

Artículo 219. Principios

1. En el marco del principio de solidaridad las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con el Estado se fundamentan en la colaboración, cooperación, lealtad institucional y mutuo auxilio.

2. Para los asuntos de interés específico de la Comunidad Autónoma se establecerán los correspondientes instrumentos bilaterales de relación. En los asuntos de interés general, Andalucía participará a través de los procedimientos o en los órganos multilaterales que se constituyan.

DOCUMENTACIÓN

A. TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA

I. PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

1. Informe de la Ponencia creada en el seno de la Comisión de Desarrollo Estatutario para la reforma del Estatuto de Autonomía (BOPA núm. 372, de 7 de febrero de 2006, pág. 20894 [pág. 20976])

2. Procedimiento de reforma estatutaria

a) Proposición de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOPA núm. 374, de 9 de febrero de 2006, pág. 21054 [pág. 21087]).

Artículo 188. Principios

1. En el marco del principio de solidaridad las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con el Estado se fundamentan en los principios de colaboración, cooperación, lealtad institucional y mutuo auxilio.

2. Para los asuntos de interés específico de la Comunidad Autónoma se establecerán los correspondientes instrumentos bilaterales de relación. En los asuntos de interés general Andalucía participará a través de los procedimientos o en los órganos multilaterales que se constituyan.

b) Informe de la Ponencia designada en el seno de la Comisión de Desarrollo Estatutario (BOPA núm. 420, de 19 de abril de 2006, pág. 23646 [pág. 23703]).

c) Dictamen de la Comisión de Desarrollo Estatutario (BOPA núm. 425, de 26 de abril de 2006, pág. 23898 [pág. 23939]).

d) Texto aprobado por el Pleno del Parlamento de Andalucía (BOPA núm. 430, de 4 de mayo de 2006, pág. 24254 [pág. 24294]).

Artículo 215. Principios

1. En el marco del principio de solidaridad las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con el Estado se fundamentan en la colaboración, cooperación, lealtad institucional y mutuo auxilio.

2. Para los asuntos de interés específico de la Comunidad Autónoma se establecerán los correspondientes instrumentos bilaterales de relación. En los asuntos de interés general, Andalucía participará a través de los procedimientos o en los órganos multilaterales que se constituyan.

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

a) Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía presentada ante el Congreso de los Diputados (*BOCG. Congreso de los Diputados* núm. B-246-1, de 12 de mayo de 2006, pág. 1 [pág. 41]).

b) Informe de la Ponencia Conjunta Comisión Constitucional-Delegación del Parlamento de Andalucía (*BOCG. Congreso de los Diputados* núm. B-246-6, de 17 de octubre de 2006, pág. 193 [pág. 241]).

c) Dictamen de la Comisión Constitucional (*BOCG. Congreso de los Diputados* núm. B-246-7, de 30 de octubre de 2006, pág. 249 [pág. 293]).

d) Texto aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados (*BOCG. Congreso de los Diputados* núm. B-246-8, de 7 de noviembre de 2006, pág. 301 [pág. 344]; corrección de error *BOCG. Congreso de los Diputados* núm. B-246-9, de 11 de enero de 2007, pág. 351).

2. Senado

a) Informe de la Ponencia Conjunta Comisión General de las Comunidades Autónomas-Delegación del Parlamento de Andalucía (*BOCG. Senado* núm. IIIB 18-c, de 29 de noviembre de 2006, pág. 87 [pág. 139]; sin modificaciones).

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

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

B. ANTECEDENTES EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE 1981

[s/c].

C. CORRESPONDENCIAS CON OTROS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Cataluña (arts. 3 y 174.1); Comunidad Valenciana (art. 59.3); Aragón (art. 88.1); Extremadura (art. 61); Baleares (art. 116); Castilla y León (art. 57).

D. DESARROLLO NORMATIVO

- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.

