra estar prevista en la Ley. En este marco, si bien parece que el principio de cooperación exige que las Administraciones Públicas utilicen instrumentos para su consecución, el concreto mecanismo que en cada caso se elija para ello depende de su idoneidad en el ámbito concreto de que se trate. En este sentido, la STC 53/2017,

---

(15) La cursiva la uso para recalcar la falta de coherencia entre la denominación de este órgano y su ubicación sistemática (relaciones de cooperación). De la lectura de la finalidad que la LRJSP atribuye a estos órganos («mejorar la coordinación de la prestación de servicios, prevenir duplicidades y mejorar la eficiencia y calidad de los servicios») parece más bien que la denominación incluida en la LRJSP sea un error, siendo auténticos órganos de cooperación. Este argumento, por lo demás, podría venir avalado por la denominación que al órgano se le da en el apartado segundo del artículo que lo regula (art. 154 LRJSP), llamándoles «Comisiones Territoriales de Cooperación».

de 1 de mayo, resume la doctrina del Tribunal Constitucional en este punto como sigue: «También ha reiterado este Tribunal que el citado principio de cooperación «impone que se arbitren mecanismos o cauces de colaboración mutua a fin de evitar interferencias y, en su caso, dispersión de esfuerzos e iniciativas perjudiciales para la finalidad prioritaria [SSTC 13/1988 [RTC 1988, 13], fundamento jurídico 2; 102/1995 [RTC 1995, 102], fundamento jurídico 31], aunque, por lo general, «no prejuzga cuál debe ser la correcta técnica a través de cuya mediación dicha coparticipación se articule» [STC 68/1996 [RTC 1996, 68], fundamento jurídico 10)... Así pues, este Tribunal ha venido reconociendo un margen de discrecionalidad en la determinación de los específicos mecanismos cooperativos, lo que no implica que dicho margen se conciba como un espacio totalmente inmune al control jurisdiccional» (SSTC 118/1998, de 4 de junio, FJ 12, y 195/2012, de 31 de octubre [RTC 2012, 195], FJ 5, por todas)» (16).

### **III. ANÁLISIS DE ALGUNOS MODELOS DE PARTICIPACIÓN ORGÁNICA PREVISTOS EN LA LEGISLACIÓN SECTORIAL CON INCIDENCIA EN EL TERRITORIO**

Sin perjuicio de la idoneidad de la participación de las entidades territoriales y del sector privado en la planificación de las infraestructuras estatales para el logro de la cohesión territorial, hay otras técnicas de carácter orgánico que se han previsto en la legislación sectorial y que, a mi juicio, garantizan la cooperación, tanto vertical como horizontal, si bien en distinta medida.

Son tres los modelos que pueden analizarse, previstos, respectivamente, en la legislación estatal de aguas, aeropuertos y puertos de interés general. Sus notas, sin embargo, difieren, y su análisis nos llevará a concluir si las relaciones que se producen en aplicación de las mismas son de coordinación o cooperación. En todos los casos se hace partícipes en los órganos respectivos a las entidades territoriales de los tres niveles y al sector privado afectado. Ahora bien, las variaciones se presentan en relación a cuatro factores adicionales: carácter, preceptivo o potestativo de la participación; grado de participación de cada uno de los niveles territoriales; ámbito territorial de las funciones del órgano de cooperación —la cohesión puede lograrse desde ámbitos más amplios que el local, pero la participación en la gestión ha de hacerse, justamente en este ámbito, pues ello supondría, al tiempo, la efectiva participación en la gestión de la infraestructura concreta—, y naturaleza, decisoria o no, del órgano de cooperación. A continuación analizamos los tres modelos señalados.

---

(16) En idéntico sentido, STC 204/1994.

## 1. Aeropuertos de interés general

En el ámbito aeroportuario, el art. 13 del Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo, dispuso la creación de los «Comités de Coordinación Aeroportuaria» en el ámbito de cada Comunidad Autónoma. Su regulación era muy parca, reduciéndose al establecimiento de funciones de informe y asesoramiento para asegurar la coordinación en el ámbito autonómico. El Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, modificó el precepto, dotando a estos órganos de su naturaleza real, a pesar de su denominación, de órganos de cooperación, ya que les asignaba con finalidad principal la de garantizar la participación equilibrada tanto de las Administraciones públicas territoriales, como de las organizaciones empresariales y sociales representativas. Se determinaba también que se constituirían en cada Comunidad y Ciudad con estatuto de Autonomía por Aena SME, S.A. Y se establecieron las pautas de su composición, que sería posteriormente modificada por el art. 54.2 del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio.

Es un órgano, pues, de ámbito autonómico, si bien el propio art. 13 del Real Decreto 13/2010 prevé la posibilidad, hasta ahora que sepamos inexplorada, de que reglamentariamente se constituya una Comisión de coordinación por cada aeropuerto en función del tráfico de pasajeros anuales (17), lo cual sería interesante desde el punto de vista de la efectiva cooperación a nivel territorial. En todo caso, la constitución de los Comités de ámbito autonómico se prevé con carácter preceptivo, si bien su efectiva implantación tuvo lugar a partir de finales del año 2013 (18). No tiene funciones de naturaleza decisoria, aunque de la lectura de la relación contenida en el art. 13.4 del Real Decreto-ley 13/2010, puede verse como se le asignan en esencia funciones de propuesta y consulta de gran interés para la gestión aeroportuaria que recae en Aena SME, S.A.

Su composición actual es la siguiente:

- a) Dos representantes del Ministerio de Fomento, uno de los cuales ejercerá la Presidencia.
- b) Dos representantes de la respectiva Comunidad o Ciudad con estatuto de Autonomía.
- c) Dos representantes de Aena, S.A., designados por su Consejo de Administración.

---

(17) La única previsión al respecto que contempla el art. 13 es que el director del aeropuerto será miembro de pleno derecho de dicha Comisión de coordinación.

(18) El primer Comité que se constituyó fue el de la Comunidad Autónoma de Madrid, en diciembre de 2013 y a lo largo de 2014 se constituyeron los restantes.

- d) Tres representantes de las corporaciones locales, designadas a propuesta de la asociación de municipios y provincias de ámbito autonómico.
- e) Un representante del Consejo de Cámaras de la Comunidad o Ciudad con estatuto de Autonomía.
- f) Dos representantes de las organizaciones económicas y sociales representativas en la respectiva Comunidad o Ciudad con estatuto de Autonomía, designados por ésta.
- g) Un representante de la Delegación del Gobierno de la respectiva Comunidad o Ciudad Autónoma, designado por el Delegado del Gobierno.

Puede observarse como la composición descrita asume la participación tanto a nivel vertical como horizontal. Desde el primer punto de vista, la representación del sector público es bastante equilibrada, si bien la Administración del Estado es la que cuenta con algo más de representación (19).

