

## La cooperación interadministrativa local

*José Luis Rivero Ysern*

Catedrático de Derecho Administrativo de la Facultad  
de Derecho de la Universidad de Sevilla

### I. RÉGIMEN JURÍDICO

Las relaciones interadministrativas se regulan en nuestro Derecho en el Título V Capítulo II de la Ley 30/92 de 26 de noviembre- en lo sucesivo LPAC - modificada por Ley 4/99 de 13 de enero. Por lo que respecta a las relaciones de la Administración estatal o autonómica con las entidades locales se rigen por lo prevenido en los artículos 55 a 61 de la Ley de Bases de Régimen local, Ley 7/85 de 2 de abril - en lo sucesivo LBRL - y en los artículos 61 a 71 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen local de 18 de abril de 1986 - en lo sucesivo TRRL -.La ley 30/92, por así ella misma indicarlo, es meramente supletoria de la LBRL en esta materia. La Ley 30/1992 positivizó en su Título I ("De las Administraciones Públicas y sus relaciones") una serie -pocas- de reglas relativas a las relaciones interadministrativas, tomadas en gran medida de la LBRL -arts. 55 y ss.- e inferidas de la doctrina del Tribunal Constitucional. En principio, son reglas generales, si bien la Ley -art. 9- establece que las relaciones entre la Administración del Estado o la Administración de la Comunidad Autónoma con las Administraciones Locales se regirán por la legislación básica en materia de régimen local, aplicándose supletoriamente lo dispuesto en el Título I de la LPAC, si bien -como se ha dicho- existe una coincidencia sustancial entre la LBRL y la LPAC<sup>1</sup>. Asimismo, debe advertirse que aún cuando la Ley 30/1992 es cronológicamente posterior a los Pactos Autonómicos de 1992, no responde a los postulados de éstos, sino al Proyecto de Ley de 1991 (así p. ej., no instituye las Comisiones Bilaterales, a pesar de que estaban ya previstas en los Acuerdos).

---

<sup>1</sup> La disposición adicional 14ª LPAC, introducida por la Ley 4/1999, estableció que lo dispuesto en el Título I de la Ley será de aplicación a las relaciones con las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla en la medida en que afecte al ejercicio de las competencias estatutariamente asumidas.

En principio, las disposiciones de la Ley 30/1992 –como las de la LBRL– pueden considerarse cubiertas por el título competencial estatal relativo a las “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas” –art. 149.1.18–, sobre todo si se repara que tales reglas no inciden sobre la estructura u organización interna de las distintas Administraciones –como sucede con el Título II “De los órganos de las Administraciones Públicas”–, sino sobre las relaciones entre ellas, de modo que es obvio que únicamente el legislador estatal básico está en posición de ordenar un sistema coherente. Así, el Tribunal Constitucional –STC 76/1983– estableció la posibilidad de que, dentro del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, se incluyan las prescripciones relativas a la formulación y plasmación del principio de cooperación.

Como primera tarea en esta intervención considero oportuno hacer unas breves precisiones conceptuales sobre los términos:

## II. SIGNIFICADO DE LA COOPERACIÓN: COOPERACIÓN, COLABORACIÓN, COORDINACIÓN

El artículo 10 de la LBRL, localizado en el Título I de la Ley bajo el genérico epígrafe de Disposiciones generales obliga a que la Administración local, al igual que las demás Administraciones públicas ajuste “sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos”.

Llama la atención la combinación de principios que resultan, inicialmente, contradictorios, como pueden ser el de cooperación y el de coordinación. Y llama la atención cómo a renglón seguido de esta enumeración de principios la ley se ocupa de insistir en el de coordinación: 2.- “Procederá la coordinación de las competencias de las Entidades locales entre sí y, especialmente con las restantes administraciones públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes Entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de estas. 3.- Las funciones de coordinación no afectarán en ningún caso a la autonomía de las Entidades locales. El precepto tiene su desarrollo en el artículo 59 de la Ley Básica y su antecedente en el Título II de la Ley 12/83 de 14 de octubre, Ley del Proceso Autonómico. Hace años ya<sup>2</sup> expuse mi opinión, que hoy ratifico, de que todo el capí-

<sup>2</sup> RIVERO YSERN, José Luis: *Manual de derecho local*. 2ª Edición Civitas 1993 y en “La cooperación provincial para la realización de obras y prestación de servicios municipales”. *Documentación administrativa* nº. 240 pág. 131 y ss)

ítulo II de la LBRL relativo a las relaciones interadministrativas está presidido más por una idea o principio de coordinación que por un principio de colaboración o cooperación y, obviamente son principios distintos.