E. JURISPRUDENCIA

STC 18/1982, FJ 14.º
STC 76/1983, FJ 11.º
STC 96/1986, FJ 3.º
STC 104/1989, FJ 5.º
STC 252/1988, FJ 4.º
STC 46/1990, FJ 4.º
STC 13/1992, FJ 10.º
STC 64/1990, FJ 7.º
STC 194/2004, FJ 9.º
STC 31/2010, FJ 13.º

F. BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA

AJA FERNÁNDEZ, Eliseo: *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza, Madrid, 2003.

ALBERTÍ ROVIRA, Enoch: «Relaciones entre administraciones públicas», en LEGUINA VILLA, J., y SÁNCHEZ MORÓN, M. (Dir.): *Comentarios a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Tecnos, Madrid, 1993, págs. 41-70.

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

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

DE MARCOS FERNÁNDEZ, Ana: «Jurisprudencia constitucional sobre el principio de cooperación», en *Documentación Administrativa*, núm. 240 (1994), págs. 265-353.

GARCÍA MORALES, María Jesús: «La colaboración a examen. Retos y riesgos de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 86 (2009), págs. 65-117.

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

LASO PÉREZ, José Javier: «La lealtad federal en el sistema constitucional alemán», en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 9 (2000), págs. 47-108.

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

MONTILLA MARTOS, José Antonio: «Las relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma con el Estado y con otras comunidades autónomas», en BALAGUER CALLEJÓN, F. (Coord.): *El nuevo Estatuto de Andalucía*, Tecnos, Madrid, 2007, págs. 195-211.

RUBIO LLORENTE, Francisco, y ÁLVAREZ JUNCO, José (Ed.): Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos, Consejo de Estado/CEPC, Madrid, 2006.

RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo y RUIZ RUIZ, Juan José: «La cooperación del Estado y las comunidades autónomas: La problemática constitucional del Título Primero de la Ley 30/1992», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 226 (1995), págs. 387-418.

SANTOLAYA MACHETTI, Pablo: «Relaciones entre las administraciones públicas», en PENDÁS GARCÍA, B. (Coord.): *Administraciones públicas y ciudadanos* (Estudio sistemático de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), Praxis, Barcelona, 1993, págs. 175-215.

TAJADURA TEJADA, Javier: *El principio de cooperación en el Estado autonómico*, Comares, Granada, 2010.

COMENTARIO

SUMARIO: A. INTRODUCCIÓN. B. EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD COMO MARCO DE LAS RELACIONES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA CON EL ESTADO. I. Colaboración, cooperación y lealtad institucional: el anclaje estatutario de principios jurisprudenciales. II. Mutuo auxilio: una manifestación concreta de la cooperación, colaboración y lealtad. C. LA ARTICULACIÓN DE LOS PRINCIPIOS: LA REMISIÓN A LOS INSTRUMENTOS Y LA DELIMITACIÓN DE LA BILATERALIDAD Y DE LA MULTILATERALIDAD.

A. INTRODUCCIÓN

- ¹ Siguiendo la jurisprudencia constitucional, el art. 219 del nuevo Estatuto de Andalucía recoge la cooperación, la colaboración, la lealtad institucional y el mutuo

auxilio como principios de relación de la Comunidad con el Estado. Dicho precepto encabezaba tanto el Título IX, dedicado a las relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma, como el Capítulo I, relativo a las relaciones con el Estado, hasta que se incorporó el actual art. 218 EAAnd, sobre participación de la Comunidad en decisiones e instituciones del Estado y de la Unión Europea, durante la tramitación del nuevo Estatuto en el Congreso de los Diputados. Con el art. 219 EAAnd, el nuevo Estatuto andaluz se inscribe, así, dentro de una tendencia, por la que han optado todos los nuevos Estatutos, de llevar al texto estatutario unos principios deficientemente contemplados en la Constitución española de 1978, que ha reconocido el Tribunal Constitucional. Se trata de principios de relación que actúan sobre el ejercicio de competencias y que persiguen la integración y la coherencia de un sistema políticamente descentralizado.

B. EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD COMO MARCO DE LAS RELACIONES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA CON EL ESTADO

El art. 219 EAAnd mantiene la misma redacción que se propuso para él *ab initio*. Dicho precepto se previó ya en el Informe elevado por la Ponencia para la reforma del Estatuto de Autonomía, y de ahí pasó a la propuesta de reforma que se elevó a las Cortes Generales¹. La primera cuestión que llama la atención del nuevo art. 219 EAAnd es el reconocimiento de dichos principios *exclusivamente* en las relaciones de la Comunidad con el Estado, pues son principios que rigen también en las relaciones entre comunidades autónomas. Dicho reconocimiento sólo en clave Estado-Comunidad refleja la verticalidad (dimensión Estado-comunidades autónomas) que han tenido las relaciones cooperativas en nuestro sistema. En esa misma línea, se inscriben el Estatuto catalán y el texto aragonés. Sin embargo, hubiera resultado mejor situar tales principios como principios de las relaciones de la Comunidad, tanto con el poder central, como con otras comunidades autónomas, inaugurando el Título IX y no el capítulo relativo a las relaciones con el Estado. En ese sentido, tanto el nuevo Estatuto valenciano como el texto castellano-leonés conciben los principios referenciados como principios de relación de la Comunidad con el Estado y también con otras comunidades autónomas².

I. Colaboración, cooperación y lealtad institucional: el anclaje estatutario de principios jurisprudenciales

En el contexto de los nuevos Estatutos, la originalidad del texto andaluz radica en hacer derivar del principio de solidaridad la cooperación, la colaboración, la lealtad institucional y el auxilio mutuo como fundamento de las relaciones Estado-Comunidad Autónoma. El Tribunal Constitucional ha declarado desde su jurisprudencia más temprana que la existencia de un deber general de colaboración que «no es menester justificar en preceptos concretos [...], implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución» (STC 18/1982,

¹ Informe de la Ponencia creada en el seno de la Comisión de Desarrollo Estatutario para la reforma del Estatuto de Autonomía (BOPA núm. 372, de 7 de febrero de 2006, pág. 20976) y texto aprobado por el Pleno del Parlamento de Andalucía (BOPA núm. 430, de 4 de mayo de 2006, pág. 23703).

² Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (art. 59.3 EAV) y Estatuto de Autonomía de Castilla y León (art. 57 EACL).

FJ 14.º). Sin embargo, más adelante, ha buscado un anclaje explícito de dicho principio en el de solidaridad del art. 2 CE (así, STC 64/1990, FJ 7.º), línea jurisprudencial que ha recogido el art. 219 EAAAnd. Otros nuevos Estatutos han previsto «el principio de lealtad institucional» (art. 3 EAC), los binomios como «los principios de lealtad institucional y solidaridad» (art. 59.3 EAV), o incluso fórmulas más amplias, tales como «los principios de colaboración, cooperación, solidaridad y lealtad institucional» (art. 116 EAIB), «los principios de lealtad institucional, coordinación y mutua ayuda» (art. 88 EAAr), o «los principios de solidaridad, lealtad institucional y cooperación» (art. 57 EAEL).