## 2. Obras hidráulicas

A nivel nacional, el Consejo Nacional del Agua, con funciones consultivas, es un órgano típico de cooperación y participación, en el que están representados la Administración del Estado, las Comunidades Autónomas, los entes locales a través de la asociación de ámbito estatal con mayor implantación, los Organismos de cuenca, las organizaciones profesionales y económicas más representativas de ámbito estatal relacionadas con los distintos usos del agua, las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en el ámbito estatal y las entidades sin fines lucrativos de ámbito estatal cuyo objeto esté constituido por la defensa de intereses ambientales.

Su composición se regula en el Real Decreto 1383/2009, de 28 de agosto, por el que se determina la composición, estructura orgánica y funcionamiento del Consejo Nacional del Agua, en el que se diseña una participación muy desigual. Se trata de un órgano con numerosos representantes, participando las Comunidades Autónomas, los usuarios, las organizaciones empresariales, las organizaciones sindicales. Hay un representante de cada Comunidad Autónoma, y de la Federación Española de Municipios y Provincias con un representante cada uno. Los usuarios también cuentan con una mínima

---

(19) Esta mayor participación de la Administración del Estado es fruto del Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, que aumento la misma de un representante del Ministerio de Fomento que a su vez sería Presidente, a dos, añadiendo, además, la presencia de un representante de la Delegación del Gobierno de la respectiva Comunidad Autónoma.

representación. Se da pues la participación vertical y horizontal, pero con una amplísima mayoría de la Administración del Estado.

La gestión y administración de la cuenca se encomienda a los Organismos de cuenca, las denominadas Confederaciones Hidrográficas, cuyos órganos de gobierno son el Presidente y la Junta de Gobierno, cuya composición también se diseña de acuerdo con el principio de participación (art. 27 TRLA), previéndose la presencia en su seno tanto de las Comunidades Autónomas como de los usuarios, si bien las primeras con carácter potestativo, por lo que podrán incorporarse, o no, a dicho órgano decisorio de la gestión de la cuenca. En todo caso, la representación del Estado queda garantizada por la presencia del Presidente y de cinco vocales como mínimo; la de las Comunidades Autónomas que decidan incorporarse están representadas, al menos, por un vocal; los usuarios, por su parte, cuentan con una representación de al menos un tercio del total de Vocales y, en todo caso, un mínimo de tres. Así pues, se cuenta con una participación de cada uno de los sectores público y privado implicados, si bien la de las Comunidades Autónomas no es preceptiva y el número de representantes de la Administración del Estado que se establece garantiza la capacidad de decisión de esta.

La Confederación Hidrográfica cuenta también con otros «órganos de gestión en régimen de participación» que se enumeran en el art. 26 TRLA y se regulan en los arts. 31 ss. TRLA y en el RAPAPH. Se trata de órganos cuyas funciones son más de asesoramiento, propuesta o gestión propiamente dicha que puramente decisorias. No obstante, el esfuerzo que en el ámbito de las confederaciones hidrográficas se ha hecho por garantizar la cooperación desde esta perspectiva es evidente. Son los siguientes:

- La Asamblea de Usuarios, integrada por todos aquellos usuarios que forman parte de las Juntas de Explotación, tiene por finalidad coordinar la explotación de las obras hidráulicas y de los recursos de agua en toda la cuenca, sin menoscabo del régimen y derechos de los usuarios, siendo sus funciones de propuesta e informe. La participación de representantes de la Administración del Estado y de la Comunidad Autónoma es posible, ahora bien, con voz pero sin voto.
- La Comisión de Desembalse, por su parte, con funciones de deliberación y formulación de propuestas, cuenta con representación tanto de la Administración del Estado como de los usuarios.
- Las Juntas de Explotación, cuya finalidad es coordinar la explotación de las obras hidráulicas y de los recursos de agua de aquel conjunto de ríos, río, tramo de río o unidad hidrogeológica cuyos aprovechamientos estén especialmente interrelacionados y cuyas funciones son de propuesta, cuentan con una participación mayoritaria de los usuarios, en ella también está representado el organismo de cuenca, pudiendo

además asistir a sus sesiones, con voz pero sin voto, representantes de la Administración del Estado.

- Las Juntas de Obras, por otra parte, son órganos que puede constituir la Junta de Gobierno a petición de los futuros usuarios de una obra aprobada, y en la que, además de representantes del organismo de cuenca (Director técnico, Jefe de área y personal de dirección de las obras), participan tales usuarios (arts. 34 TRLA y 51 RAPAPH).
- El Consejo del Agua de la cuenca es un órgano de participación y consulta en el proceso planificador de las demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias, regulado en los arts. 35 y 36 TRLA. Puede también informar las cuestiones de interés general para la demarcación y las relativas a la protección de las aguas y a la mejor ordenación, explotación y tutela del dominio público hidráulico. En él tienen representación equilibrada la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas cuyo territorio forme parte total o parcialmente de una demarcación hidrográfica. Participan también, aunque en proporción inferior y un número de vocales no superior a tres, las entidades locales cuyo territorio coincida total o parcialmente con el de la cuenca, estando representadas en función de la extensión o porcentaje de dicho territorio afectado por la demarcación hidrográfica. Los usuarios tienen una representación que debe ser, como mínimo, del tercio del total de vocales. Por su parte, las asociaciones y organizaciones de defensa de intereses ambientales, económicos y sociales relacionados con el agua están representadas con un número de vocales que no puede ser superior a seis.
- Finalmente, el Comité de Autoridades Competentes, definido en el art. 26 TRLA como un órgano «para la cooperación» que, de acuerdo con el art. 36 bis TRLA tiene como finalidad garantizar la adecuada cooperación en la aplicación de las normas de protección de las aguas, existirá en el caso de demarcaciones hidrográficas con cuencas intercomunitarias. En el Comité se integran, con una representación equilibrada, representantes de los órganos de la Administración del Estado y de la Comunidad Autónoma. Los entes locales, cuyo territorio coincida total o parcialmente con el de la demarcación hidrográfica, están representados en función de su población dentro de la demarcación, a través de las correspondientes federaciones territoriales de municipios.

### 3. PUERTOS DE INTERÉS GENERAL

La legislación estatal de puertos ha previsto la participación de las Comunidades Autónomas en órganos supraautonómicos. Ahora bien, se trata de un

órgano de asesoramiento, no decisorio, por tanto. Se trata del Consejo Consultivo de Puertos del Estado, en el que, de acuerdo con el art. 23 TRLPEMM, además de integrarse el Presidente de Puertos del Estado, se integra el Presidente de cada Autoridad Portuaria o persona que designe el Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria, a propuesta del Presidente, para sustituirlo.