El Tribunal Supremo, en STS. de 11 de julio de 2000 reconoce que: “Ciertamente, presenta alguna dificultad, por su propia ambigüedad, determinar el sentido que tiene el carácter de órgano de coordinación frente a los órganos de cooperación o de colaboración.

Al concepto de coordinación, se ha referido también en distintas ocasiones el Tribunal Constitucional. Así, en las SSTC 32/1983, de 28 de abril (RTC 1984/32) y 42/1983, de 20 de mayo (RTC 1983/42), aborda la noción de «coordinación general», señalando que «persigue la integración de la diversidad de las partes o de los subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones...» y la competencia de coordinación presupone la existencia de competencias de los entes coordinados que deben ser respetadas.

En la STC 27/1987, de 27 de febrero (RTC 1987/27), dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra determinados artículos de la Ley 2/1983, de 4 de octubre, de las Cortes Valencianas, por la que se declaran de interés general determinadas funciones propias de las Diputaciones Provinciales, especifica que «la coordinación constituye un límite al pleno ejercicio de las competencias propias de las corporaciones locales y como tal, en cuanto que afecta al alcance de la autonomía local constitucionalmente garantizada, sólo puede producirse en los casos y con las condiciones previstas en la ley) (SSTC 32/1983, de 28 de abril [RTC 1983/32], F. 2º, 80/1985, de 4 de julio [RTC 1985/80], F. 2º y 27/1987, de 27 de febrero [RTC 1987/27], F. 5

La diferencia existente entre las técnicas de cooperación y coordinación encuentra, en efecto, una adecuada expresión en la LBRL, dado que junto a los artículos 57 y 58, en los que se expresan esas técnicas cooperativas, ya sea funcionales u orgánicas, en los artículos 10.2, 59 y 62 se concretan facultades de coordinación de las Administraciones Públicas. Y, si bien tanto unas como otras técnicas se orientan a flexibilizar y prevenir disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias, aunque sin alterar, en ninguno de los casos la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación, es lo cierto que en las consecuencias y efectos dimanantes de unas y otras no son equiparables, puesto que toda coordinación conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado, lo que es de por

sí un elemento diferenciador de primer orden, que explica y justifica que, desde la perspectiva competencial, distintas hayan de ser las posibilidades de poner en práctica unas y otras fórmulas (STC de 21 - XII - 1989)

Como indica la Exposición de Motivos de la Ley 30/92 las relaciones en este modelo de Estado deben formalizarse a partir de los principios de lealtad constitucional y de colaboración.

Colaboración y cooperación son, a nuestro juicio, términos sinónimos. El artículo 3 de la Ley 30/92 establece como principios que presiden las relaciones interadministrativas los principios de cooperación, eficiencia, transparencia y participación, buena fe y confianza legítima.

La LBRL alude por su parte a la cooperación como un principio, una técnica de relación y también como un deber.

Desde la primera de las acepciones, el Tribunal Constitucional considera la cooperación como un principio de relación interadministrativa que ayuda a flexibilizar y prevenir las disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias (STC 214/89), disfunciones que son lógica consecuencia del principio de descentralización política y administrativa que preside nuestro actual modelo de Estado. La cooperación en este sentido orienta hacia la unidad a los distintos centros políticos de tal forma que mediante este principio resulte un modelo organizativo cohesionado o cooperativo. Como indica Carballo Rivera Teresa<sup>3</sup> el Tribunal Constitucional no pretende formular un concepto específico de cooperación (de hecho en sucesivas STSTC - 11/86; 227/88; 201/88; 32/83 - se alude a la coordinación la cooperación o la coordinación indistintamente para explicar esta necesaria reconducción a la unidad de un modelo de estado compuesto). En STC 11/86 se define la colaboración "como una actuación que debe ser realizada bilateralmente en régimen de colaboración específica sobre una materia." En STC 201/88 se dice que "las respectivas competencia estatal y autonómica entran en un marco de cooperación y colaboración en cuanto se orientan a una actitud conjunta". Finalmente en STC 32/83 define la coordinación como "la fijación de medios o sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades". Como indica Barbera nos encontramos ante términos que no responden a "conceptos ju-