- 4 El nuevo Estatuto andaluz opta, por tanto, por inscribir la colaboración, la cooperación, la lealtad institucional y el auxilio mutuo dentro del principio de solidaridad. Con ello, principios que hasta el momento habían tenido un reconocimiento jurisprudencial, pasan a ser principios de derecho positivo en el bloque de la constitucionalidad, por mor del Estatuto de Autonomía y de los nuevos Estatutos que los han recogido.
- 5 El *Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución*, de 2006, ha señalado la deficiente recepción de la cooperación en nuestro texto constitucional³. De hecho, la palabra «cooperación» en el ámbito interterritorial sólo aparece en el art. 145.2 CE para aludir a los «acuerdos de cooperación» entre comunidades autónomas, una figura que precisamente regula desde el recelo y con rígidos controles. Lo mismo cabe decir del término «colaboración», que en materia interterritorial sólo aparece en el art. 156 CE para aludir a la «colaboración financiera entre las comunidades autónomas y el Estado».
- 6 La ausencia de previsión de un principio de cooperación o de lealtad institucional en el texto constitucional no es privativa del sistema español. En la mayor parte de sistemas políticamente descentralizados de nuestro entorno, ese principio suele surgir como un principio de creación jurisprudencial que sólo ulteriormente y en algunos casos se ha llevado al texto de la Constitución. Así, la reforma total de la Constitución en Suiza en 1999 ha previsto el *respect et assistance* como principio en las relaciones de la federación con los cantones; o la Constitución italiana ha recogido la fórmula de la *leale collaborazione* tras la reforma en 2001. Sin embargo, en Alemania, el sistema donde dicho principio se halla más elaborado, la *Bundestreue* o lealtad federal nunca se ha consignado en la Constitución en las múltiples reformas del orden federal que se han llevado a cabo. En el sistema español, en ausencia de una reforma constitucional, los nuevos Estatutos han pretendido suplir la laguna de la Constitución en este punto con previsiones como la que recoge el art. 219 EAAAnd, que vienen a dar anclaje estatutario, como se ha visto, a principios de nuestra jurisprudencia constitucional.
- 7 Colaboración, cooperación, lealtad institucional son fórmulas ampliamente utilizadas por el Tribunal Constitucional. Dicha diversidad de formulaciones refleja también la propia heterogeneidad e imprecisión terminológica que se halla presente en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, donde en muchos casos el uso de uno y otro

³ RUBIO LLORENTE, F., y ÁLVAREZ JUNCO, J. (Ed.), *Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, Consejo de Estado, CEPC, Madrid, 2006, pág. 158.

término radica en las preferencias de cada ponente (CRUZ VILLALÓN, P., 1990, pág. 119).

8 El principio de cooperación se reconoce por la jurisprudencia constitucional desde la sentencia sobre convenios colectivos (STC 18/1982, FJ 14.º). Poco después, el alto Tribunal utilizó por primera vez la expresión «mutua lealtad», en la sentencia sobre agricultores jóvenes (STC 96/1986, FJ 3.º), ha decantado la inteligencia del principio de cooperación hacia términos de lealtad institucional, claramente, en la sentencia sobre la Ley canaria de Aguas (STC 46/1990, FJ 4.º), y ha continuado utilizando la expresión de «principio de cooperación» (STC 194/2004, FJ 9.º). En la propia sentencia sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, al analizar el principio de lealtad institucional y el principio de bilateralidad reconocidos en dicho texto, el alto Tribunal vuelve a hablar del «principio de cooperación de cada comunidad autónoma con el Estado y de todos ellos entre sí» (STC 31/2010, FJ 13.º). Al cabo de treinta años de jurisprudencia constitucional, no hay criterios claros en lo que a la terminología se refiere, y menos aún es posible afirmar que las diversas expresiones respondan a principios autónomos materialmente diferentes.

9 El Tribunal Constitucional ha explicitado en su jurisprudencia el contenido de dichos principios. Por un lado, se reconoce una dimensión negativa de los mismos, en cuanto límite al ejercicio de competencias, que se traduce en un abstenerse de perjudicar al otro y en un ponderar y tener en cuenta los intereses del conjunto (claramente, STC 64/1990, FJ 7.º); y por otro lado, una dimensión positiva, de la que derivan un deber de auxilio recíproco y obligaciones de intercambio de información (SSTC 18/1982, FJ 14.º; 76/1983, FJ 11.º). Esas dimensiones se han recogido explícitamente en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en especial, art. 4) [ALBERTÍ ROVIRA, E., 1993, págs. 53-58]. Asimismo, la Ley andaluza 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, sitúa los «principios de colaboración y de lealtad institucional» como fundamento de las relaciones de la Administración de la Junta con otras administraciones públicas (art. 8).