La organización diseñada para la gestión de los puertos de interés general de competencia exclusiva del Estado es un modelo llamativo por cuanto la presencia del Estado está equilibrada actualmente con la de la Comunidad Autónoma. Al margen de ello, están también presentes las entidades locales y los agentes económicos y sociales, que cuentan con una participación proporcional a los intereses que representan.

El titular de la competencia exclusiva no tiene pues, capacidad para decidir por sí mismo la gestión del puerto, ni por tanto, la ejecución de la política sectorial. El equilibrio de fuerzas en el seno del órgano de gobierno tampoco garantiza que sea la Comunidad Autónoma la que adopte las decisiones. De ahí que, sin perjuicio del análisis de su ajuste a la Constitución que posteriormente realizaremos, podamos afirmar que la organización actual de los órganos de gobierno y administración de cada puerto de interés general sea una técnica de cooperación.

No es sin embargo resultado de la aplicación de los principios de la Gobernanza multinivel lo que ha llevado a esta situación. La organización actual es consecuencia de unas reformas cuyo origen se encuentra en la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (en adelante LPEMM), que reestructuró la Administración portuaria estatal, suprimiendo los órganos administrativos periféricos que, salvo en contados casos en los que existía una entidad instrumental, gestionaban los puertos de interés general. Las Juntas de Puerto fueron sustituidas, en todos los casos, por entidades instrumentales con forma jurídica pública que, salvo en lo que hace al ejercicio de funciones públicas, sujetan su actividad al Derecho administrativo, las Autoridades portuarias, cuyo gobierno y administración se encomiendan a un Consejo de Administración y a un Presidente. En este formato inicial, al Presidente y a los vocales del Consejo de Administración de las Autoridades Portuarias los designaba Puertos del Estado, otra entidad instrumental de idéntica naturaleza, pero de ámbito estatal que, adscrita al Ministerio competente por razón de la materia, tenía como objetivo básico garantizar la coherencia del sistema portuario español. Ciertamente es que en esta primera formulación, la propia LPEMM preveía la incorporación al seno del Consejo de Administración de las Autoridades Portuarias, de representantes autonómicos, locales y de los sectores privados implicados, pero lo hacía en una mínima proporción, obligando a garantizar al menos la presencia de un representante de la Comunidad Autónoma y otro del conjunto de los Ayuntamientos en los

que se situara la zona de servicio del puerto, de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, de las organizaciones empresariales y de las centrales sindicales más representativas, a propuesta de las respectivas instituciones y organismos. En todo caso, se añadía, debía quedar asegurada la mayoría absoluta de los representantes elegidos libremente por el Consejo Rector de Puertos del Estado. El Estado se reservaba, así, la competencia de ejecución de la política portuaria estatal. Puede convenirse pues, que este modelo de organización instaurado en 1992 respondía al principio de coordinación.

Un giro tuvo lugar a raíz del Acuerdo de Investidura y Gobernabilidad entre el Partido Popular y Convergència i Unió suscrito en 1996, en el que, entre otras cuestiones, desde CiU se hicieron valer las históricas pretensiones de gestionar los puertos de interés general (20). En dicho Acuerdo el PP se comprometió, entre otras cuestiones, a transferir la gestión de los puertos de interés general a la correspondiente Comunidad Autónoma. Siendo la competencia exclusiva estatal, la vía adecuada para realizar tal transferencia era la del art. 150.2 CE que, sin embargo, no se utilizó. En cambio se optó, en la reforma de la LPEMM que tuvo lugar en 1997, por un modelo basado en los contenidos del Acuerdo de Investidura, según el cual las Comunidades Autónomas designarían al Presidente de las Autoridades Portuarias y regularían la composición de los Consejos de Administración, garantizando la presencia en los mismos de las Administraciones local, autonómica y central, de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, de las organizaciones empresariales y sindicales y de los sectores económicos fundamentales relacionados con el tráfico portuario.

Así las cosas, la modificación de la LPEMM por la Ley 62/1997, de 30 de diciembre, dispuso que, en efecto, el nombramiento del Presidente de la Autoridad Portuaria correspondería a las Comunidades Autónomas y determinó la siguiente composición del Consejo de Administración (art. 40):

- a) El Presidente de la entidad, que lo será del Consejo.
- b) Dos miembros natos, que serán el Capitán marítimo y el Director (21).
- c) Un número de Vocales comprendido entre 15 y 22.

El número de vocales se establecería por las Comunidades Autónomas y serían designados por las mismas.

---

(20) El antecedente inmediato lo encontramos los arts. 5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1932 y 2 del Estatuto de Autonomía del País Vasco de 1936, en los que se asumía, en el marco del art. 15 de la Constitución de 1931, la competencia de ejecución de la legislación estatal en materia de puertos de interés general.

(21) De acuerdo con el art. 43, el Director era nombrado por el Consejo de Administración a propuesta del Presidente. Por su parte, el Capitán Marítimo es el titular de la Capitanía Marítima, órgano periférico del Ministerio competente en materia de marina mercante, y por tanto, representante del Estado.

Se incluían en el art. 40 LPEMM 1997, además, una serie de criterios para la designación de vocales por las Comunidades Autónomas, para garantizar la presencia de la Administración del Estado (cuatro vocales), de los municipios (14% del total de los miembros del Consejo) y de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, organizaciones empresariales y sindicales y sectores económicos relevantes en el ámbito portuario (24% del total de los miembros del Consejo). El resto de vocales se designaban en representación de la Comunidad Autónoma, a la que también correspondía corregir los ajustes porcentuales. En todo caso, la designación de los Vocales debía hacerse a propuesta de las Administraciones públicas y entidades y organismos representados en el Consejo de Administración.

De este modo, si bien no quedaba garantizada la mayoría absoluta de la Comunidad Autónoma en el seno del Consejo de Administración, el peso de su participación era incuestionable, pudiéndose alcanzar la mayoría absoluta en el caso de que hubiera representantes de entidades locales que compartieran las mismas siglas políticas que los de las Comunidades Autónomas.

Ese modelo rebasó pues los límites, no ya de la coordinación, sino de la cooperación, poniendo los puertos de interés general, en manos de las Comunidades Autónomas —una operación que se acompañó de una relajación de las funciones de control que la reforma asignaba a Puertos del Estado—, resultando así una auténtica descentralización territorial, sin cobertura en el bloque de la constitucionalidad (22).