<sup>3</sup> "La cooperación interadministrativa en la LBRL"; *REALA*, núm. 257).

rídicamente definidos"<sup>4</sup> y que por tanto son únicamente determinables cuando se constituyen en formulas específicas de acción.

Ello lleva a la doctrina<sup>5</sup> a afirmar que desde el punto de vista de la regulación legal específica de los diversos mecanismos de relación se pone de relieve la imposibilidad de integrar positivamente el "genus" colaborativo... Solo la cooperación y la coordinación consiguen a estos efectos, constituirse en técnicas específicas y diferenciables de relación interadministrativa".

Desde nuestro punto de vista la cuestión conceptual abordada precisa una conclusión definitoria sintetizadora por cuanto los conceptos cooperación y coordinación tienen un significado y una funcionalidad distinta, lo que no sucede con los conceptos cooperación y colaboración que pueden considerarse sustancialmente equivalentes. En este intento de síntesis - con cuanto de imprecisión puede llevar consigo cualquier intento de síntesis, nos encontramos ante la cooperación, desde el punto de vista operativo cuando dos o varias administraciones actúan en régimen de igualdad mediante formulas convencionales, formulas que en nuestro Derecho se traducen en la celebración y formalización de convenios interadministrativos o en la creación por ley de órganos mixtos en los que las administraciones integrantes actúan en régimen de paridad y que se convierten en puntos de encuentro para la consulta la deliberación y el debate; ejemplo de ello es el tenor literal del artículo 58 de la LBRL y un ejemplo de esta modalidad organizativa de la cooperación puede ser la Comisión Territorial de Administración local.

Un *tercium genus* en este contexto semántico es, a nuestro modo de ver la coordinación administrativa a la que fácilmente pueden deslizarse las formulas organizativas. En esta relación el plano de igualdad de las partes desaparece y aunque los objetivos puedan y deban ser coincidentes con los que persiguen las formulas de cooperación, se produce una intervención directiva de una administración sobre otra. En estos supuestos la actuación administrativa busca inicialmente suplir las deficiencias e insuficiencias de otra administración y para ello una administración presta su apoyo a otra administración. Sin embargo este apoyo trae necesariamente consigo una función o compe-

<sup>4</sup> BARBERÁ *Regioni e interesse nazionale*, Giuffrè, Milano 1974 pág. 288, citado por CARBALLEIRA RIVERA en *op. cit.* pág. 53).

<sup>5</sup> Climent BARBERÁ "La cooperación estatal y autonómica en los servicios municipales" en *Tratado de derecho municipal I* Civitas, Madrid, 1988 y CARBALLEIRA RIVERA *op. cit.*

tencia tan ineludible como implícita: la de dirigir y controlar a la administración cuya actividad se financia y apoya. Esta labor de apoyo puede ser técnica, económica, de medios personales o por la vía de la planificación; en cualquiera de estos casos, la administración de apoyo ostenta por ley y se reserva sobre la administración a quien se apoya una función directiva, de fijación de directrices, un condicionamiento fáctico del libre ejercicio de las competencias y en última instancia una función de tutela y control, la tutela y el control que ejerce quien ayuda sobre aquel cuya actividad se apoya. Un ejemplo de lo que exponemos es, a pesar de las matizaciones que en este punto ha introducido el Tribunal Constitucional, la "cooperación" provincial a la prestación de las obras y servicios locales.