10 El principio de cooperación se ha construido en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español sobre dos notas para diferenciarlo de las potestades de coordinación del Estado respecto a las comunidades autónomas: primero, la cooperación no permite alterar la distribución de competencias mientras que la coordinación atribuye poderes a una instancia, el poder central, hasta donde alcanza el título competencial; y, segundo, la cooperación responde a la idea de voluntariedad, mientras que la coordinación supone un poder de dirección y la capacidad de imponer determinados criterios (STC 194/2004, FJ 9.º). A diferencia de otros nuevos Estatutos, que recogen entre los principios de relación también la coordinación (art. 881 EAAr), el Estatuto andaluz de 2007 sólo prevé en el art. 219 la primera acepción, mientras que la coordinación se aborda en el título relativo a las competencias (v. especialmente el comentario al art. 88 EAAnd, relativo a la coordinación de la Junta de Andalucía con el Estado).

11 Esa voluntariedad que se predica de la cooperación mal se aviene con la consideración de la misma en la propia jurisprudencia constitucional como «deber general de colaboración» (STC 13/1992, FJ 10.º), pues no puede ser obligatorio aquello que es voluntario (MENÉNDEZ REXACH, A., 1994, págs. 40-41). De ahí que la principal

característica de la jurisprudencia constitucional en esta materia sea la debilidad de su fuerza vinculante, razón por la cual dicha doctrina ha sido incluso calificada como una especie de «*soft law* autonómico» (CRUZ VILLALÓN, P., 1990, pág. 121). Raramente, el Tribunal Constitucional ha utilizado el principio de cooperación, colaboración y lealtad institucional en sus diferentes formulaciones, como parámetro para declarar la inconstitucionalidad de una norma (excepcionalmente, STC 46/1990, FJ 4.º)⁴. Asimismo, pese a que con la fórmula «lealtad institucional», el Tribunal Constitucional español ha querido introducir en nuestro ordenamiento el principio alemán de lealtad federal o *Bundestreue*, nuestra jurisprudencia está muy lejos del contenido y de la operatividad que dicho principio tiene en aquel ordenamiento, donde el Tribunal Constitucional Federal ha deducido del mismo no sólo límites al ejercicio de competencias, tales como prohibiciones de actuar sólo en el propio interés sin tener en cuenta el del resto, sino también obligaciones de hacer, como deberes de auxilio, de información, de cooperación, e incluso de estilos de relación política (LASO PÉREZ, J. J., 2000, pág. 77; GARCÍA MORALES, M. J., 2009, págs. 67-68).

- 12 En la jurisprudencia constitucional, hay una utilización muchas veces retórica de este principio y más que deberes concretos hay apelaciones a la cooperación (AJA FERNÁNDEZ, E., 2003, págs. 159-160; RUIZ-RICO RUIZ, G., y RUIZ RUIZ, J., 1995, pág. 399). Dichas llamadas a la cooperación se realizan en el caso de problemas originados por la interrelación de competencias sobre un mismo ámbito, claramente, en materia de espacios naturales protegidos (STC 194/2004, FJ 9.º), en supuestos de ejercicio de la potestad subvencional del Estado a las comunidades autónomas (STC 13/1992, FJ 10.º), así como en la ejecución del derecho europeo (STC 252/1988, FJ 4.º). El *Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución española* de 2006 no sólo ha reparado, como se ha señalado, en las carencias de la Constitución respecto al tratamiento del principio de solidaridad en cuanto fundamento del principio de cooperación, lealtad y auxilio recíproco, sino también en la necesidad de dotar de un contenido y una eficacia más claros a dicho principio (TAJADURA TEJADA, J., 2010, págs. 191-194), en orden a determinar «quiénes son los obligados por él, qué poder o autoridad está facultado para definir los deberes que de él dimanan y, eventualmente, cuáles son las consecuencias que origina su infracción»⁵. En la práctica, la principal operatividad de dichos principios ha sido actuar como llamadas a la cooperación y, por tanto, han tenido un efecto dinamizador de la misma en muchos casos, pues han impulsado el desarrollo de la voluntad política necesaria para poner en marcha concretos instrumentos de cooperación, a fin de dar cumplimiento a las apelaciones del alto Tribunal.