El ensayo duró unos años, pues en la reforma que tuvo lugar a través de la Ley 33/2010, de 5 de agosto, de modificación de la LPEMM y de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y de Prestación de Servicios de los Puertos de Interés General, se introduce la composición actual de los Consejos de Administración de las Autoridades Portuarias que se reproduce en el art. 30 del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. En dicha reestructuración, en la que se mantiene la designación del Presidente de las Autoridades Portuarias por las Comunidades Autónomas, se observa, sin embargo, una presencia en el Consejo de Administración de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas que está muy equilibrada, y sigue quedando garantizada la presencia de los municipios y del sector privado, que continúa siendo menor que la de las Administraciones estatal y autonómica.

Se articula como sigue:

El Consejo de Administración lo integran el Presidente de la entidad, que lo será del Consejo; un miembro nato, que será el Capitán Marítimo; un

---

(22) Mantuvimos esta posición en ZAMBONINO (2000: 489 a 525).

número de vocales comprendido entre 10 y 13, excepto para las Islas Canarias y las Baleares, en cuyo caso podrá llegar a 16 vocales, a establecer por las Comunidades Autónomas o por las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, y designados por las mismas.

El número concreto de vocales se sigue estableciendo por las Comunidades Autónomas y son designados por las mismas.

Los criterios de distribución de la representación son los siguientes:

- La Administración del Estado está representada, además de por el Capitán Marítimo, por tres vocales (cuatro miembros).
- La Comunidad Autónoma está representada, además de por el Presidente, por cuatro vocales (cinco miembros).
- En el caso de las Islas Canarias cada Cabildo tendrá un representante y en el de las Islas Baleares cada Consell tendrá un representante.
- Los municipios en cuyo término está localizada la zona de servicio del puerto cuentan con una representación del 33% del resto de los miembros del Consejo.
- Las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, organizaciones empresariales y sindicales y sectores económicos relevantes en el ámbito portuario están representados por el 66% del resto de los miembros del Consejo.

En suma, si bien se ha recuperado cierto equilibrio en la presencia de la Administración con competencia exclusiva, sigue siendo mayor —aunque puede reforzarse o disminuirse en función de las alianzas que pudieran existir con los representantes municipales— la participación de la Administración autonómica. La Comunidad Autónoma, sin embargo, tampoco cuenta con mayoría de representantes de entrada. Por tanto, ninguna de las dos entidades tiene capacidad para decidir en principio y por sí sola sobre la administración y gestión del puerto de interés general. Se sitúan pues en posición de igualdad. De ahí que podamos mantener que, en cuanto a estas dos entidades la fórmula es de cooperación, aunque no se refleje en el número de representantes el reparto constitucional de competencias, lo que, como veremos cuestiona ciertamente su constitucionalidad. De otro lado, puede comprobarse, desde la perspectiva de la Gobernanza multinivel, como la participación vertical incluye también a los municipios —aunque no a las provincias—. Finalmente, la participación es también horizontal, si bien representativa, por cuanto se incluyen representantes del sector privado afectado.

Junto a ello, el principio de participación está también presente en un órgano de asistencia existente en cada puerto, el Consejo de Navegación y Puerto, en el que podrán estar representadas aquellas personas físicas o jurídicas que lo soliciten en las que, además, se aprecie un interés directo y

relevante en el buen funcionamiento del puerto, del comercio marítimo o que puedan contribuir al mismo de forma eficaz (23). 2. La forma de designación y cese de sus miembros y el régimen de sus sesiones se determina por el Consejo de Administración.

#### **IV. EXIGENCIAS CONSTITUCIONALES PARA LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LOS ÓRGANOS DE GESTIÓN DE POLÍTICAS SECTORIALES ESTATALES**

La participación de las Comunidades Autónomas en la gestión de las infraestructuras de interés general que se ubiquen en sus respectivos territorios, en sí misma considerada, nos resulta un mecanismo idóneo para el cumplimiento de los postulados de la Gobernanza multinivel. Fue esta, por lo demás una aspiración latente en las últimas reformas de algunos Estatutos de Autonomía, en concreto en los de Cataluña, Andalucía y Aragón (24), en los que se han asumido competencias de gestión en relación infraestructuras de competencia exclusiva del Estado. Su efectiva materialización requiere, no obstante, que lo prevea el legislador estatal, determinando la fórmula concreta, que hasta el momento se ha realizado a través de las modalidades examinadas.

Cuestión distinta es la opinión que nos pueda merecer, desde la perspectiva de su constitucionalidad, la concreta asunción de competencias en los Estatutos de Autonomía citados, al tratarse de competencias exclusivas que corresponden al Estado y los Estatutos pudieran condicionar. Al respecto tuvo ocasión de pronunciarse la STC 31/2010, de 28 de junio (RTC 2010\31), que resolvió el recurso interpuesto contra el Estatuto de Autonomía para Cataluña. Entre otros preceptos que asumían competencias de gestión en relación a infraestructuras estatales, y para no reiterar argumentos, nos centraremos en la valoración que se hizo de los apartados 2 y 3 del art. 117 del Estatuto, en los que se determinan que a la Generalitat corresponde: a) en los términos establecidos en la legislación estatal, competencias ejecutivas sobre el dominio público hidráulico y las obras de interés general, la participación en la plani-

---

(23) Entre otras, el art. 34 determina que pueden estar representadas las siguientes: a) Las entidades públicas que ejerzan competencias y realicen actividades relacionadas con el puerto. b) Las Corporaciones de Derecho Público y entidades u organizaciones privadas cuya actividad esté relacionada con las actividades portuarias o marítimas. c) Los Sindicatos más representativos en los sectores marítimo y portuario en el ámbito territorial de la Autoridad Portuaria.

(24) Para más detalle y una completa sistematización de las concretas funciones que se asumen en estos Estatutos en relación a cada una de las infraestructuras estatales de transporte, me remito, para evitar reiteraciones innecesarias y por motivos de extensión, a mi trabajo ZAMBONINO PULITO (2010: 225-264).

ficación y la programación de las obras de interés general (art. 117.2); y b) la participación en la planificación hidrológica y en los órganos de gestión estatales de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pertenezcan a cuencas hidrográficas intercomunitarias (art. 117.3). La STC 31/2010 avala la constitucionalidad de los preceptos citados, y de otros equivalentes que el Estatuto incluye en relación a otras infraestructuras de competencia estatal, y lo hace distinguiendo los supuestos contemplados en los apartados 2 y 3 del art. 117 EA Cataluña (FJ 65). En el primer caso, porque la asunción se hace «en los términos establecidos en la legislación estatal». En el segundo, por tratarse de una previsión muy general y el Estatuto no es sede inadecuada para contemplar fórmulas cooperativas. La STC 31/2010 diferencia, a su vez, los instrumentos y el alcance mediante los que el Estado puede hacer uso de estas facultades.