### III. LA COOPERACIÓN EN LA LEY 30/92 Y EN LA LBRL

#### 1. Aspectos generales

—*Configuración general.* Según el Tribunal Constitucional —STC 214/1989—, la cooperación y la coordinación tienen como nexo común el ser técnicas que se orientan a flexibilizar y prevenir las disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias, pero sin alterar la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de las entidades en relación. Ahora bien, mientras la cooperación es el campo del acuerdo en pie de igualdad, de la voluntad, el Tribunal Constitucional señala que toda coordinación conlleva un cierto *poder de dirección*, consecuencia de la *posición de superioridad* en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado, de modo que hay presente en la coordinación una cierta *imposición*, un carácter forzoso.

A partir de aquí es difícil teorizar de un modo general sobre el principio de coordinación, de modo que parece más prudente delimitar, de un lado, la coordinación entre el Estado y las CC AA, y, de otro lado, la coordinación de ambas instancias con las Entidades Locales.

#### 2. La coordinación de la Administración del Estado sobre las Administraciones autonómicas

—*Sobre el ejercicio de competencias propias de las CC AA.* La Constitución —art. 149.1— atribuye al Estado una competencia de coordinación en tres supuestos: coordinación de la planificación general de la Economía —13º, interpretada por el Tribunal Constitucional en un sentido no sólo global sino también sectorial—, de la Sanidad —16º— y de la Investigación Científica —15º—.

—*Sobre el ejercicio de competencias delegadas por el Estado.* Dada la distinta naturaleza de estas competencias, la Constitución —art. 150.2— permite que la Ley Orgánica de delegación de competencias estatales en las CC AA que pueda reservar a la Administración del Estado determinadas potestades de coordinación sobre las CC AA, como la facultad de dictar instrucciones o directivas de obligado cumplimiento.

#### 3. La coordinación de las Administraciones del Estado y autonómicas sobre las Entidades Locales sobre el ejercicio de competencias propias

La LBRL —art. 7.2— establece que, aun cuando las competencias propias de las Entidades Locales se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, debe atenderse la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas.

—*Materias y ámbitos susceptibles de coordinación.* La admisión de la coordinación sobre las competencias locales delegadas no presenta dificultad, dado que estas competencias no están cubiertas por la garantía constitucional de la autonomía local. Así, la LBRL —art. 7.3— admite que el acto de delegación pueda prever técnicas de dirección y control de oportunidad por parte de la Administración General del Estado o de la Comunidad Autónoma, según los casos. En concreto, en cuanto a las potestades de dirección la LBRL —art. 27.2— se limita a prever la facultad de emanar instrucciones técnicas de carácter general; es decir, no se prevén instrucciones de carácter particular —como órdenes singulares—. Además, la LBRL —art. 7.3— establece que, en todo caso, debe respetarse la potestad de autoorganización de los servicios de la Entidad Local. La cuestión es más delicada cuando conciernen a competencias propias. Y, a diferencia de lo que ocurría en las relaciones entre el Estado y las CC. AA., en las cuales la coordinación tiene un carácter tasado, en relación con las EELL la coordinación puede afectar en principio a cualquier materia de competencia propia de las EE LL. En concreto, el principal ámbito de la coordinación es el de las competencias concurrentes. Ahora bien, la LBRL establece dos tipos de requisitos.

—*Requisito material.* Según la LBRL —art. 10.2— procederá la coordinación de las competencias de las Entidades Locales cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes Entidades, incidan o condicionen relevantemente los intereses de la Administración del Estado o autonómica o sean concurrentes o complementarios de los de éstas. Así, p. ej., en relación con la función inspectora y la potestad sancionadora se presentan, con frecuencia, alguna o algunas de las circunstancias señaladas: casi siempre existirá concurrencia competencial entre la Administración au-

tonómica y la local, pero, además, la normativa cuya aplicación se tratará de garantizar será en buena medida de origen autonómico, y, a menudo, la competencia sancionadora o de restablecimiento de la legalidad corresponderá a la Administración autonómica.