II. Mutuo auxilio: una manifestación concreta de la cooperación, colaboración y lealtad

- 13 El «auxilio recíproco», «auxilio mutuo», «apoyo recíproco» son algunas de las expresiones con las que el Tribunal Constitucional se refiere a una manifestación del principio de cooperación, colaboración y fidelidad a la Constitución. El alto Tribunal alude a la existencia de un «deber de auxilio recíproco entre entes estatales» en la

⁴ Un extenso estudio sobre la jurisprudencia constitucional relativa al principio de cooperación puede verse en DE MARCOS FERNÁNDEZ, A., 1994, págs. 265-353.

⁵ RUBIO LLORENTE, F., y ÁLVAREZ JUNCO, J. (Ed.), *Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, 2006, pág. 158.

temprana y ya mencionada sentencia sobre convenios colectivos (STC 18/1982, FJ 14.º), si bien éste aparece como deber general del que dimana el principio de cooperación. Posteriormente, la jurisprudencia constitucional ha invertido los términos, y se refiere al auxilio –de una forma mucho más lógica– como concreción del principio de cooperación (STC 64/1990, FJ 7.º).

El art. 219 EAAnd recoge la figura del «auxilio mutuo», y así da, de nuevo, reconocimiento estatutario, al igual que otros supuestos, a principios y figuras largamente contemplados en la jurisprudencia constitucional. Con ello, el alto Tribunal ha intentado recoger la figura del auxilio administrativo y la asistencia judicial (*Rechts- und Amtshilfe*) previsto expresamente en la Ley Fundamental de Bonn (art. 35 LFB), y paliar con ello las carencias de la Constitución española en el tratamiento de estos principios. 14

El nuevo Estatuto andaluz se limita a reconocer el «mutuo auxilio» como fundamento de las relaciones con el Estado, al igual que el resto de principios, pero sin explicitar lo más mínimo su contenido. En la jurisprudencia constitucional, el auxilio se configura expresamente como «deber». Constituye la dimensión positiva del principio de cooperación que consiste en un hacer, pero, pese a los numerosos pronunciamientos donde el Tribunal Constitucional alude al auxilio, la aparición del término raramente va ligada a una explicación de su contenido. El alto Tribunal ha vinculado el auxilio con los deberes de información (claramente, STC 104/1989, FJ 5.º). 15

Los deberes de información entre el Estado y las comunidades autónomas han sido abordados en diversas ocasiones por el Tribunal Constitucional, sobre todo en la jurisprudencia que ha coincidido con el periodo inicial de construcción del Estado autonómico. Ya en la sentencia sobre la LOAPA, el alto Tribunal declaró que era constitucional la previsión de un deber de información al Estado por parte de las comunidades autónomas, así como la posibilidad de que éstas soliciten de la Administración General del Estado cuanta información necesiten (STC 76/1983, FJ 11.º). El Tribunal ha abordado sobre todo casos donde el Estado prevé deberes de información a las comunidades. Ahí, pese al reconocimiento inicial de la legitimidad de un deber de información genérico para las comunidades autónomas, sobre dichos deberes sobrevuela el temor de que se puedan convertir en un instrumento de control estatal (CÁMARA VILLAR, G., 2007, pág. 179). Por ello, el Tribunal Constitucional ha matizado que sólo son constitucionales los deberes de información de las comunidades al Estado que, por su contenido e intensidad, no desvirtúan competencias autonómicas, y siempre que el poder central puede establecerlos con base en títulos competenciales propios (STC 104/1989, FJ 5.º). La sentencia sobre el Estatuto de Cataluña ha abordado también la legitimidad constitucional de los deberes de información, pero en este caso, del Estado a las comunidades, en particular en asuntos europeos, y ha reconocido su constitucionalidad en cuanto «manifestaciones del principio de cooperación entre el Estado y la comunidad autónoma en asuntos, como los europeos, en que resultan especialmente afectados las competencias y los intereses autonómicos» (STC 31/2010, FF.JJ. 119.º y 120.º). 16