En primer lugar, y en relación al art. 117.2, se señala que el procedimiento mediante el que el Estado puede atribuir esta competencia a las Comunidades Autónomas es el previsto para la transferencia o delegación de competencias estatales en la Constitución: «Ciertamente el art. 149.1.24 CE reserva al Estado como competencia exclusiva las obras públicas de interés general. Ello no es óbice, sin embargo, para un adecuado entendimiento constitucional del apartado impugnado en la medida en que tanto la asunción de competencias ejecutivas por parte de la Comunidad Autónoma sobre dichas obras, así como su participación en su planificación y programación, tienen lugar, según dispone expresamente el precepto impugnado, en los «términos establecidos en la legislación estatal». De modo que es al Estado, titular exclusivo de la competencia, al que, con plena libertad de configuración, le corresponde determinar, en su caso, a través del procedimiento constitucionalmente previsto para la transferencia o delegación de competencias estatales a las Comunidades Autónomas, y en la medida en que los límites constitucionales allí establecidos lo permitan, la atribución de la competencia autonómica, así como también los concretos términos, formas y condiciones de la participación de la Comunidad Autónoma contemplada en el precepto, con el alcance, en cuanto a la participación se refiere, que con carácter general puede tener esta concreta modalidad de cooperación, conforme se declara en los fundamentos jurídicos 111 y 115».

En segundo término, y por lo que hace al art. 117.3 EA Cataluña, la STC 31/2010 entiende que es el legislador estatal el que, en su caso, tendrá que concretar las fórmulas cooperativas que en el Estatuto se enuncian, limitándolas, no obstante, pues se señala que no podrá tener lugar en órganos de carácter decisorio: «En principio, el Estatuto de Autonomía, en tanto que norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, no es sede normativa inadecuada, con una perspectiva constitucional, para contemplar, con la generalidad que se hace en el precepto recurrido, mecanismos o fórmulas cooperativas como

las que en él se enuncian en asuntos en los que claramente resultan implicadas las competencias e intereses de la Comunidad Autónoma. Por lo demás, como tendremos ocasión de poner de manifiesto de una manera más detenida al enjuiciar los arts. 174.3 y 183 EAC (fundamentos jurídicos 111 y 115), es al legislador estatal, pues estatales son los órganos y funciones en los que se prevé aquí la participación autonómica, al que corresponde determinar con entera libertad la participación expresada, su concreto alcance y su específico modo de articulación, que no podrá tener lugar en órganos de carácter decisorio, debiendo en todo caso dejar a salvo las referidas participaciones orgánica y funcional la titularidad de las competencias estatales eventualmente implicadas y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado».

Respecto a la participación en órganos de cooperación, que con carácter general el Estatuto contempla en el art. 174.3, al determinar que la Generalitat «participa en las instituciones, los organismos y los procedimientos de toma de decisiones del Estado que afecten a sus competencias de acuerdo con lo establecido en el presente Estatuto y las leyes», la STC 31/2010 insiste en la necesidad de que las técnicas de cooperación en relación a competencias estatales las prevea el legislador estatal y en la exclusión, en relación a las técnicas orgánicas, de los órganos de carácter decisorio (FJ 111):

«El precepto en cuestión es lo suficientemente genérico e impreciso como para que no sea posible determinar su sentido si no es por relación con las normas («el presente Estatuto y las leyes») a las que se remite la precisa definición de cada uno de sus términos. Cuáles hayan de ser «las instituciones» y «los organismos» estatales en los que pueda verificarse la participación orgánica referida en el precepto y cuáles «los procedimientos de toma de decisiones del Estado» en cuyo decurso sea factible la participación funcional en él mencionada, son extremos que, junto con el de la definición misma de la participación de la Generalitat, sus presupuestos y su alcance, sólo pueden precisarse a la luz de otros preceptos estatutarios también recurridos, por un lado, y de las propias leyes mencionadas por el precepto, por otro. Respecto de estas últimas sólo habremos de decir que, como ha sostenido el Abogado del Estado, es evidente que únicamente podrán ser leyes estatales, pues precisamente a la participación orgánica y funcional respecto del Estado se refiere el precepto recurrido. En ambos casos debemos ya adelantar que las referidas participaciones orgánica y funcional necesariamente han de dejar a salvo la titularidad de las competencias estatales eventualmente implicadas y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los organismos e instituciones del Estado, lo que excluye que la participación se sustancie en la integración de órganos decisorios por cuanto tiene de perturbador para la recta y cabal delimitación de los ámbitos competenciales propios y, en último término, para la efectiva distribución territorial del poder entre sujetos democráticamente responsables, pudiendo manifestarse, en cambio, en órganos de consulta y asesoramiento y a través de los procedimientos correspondientes (STC 194/2004, de 4 de noviembre [RTC 2004, 194], FF. 11 a 13).

En definitiva, el art. 174.3 EAC ha de interpretarse en el sentido de que prevé una participación orgánica y procedimental de la Generalitat que habrá de ser regulada por la legislación estatal y que no puede sustanciarse respecto de los órganos decisorios del Estado ni impedir o menoscabar el libre y pleno ejercicio de las competencias estatales» (25).

Así, si está claro que el principio de cooperación permite la implementación de técnicas que hagan posible la participación de las Comunidades Autónomas en órganos de la Administración del Estado de carácter consultivo, de asesoramiento o deliberantes, la participación en órganos decisorios puede ofrecer más dudas. El Tribunal Constitucional, como se ha visto, lo descarta. Y recordemos que también lo hizo, aunque partiendo de un supuesto bien distinto, en la STC 204/1994.

Sin embargo, si la participación respeta el reparto constitucional de competencias, no veo mayor problema, desde la perspectiva de la constitucionalidad, en la previsión de que dicha participación lo sea en órganos decisorios (26). Ello habría de tener lugar garantizando, en todo caso, la posición de dirección de la entidad con la competencia prevalente, lo que directamente nos llevaría a calificar al órgano en cuestión como instrumento de coordinación, y no de cooperación. Cuestión distinta es que se quisiera que la gestión fuera participada (cogestión), en cuyo caso no cabría sino acudir a la técnica de la transferencia de competencias prevista en el art. 150.2 CE, puesto que de otro

---

(25) En contra los votos particulares de los Magistrados don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio y don Ramón Rodríguez Arribas, por considerar que la asunción en un Estatuto de Autonomía de competencias que corresponden en exclusiva al Estado resulta inconstitucional. Así, no resulta suficiente para salvar la constitucionalidad del precepto, de acuerdo con el primero de los votos particulares enumerados, el llamamiento que se hace a la cooperación en la Sentencia para justificar la inclusión en el Estatuto, pues «debe tener su base en la previa titularidad de las competencias de los entes públicos llamados a cooperar, sin que pueda operar como título válido de atribución de competencias a quien constitucionalmente no pueden corresponder, por haberle sido reservada en exclusiva al Estado la competencia de que se trate», y aunque no se refiera a órganos decisorios. En todo caso, y según el mismo voto particular, sería diferente que el Estado, con plena disponibilidad de su competencia, pueda, «si así lo considera conveniente, abrir vías de colaboración y de participación de quienes, en su caso, pudieran resultar afectados por su ejercicio; pero eso es distinto de que un Estatuto de Autonomía, con la rigidez que es propia a tal tipo de fuente de Derecho, respecto de la que no cabe la disponibilidad unilateral del Estado para su posible modificación, invada el ámbito de la competencia exclusiva del Estado, atribuyendo en él ningún tipo de competencia a una Comunidad Autónoma, por muy liviana que pueda ser esa competencia, que en cualquier caso supondría para el Estado, titular de la competencia exclusiva, una limitación que en adelante deberá respetar».