El deber de auxilio no se agota en deberes de información. Otra manifestación típica del auxilio es la asistencia técnica. Ambas proyecciones del auxilio tienen reconocimiento en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones 17

Públicas y del Procedimiento Administrativo Común [art. 4.1 c) y d)]. En términos muy similares, en el ordenamiento autonómico se regula el auxilio en la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, que además de dichas manifestaciones, recoge también el colaborar con otras administraciones públicas para la ejecución de los actos dictados por alguna de ellas en Andalucía [art. 8.1 c), d) y e)]. Respecto al deber de intercambio de información, cabe notar que tanto la ley estatal, como la ley autonómica prevén un deber de información general desconectado del reparto de competencias que poco se aviene con matizaciones hechas por la jurisprudencia constitucional (SANTOLAYA MACHETTI, P., 1992, pág. 186). Además, el reconocimiento legal del auxilio en cuanto deber y concreción de dichos principios sí aporta instrumentos para hacerlo efectivo, a diferencia de los casos en los que la cooperación opera como límite al ejercicio de competencias (respeto y ponderación de los intereses del conjunto). Tanto la ley estatal como la ley autonómica han previsto el requerimiento para dotar de efectividad el auxilio entre el Estado y las comunidades autónomas y la necesidad de motivación en caso de rechazo de la petición de un ente. De este modo, el deber de auxilio, con su desarrollo legal, dispondría de instrumentos para lograr su efectividad.

C. LA ARTICULACIÓN DE LOS PRINCIPIOS: LA REMISIÓN A LOS INSTRUMENTOS Y LA DELIMITACIÓN DE LA BILATERALIDAD Y DE LA MULTILATERALIDAD

- 18** Tras el reconocimiento estatutario de la solidaridad como principio del que dimanar la colaboración, cooperación, lealtad institucional y mutuo auxilio, el art. 219 del Estatuto andaluz de 2007 remite en su párrafo segundo a los instrumentos la concreta articulación del contenido de esos principios. Como se vio, los nuevos Estatutos han recogido expresamente dichos principios, pero no todos ellos se remiten –como el texto andaluz–, a renglón seguido y en el mismo precepto en el que reconocen tales principios de una forma tan explícita, a los instrumentos que son necesarios para hacer efectiva esa cooperación⁶.
- 19** La peculiaridad del nuevo Estatuto de 2007 radica, además, no tanto en la remisión a los instrumentos cuanto en la remisión a instrumentos bilaterales y multilaterales en función del tipo de asunto. El art. 219.2 EAAnd reserva los instrumentos bilaterales «para los asuntos de interés específico de la Comunidad Autónoma», mientras que «en los asuntos de interés general participará a través de los procedimientos o en los órganos multilaterales que se constituyan». No es la primera vez que en el texto andaluz aparece el binomio bilateralidad-multilateralidad. El art. 88 EAAnd remite también a los «mecanismos multilaterales y bilaterales previstos en el Título IX» para articular no ya la cooperación, sino la coordinación de la Junta de Andalucía con el Estado. Sin embargo, sí es la primera ocasión en la que el Estatuto delimita en qué casos deben articularse instrumentos bilaterales o multilaterales.
- 20** El Estatuto andaluz remite en el art. 219.2 EAAnd a instrumentos bilaterales y multilaterales la relación de la Comunidad con el Estado. Por tanto, hay una remisión a mecanismos o técnicas en la doble clave bilateral y multilateral que caracteriza las