(26) En tal sentido puede ser tomado el tenor del art. 144.1 LRJSP, al disponer, como ya se dijo, que los órganos de cooperación pueden acordar medidas en materias sobre las que tengan competencias diferentes Administraciones Públicas.

modo, el Estado estaría renunciando a su competencia exclusiva, o a alguna de las funciones inherentes a la misma, la ejecutiva.

En el caso de los puertos de interés general, pues, se produce una disfuncionalidad. En los Consejos de Administración de las Autoridades Portuarias hay una representación equilibrada entre el Estado, que tiene la competencia exclusiva —que comprende las funciones legislativas y ejecutivas—, y la Comunidad Autónoma, de modo que aquella no tiene mayoría en el seno del órgano decisorio. Ambas Administraciones se encuentran en pie de igualdad jurídica para adoptar decisiones. Este estado de cosas, por todo lo dicho, no resulta respetuoso con el reparto constitucional de competencias. Y si bien no dudamos que en la práctica pueda ser una fórmula idónea para hacer converger intereses concurrentes de las Administraciones implicadas, y de que podría tildarse, desde la perspectiva de la gobernanza multinivel, del máximo grado al que podría llegarse, debe hacerse con absoluto respeto a la Constitución y a los instrumentos previstos para este tipo de compartición de competencias, pues el Estado, a través de una mera ley ordinaria ha compartido la ejecución de la legislación de los puertos de interés general con las Comunidades Autónomas.

## **V. CONCLUSIONES: LA PARTICIPACIÓN ORGÁNICA MULTINIVEL PARA LA COHESIÓN TERRITORIAL**

Si, como se apuntó, el principio de gobernanza multinivel es un principio vertebrador de las políticas de fuerte impacto territorial, parece claro, tras todo lo dicho, que la implementación de técnicas de coordinación y cooperación es clave para el logro de la cohesión territorial que «debe estar presente en la totalidad de las políticas sectoriales y pasar a encarnar la gobernanza multinivel», según el ya citado Libro Blanco sobre la Gobernanza Multinivel. De acuerdo con el mismo, además, la cohesión territorial tiene una triple dimensión: «una dimensión correctora, a través de la «reducción de las disparidades existentes» y asegurando la igualdad en el acceso a los servicios públicos esenciales a todos los ciudadanos con independencia del lugar donde residan; una segunda dimensión preventiva, con el fin de «hacer más coherentes las políticas sectoriales que tengan un impacto territorial y buscar en todo caso la potenciación de los recursos endógenos de las zonas menos favorecidas al objeto de garantizar la fijación de la población en estos territorios», y una tercera dimensión incitativa, por medio de la mejora de «la integración territorial» que fomente la cooperación».

Desde esta última perspectiva, la gestión integrada del territorio parece que pueda abordarse con garantías desde los postulados de la Gobernanza, más en concreto desde la Gobernanza multinivel, desarrollando la coordinación y cooperación territorial. Es así como en el Libro Blanco sobre la Gober-

nanza Multinivel se considera que «En los próximos años deberán impulsarse de manera resuelta las oportunidades de colaboración vertical y horizontal garantizadas por un marco político, jurídico y financiero de cooperación transnacional que permita la colaboración entre varios territorios de distintos Estados europeos... En efecto, en un marco geográfico, la cooperación permite a las autoridades políticas y a las administraciones de distintos niveles colaborar y fomentar intereses comunes, al tiempo que mejoran las condiciones de vida de las poblaciones interesadas y se ponen en común recursos y competencias.»

En nuestro sistema interno, la gestión integrada del territorio se ha pretendido abordar desde la ordenación del territorio. Este marco, sin embargo, se ha demostrado con importantes límites, al menos en lo que a las políticas estatales con una intensa incidencia territorial respecta (27). En el ámbito de las grandes infraestructuras estatales (carreteras, puertos, aeropuertos, red ferroviaria, aguas, infraestructuras eléctricas y de hidrocarburos), porque se ha impuesto la prevalencia estatal de la competencia sectorial sobre la competencia exclusiva autonómica en relación a la ordenación del territorio. Y se ha hecho desde una doble perspectiva: de un lado la planificación sectorial, si bien como instrumento de cooperación puede resultar eficaz, no siempre se erige en una técnica de tal naturaleza, pues como ya nos es conocido, agotados los períodos de consulta e informe sin que se alcancen acuerdos, se impone la voluntad del titular de la competencia prevalente, el Estado; de otro, han resultado inútiles los esfuerzos del legislador autonómico por imponer informes de la Administración de la Comunidad Autónoma vinculantes por razón de la competencia en materia de ordenación del territorio en el procedimiento de tramitación de los planes de infraestructuras estatales (28).

Y si bien la planificación es una fórmula extendida en la legislación sectorial, la efectiva implantación de fórmulas orgánicas de coordinación y/o cooperación dista mucho de ser la deseable para permitir la participación y

---

(27) Sobre la problemática que, desde la perspectiva de la cohesión territorial plantea el reparto competencial en materia de ordenación del territorio e infraestructuras del transporte de interés general, *vid.* APARICIO MOURELO (2012: 12).

(28) En este sentido la STC 46/2007, de 1 de marzo, declaró contraria a la Constitución la exigencia, por la legislación autonómica, de un informe vinculante autonómico en el procedimiento de tramitación de planes estatales sectoriales de infraestructuras de competencia estatal: *La utilización de la técnica del informe vinculante ... supone, en la práctica, que los planes estatales con incidencia territorial quedan condicionados y sometidos al informe que emita la Comunidad Autónoma, de forma que la aprobación de un plan de la Administración General del Estado o de sus entidades autónomas, aun cuando se realice en el ejercicio de competencias estatales exclusivas, se convierte, de hecho y por aplicación de la mencionada técnica, en un acto compuesto en el que han de concurrir dos voluntades distintas, puesto que no sería posible llevar a la práctica las concretas determinaciones del plan estatal sin atenderse al contenido del informe emitido por la Comunidad Autónoma.*

la corresponsabilidad en la toma de decisiones en distintos niveles territoriales. Así, si se considera conveniente la previsión de la participación a nivel local en la gestión de las infraestructuras concretas, la cohesión de las políticas públicas no quedaría garantizada sin directrices y pautas que vinieran dadas desde perspectivas territoriales más amplias, tanto de ámbito autonómico como supraautonómico, pautas y directrices que también tendrían que ser adoptadas desde los postulados de la Gobernanza multinivel. Podría hablarse así, y desde una perspectiva territorial, de tres niveles de Gobernanza compartida para la ejecución de las políticas sectoriales estatales.

En el primer nivel, se ha analizado ya como en la legislación estatal de cada puerto de interés general se ha previsto la participación de la Comunidad Autónoma, de los entes locales y de entidades privadas en los órganos de gobierno y administración. Con una participación de las Comunidades Autónomas que puede ser incluso mayor que la del Estado siendo este el que ostenta la competencia exclusiva, los órganos que en este caso analizamos son los que gestionan los puertos de interés general, y adoptan las decisiones relativas a la gestión de los puertos. Y como nos consta, sólo en el caso de los puertos se determina la participación preceptiva en los órganos decisorios y a nivel de cada puerto de interés general. El grado de participación —o, mejor, la fórmula elegida para hacerlo posible—, podría cuestionarse, dada la naturaleza de la competencia estatal y la posibilidad de que no sea el Estado quien en última instancia adopte la decisión. En el caso de las Confederaciones Hidrográficas, si bien la participación también está prevista en el órgano con funciones decisorias en la gestión de la cuenca, y es de ámbito territorial local, tal participación no es preceptiva, y dependerá de que la Comunidad Autónoma decida incorporarse o no. En todo caso, la entidad con mayor representación en el organismo de la cuenca es el Estado. En el ámbito de los aeropuertos, aunque prevista, la participación, que sería en órganos con funciones de deliberación y propuesta, no se ha hecho efectiva aún. De lo que llevamos visto, podría mantenerse que, en el nivel territorial más cercano al ciudadano, al margen de fórmulas que garanticen la participación en órganos consultivos, la implementación de órganos decisorios en los que participen los tres niveles de entes territoriales y el sector privado es posible, siempre que, sea el legislador del ente titular de la competencia de ejecución quien establezca la posibilidad de tal participación, garantizándose la presencia suficiente para que la dirección corresponda a dicho ente, pudiéndose no obstante y en relación a la participación autonómica, pensar en fórmulas de cogestión, lo que pasaría por la transferencia o delegación de competencias ejecutivas.

En un segundo nivel territorial, el autonómico, la gobernanza multinivel haría conveniente la creación de órganos de carácter sectorial en el que participaran tanto las Administraciones públicas como el sector privado afectado. Ejemplo de este tipo de órgano son los Comités de Coordinación Aeroportuaria,

cuyas funciones, como ya se analizó, no son de naturaleza decisoria, si bien las que se les atribuye, de propuesta y consulta, lo son en relación a cuestiones de relieve para la gestión aeroportuaria. La garantía de la participación de todos los sectores implicados es lo que realza la adecuación de este tipo de órganos a nivel autonómico, de ahí que consideremos que los retos de la Gobernanza multinivel en el ámbito que nos ocupa se pueden cumplir mejor en este tipo de órganos sectoriales que en las Comisiones Bilaterales de Cooperación previstas en el art. 153 LRJSP, sin perjuicio de que puedan contribuir a la integración de las políticas sectoriales estatales en el territorio autonómico. Idéntico comentario merecen las denominadas «Comisiones Territoriales de Coordinación» reguladas en el art. 154 LRJSP.

Finalmente, la participación en órganos sectoriales de ámbito supraautonómico parece también ventajosa desde la perspectiva de la cohesión territorial y de la coherencia de las políticas sectoriales estatales. En tal sentido, la legislación sectorial de aguas ha previsto el Consejo Nacional del Agua, un órgano de naturaleza consultiva que da participación a todos los sectores implicados. La legislación de puertos, por su parte, con prever también un órgano consultivo supraautonómico, limita la participación en el mismo al Estado y a las Comunidades Autónomas. Tal limitación también la presentan las Conferencias Sectoriales, órganos de cooperación —y como ya se señaló también de coordinación— regulados en los arts. 147 ss. LRJSP, en los que se encuentran representados el Gobierno y los consejos de Gobierno autonómicos y de las Ciudades de Ceuta y Melilla. Precisamente, en el ámbito que nos ocupa, se constituyó en 1993 la Conferencia Sectorial de Infraestructuras y Ordenación del Territorio. Su actividad, al contrario de lo que sería deseable, es inexistente en los últimos años (29).

## VI. BIBLIOGRAFÍA

AA. VV. (1993): *Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración: Seminario celebrado en Barcelona el 7 de mayo de 1993*, Col.lecció Institut d'Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya.

ALLI ARANGUREN, Juan Cruz (2013): «Gobernanza europea», en esta REVISTA, núm. Extra 14 (ejemplar dedicado a: Transparencia, participación ciudadana y Administración pública en el siglo XXI), pp. 19-49.

---

(29) Según consta en el *Informe sobre la actividad de las Conferencias Sectoriales durante el año 2016*. Las Comisiones Sectoriales existentes pueden verse en [http://www.seat.mpr.gob.es/portal/areas/politica\\_autonomica/coop\\_autonomica/Conf\\_Sectoriales/Documentacion/Conf\\_Sect\\_exist.html](http://www.seat.mpr.gob.es/portal/areas/politica_autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales/Documentacion/Conf_Sect_exist.html) y los Informes anuales de actividad en [http://www.seat.mpr.gob.es/portal/areas/politica\\_autonomica/coop\\_autonomica/Conf\\_Sectoriales/Documentacion/Conf\\_Sect\\_anuales.html](http://www.seat.mpr.gob.es/portal/areas/politica_autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales/Documentacion/Conf_Sect_anuales.html).