⁶ El EACL reconoce también los principios y su articulación a través instrumentos (art. 57 EACL).

relaciones verticales en España. También las relaciones horizontales pueden ser bilaterales y multilaterales, aunque nada diga el Estatuto. El nuevo texto andaluz no ha optado como el Estatuto catalán por enunciar la bilateralidad y la multilateralidad como principios (art. 3.1 EAC). Se trata de un tema cuestionado en los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Defensor del Pueblo, por el Consejo de Gobierno de La Rioja y por el Grupo Popular. En la sentencia sobre el Estatuto catalán sobre el último recurso, el Tribunal Constitucional no excluye que el texto estatutario sea la sede inadecuada para regular tales principios, y establece cómo debe interpretarse la bilateralidad:

[...] amén de no ser excluyente de la multilateralidad, como el propio precepto impugnado reconoce, no cabe entenderla como expresiva de una relación entre entes políticos en situación de igualdad, capaces de negociar entre sí en tal condición, pues, como este Tribunal ha constatado desde sus primeros pronunciamientos, el Estado siempre ostenta una posición de superioridad respecto de las comunidades autónomas. (STC 31/2010, FJ 3.º).

Los nuevos Estatutos reconocen en mayor o menor medida la multilateralidad y la bilateralidad. De hecho, ésta ha sido una de las novedades de gran parte de las reformas estatutarias. Sin embargo, muy pocos de ellos especifican un criterio para recurrir a uno u otro tipo de mecanismos. El criterio de la naturaleza de asunto (de interés específico/instrumentos bilaterales y de interés general/instrumentos multilaterales) que utiliza el art. 219.2 EAAnd se encuentra ya en el Estatuto balear (art. 117 EAIB), mientras que el Estatuto de Castilla y León ha optado por una fórmula más abierta según la cual las relaciones cooperativas se articulan a través de instrumentos bilaterales o multilaterales «en función de la naturaleza de los asuntos y de los intereses que resulten afectados» (art. 57 EAEL).

El nuevo Estatuto andaluz opta para delimitar el recurso a la bilateralidad y multilateralidad por un criterio material (la naturaleza del asunto). La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común, tras su reforma mediante la Ley 4/1999, de 13 de enero, ha diferenciado instrumentos multilaterales y bilaterales en función de la composición y de su ámbito de trabajo: la multilateralidad en el sector a través de las conferencias sectoriales y la bilateralidad para «órganos de cooperación de composición bilateral y de ámbito general» (art. 5.2).

Ahora bien, ni el Estatuto andaluz ni ningún otro Estatuto especifican cuándo un asunto es de interés específico y cuándo es de interés general. De hecho, el criterio de «asuntos específicos» como ámbito de los instrumentos bilaterales aparece ya en los Acuerdos autonómicos de 1992. Así, las comisiones bilaterales, existentes desde el inicio del Estado de las autonomías, se valoran en aquellos pactos como el cauce político más adecuado para el tratamiento de «los asuntos específicos de cada comunidad autónoma»⁷. Sin perjuicio de una explicación más detallada sobre el recurso a instrumentos bilaterales y multilaterales en otros preceptos objeto de comentario en esta obra (v. comentarios a los arts. 220 y 221 EAAnd), qué deba entenderse por asunto específico será un tema que determinarán los actores de la cooperación con las dinámicas que se generen entre el Estado con cada comunidad autónoma, pero, en

⁷ II Acuerdos autonómicos, de 28 de febrero de 1992, MAP, Madrid, 1992 (punto 11, pág. 38).

cualquier caso, un asunto específico será aquel que no sea susceptible de ser tratado en un foro multilateral, esto es, una demanda que pueda ser generalizable o de interés para el resto de comunidades autónomas.