- APARICIO MOURELO, Ángel (2012): «Identificar las prioridades: el reto de la gobernanza en las infraestructuras de transporte», en *Revista del Ministerio de Medio Ambiente*, núm. 100, 2012, pp. 4 a 15.
- BAR CENDÓN, Antonio (2002): *La gobernanza europea. Un libro blanco*, Madrid, INAP.
- (2011): «El Libro Blanco “La Gobernanza Europea y la reforma de la Unión”», en *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas* núm. 22, (INAP), pp. 3-18
- BELTRÁN AGUIRRE, José Luis (2005): «Los principios organizativos de la Administración social: descentralización, participación, coordinación y cooperación», *Documentación Administrativa*, núm. 271-272, pp. 207-236.
- CALONGE VELÁZQUEZ, Antonio, «Gobernanza Europea: el papel de las instituciones y la centralidad de la Comisión», en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 6, 2004, pp. 57-74.
- CARBALLEIRA RIVERA, M. Teresa (1993): «La cooperación interadministrativa en la Ley de Bases de Régimen Local», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 257, pp. 45-76.
- CARMONA PÉREZ, Carlos (2017): «La seguridad y protección portuaria. Un subespacio de políticas públicas de seguridad y gobernanza convergente», *Gestión y análisis de políticas públicas* núm. 18, pp. 81-93.
- CLOSA MONTERO, Carlos J. (2003): «El libro Blanco sobre la Gobernanza», en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 119, pp. 485-503.
- COSCULLUELA MONTANER, L. (2017): *Manual de Derecho Administrativo*, Madrid, Civitas.
- (2017): *Manual de Derecho Administrativo*, Thomson Reuters, Madrid.
- ENTRENA CUESTA, Rafael (1994): *Curso de Derecho Administrativo*, Volumen 1, Madrid.
- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán (2014): *Sistema de Derecho Administrativo I*, Civitas, Madrid. (2016): *Sistema de Derecho Administrativo I*, Aranzadi, Pamplona.
- FERNÁNDEZ MONTALVO, Rafael (2000): *Relaciones interadministrativas de colaboración y cooperación*, Madrid, Marcial Pons.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1989): *La distribución de competencias entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española*, Madrid.
- GONZÁLEZ ALONSO, Augusto (2014): «La gobernanza multinivel en Europa: reflexiones sobre la carta aprobada por el Comité de la Regiones el 3 de abril de 2014», *Revista valenciana d'estudis autonòmics* núm. 59,2, pp. 6-23.

- JIMÉNEZ Blanco, A. (1993): «De las Administraciones Públicas y sus relaciones», en *Comentario sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común*, Civitas, Madrid.
- (1985): *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales: supervisión, solidaridad, coordinación*, Madrid.
- LINDE PANIAGUA, Enrique (1981): *La coordinación de las administraciones públicas en la Constitución de 1978*, Madrid.
- MENÉNDEZ GARCÍA, Pablo (1993): *Las potestades administrativas de dirección y de coordinación territorial*, Universidad Complutense.
- MENÉNDEZ REXACH, Ángel (1994): «La cooperación, ¿un concepto jurídico?», en *Documentación Administrativa* núm. 240 (Ejemplar dedicado a: Administración y Constitución: El principio de cooperación), pp. 11-50.
- (2017): «La regulación de los convenios en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público», en J.C. LAGUNA DE PAZ, I. SANZ RUBIALES, I. DE LOS MOZOS TOUYA (Coords.) *Derecho Administrativo e integración europea: estudios en homenaje al profesor José Luis Martínez López-Muñiz*, Vol. 1, Tomo 1 (*El ser de la Administración Pública*), pp. 807-822.
- MORATA, Francesc (2002): «Gobernanza multinivel en la Unión Europea», en *VII Congreso Internacional CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, 8-11 de octubre.
- (2004): *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 429 pp.
- MORELL OCAÑA, Luis (1994): «Una teoría de la cooperación», *Documentación Administrativa* núm. 240, pp. 51-70.
- ORTIZ DÍAZ, José (2015): *El principio de coordinación en la organización administrativa*, Sevilla, Editorial Universidad de Sevilla.
- PALLARÉS SERRANO, Anna (2006): «El concepto de coordinación en nuestro ordenamiento jurídico: diferenciación con el concepto de cooperación y coordinación y relación con el concepto de integración» *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 131, pp. 485-515.
- PAREJO ALFONSO, Luciano (1993): «Las relaciones entre las Administraciones Públicas en el Título I de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común», en *Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración*, Barcelona, 1993.
- (2004): «Los principios de la Gobernanza Europea», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 6, pp. 27-56.
- (2007): «Notas para una reconstrucción dogmática de las relaciones interadministrativas», *Revista de Administración pública* núm. 174, pp. 161-191.

- PEMÁN, Ignacio y JIMÉNEZ, Germán (2013): *La Gobernanza multinivel como alternativa a la gestión del desarrollo del medio rural* (<http://www.consultores-urbanismo.com/archivos/documentos/577ef1154f3240ad5b9b413aa7346a1e.pdf>).
- PÉREZ CALVO, Alberto (1987): «Actuaciones de cooperación y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas» *Revista Española de Administración Local*, núm. 235-236, pp. 467-488.
- RIVERO YSERN, José Luis, (2005): «Reflexiones sobre la Gobernanza Europea», en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 59, pp. 11-23
- SÁINZ MORENO, Fernando (Dir) (2004): *Estudios para la reforma de la Administración pública*, Madrid.
- SÁNCHEZ BLANCO, Ángel (2003): «Modernización del Gobierno Local y Gobernanza Europea», en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 1
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (1992): «La coordinación administrativa como concepto jurídico», *Documentación Administrativa* núm. 230-231, pp. 11 a 30.
- (2016): *Derecho Administrativo. Parte General*, Tecnos, Madrid.
- SÁNCHEZ, Ricardo J. (2014): «Los puertos requieren un cambio de gobernanza para su futuro», *Boletín Marítimo y Logístico* núm. 55, CEPAL, Naciones Unidas.
- SANTAMARÍA PASTOR, A. (2016): *Principios de Derecho Administrativo General*, Iustel, Madrid.
- SANTOLAYA MACHETTI, Pablo (1984): *Descentralización y cooperación*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.
- SERENO ROSADO, Amparo (2013): «La idea de gobernanza ambiental aplicada a las cuencas hidrográficas», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental* núm. 24, pp. 129-170.
- TORNOS MAS, Joaquín (1994): «Las conferencias sectoriales», *Documentación Administrativa* núm. 240, pp. 71-92.
- VARA ARRIBAS, Gracia (2006): «Gobernanza multinivel en la Unión Europea y las regiones, con o sin una Constitución», esta REVISTA, núm 29, pp. 309-332.
- ZAMBONINO PULITO, María (2000): «¿Hacia nuevas formas de descentralización territorial? Entes instrumentales gobernados por las Comunidades Autónomas para gestionar puertos de interés general», en el volumen colectivo SOSA WAGNER (Coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI*, Tirant lo Blanch, 2000, pp. 489 a 525.
- (2010): «La necesidad de profundizar en los mecanismos de coordinación para el ejercicio de las competencias compartidas por razón de la materia. El caso de las infraestructuras del transporte», en esta REVISTA, núm. 35, pp. 225-264.