– *Requisito formal.* El Tribunal Constitucional –STC 27/1987– declaró que “la coordinación constituye un límite al pleno ejercicio de las competencias propias de las Corporaciones Locales y como tal, en cuanto que afecta al alcance de la autonomía local constitucionalmente garantizada, sólo puede producirse en los casos y con las condiciones previstas en la Ley”. Y según el TC La coordinación no es un poder general o indeterminado, sino que en cuanto constituye una limitación al principio de autonomía, las potestades de coordinación son tasadas por el ordenamiento jurídico. En este sentido, la LBRL exige -art. 59.1- que la facultad de coordinación sea atribuida *mediante ley* sectorial estatal o autonómica al Gobierno o al Consejo de Gobierno, la cual debe precisar, con el suficiente grado de detalle, las condiciones y límites de la coordinación. Por su parte, la Ley de Galicia 5/1997 -art. 206.2- añade que las Leyes deberán establecer las modalidades de control parlamentario de conformidad con los procedimientos específicos fijados por el Reglamento del Parlamento, así como definir, de manera concreta y en relación con una materia, servicio o competencia determinados, los intereses generales o comunitarios que se articularán a través de planes sectoriales, que determinarán los objetivos y prioridades de la acción pública en la materia correspondiente y los medios técnicos, económicos y personales con que se cuente. Alguna Ley autonómica (Ley de Castilla-La Mancha 2/1998 de Ordenación del Territorio) declara de interés regional las funciones de control, verificación, disciplina y sanción, en su caso, de las actividades reguladas y, en consecuencia, faculta a la Administración autonómica para aprobar medidas de coordinación del desarrollo de dichas funciones, previa autorización del Parlamento autonómico, todo ello conforme al art. 59 LBRL. Límites generales. En todo caso, dado que la coordinación va a operar sobre AA PP dirigidas por instancias de gobierno autónomas, esta circunstancia comporta las siguientes limitaciones:

– Finalidad limitada a la coherencia del sistema administrativo. El Tribunal Constitucional –STC 27/1987– ha declarado que la coordinación no supone una sustracción o menoscabo de las competencias sometidas a la misma; antes bien, presupone lógicamente la titularidad de las competencias en favor de la entidad coordinada. Como añade el Tribunal Constitucional –STC 27/1987–, “en cualquier caso los medios y técnicas de coordinación deben respetar un margen de libre decisión o de discrecionalidad a favor de las Admi-

nistraciones sujetas a la misma, sin el cual no puede existir verdadera autonomía”. Por tanto, la coordinación no puede perseguir la uniformidad de acción de todas las Entidades Públicas, lo cual sería contrario al principio de autonomía, sino meramente la *coherencia del sistema administrativo* globalmente considerado, es decir, la compatibilidad de las acciones de las distintas AA PP entre sí, de manera que la eficacia del conjunto del sistema no se vea gravemente comprometida o perturbada por actuaciones contradictorias o que no se produzcan vacíos o lagunas en la actuación administrativa. Su función es la integración de los actos parciales en la globalidad del sistema –STC 27/1987–. La STC 32/1983 ya declaró que la coordinación general “persigue la integración de la diversidad de las partes o de los subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones”. En este sentido, la LBRL –art. 10.3– declara -en un precepto aplicable a las relaciones interadministrativas en general- que las funciones de coordinación no deben afectar en ningún caso a la autonomía de las entidades locales. De un modo positivo, la Ley de Galicia 5/1997 de Administración Local -art. 205.2- establece que la coordinación tendrá por finalidad lograr la integración en la globalidad del sistema.

– Carácter subsidiario de las potestades de coordinación. La LBRL -art. 59.1- establece en un precepto aplicable a las relaciones interadministrativas en general que es necesario que la finalidad de asegurar la coherencia de la actuación de las AA PP no pueda alcanzarse a través de las técnicas de cooperación o que estas resulten insuficientes. De este modo, puede afirmarse que la LBRL configura a las facultades de coordinación como *última ratio*. Así, el Supremo –STS 3.4.1998, RJ 3372– señala que las técnicas de cooperación y coordinación “no son alternativas o discrecionalmente utilizables, sino que ha de acudir primero a técnicas cooperadoras de carácter voluntario y, únicamente, en el caso de que éstas resulten imposibles, podría resultar justificada la utilización de técnicas de coordinación forzosa, a la que se da, por tanto, una naturaleza subsidiaria, en razón al riesgo que implican para la autonomía de los entes coordinados”.

*Los instrumentos.* Los instrumentos o mecanismos al servicio de la coordinación son varios:

– La normación. La propia potestad normativa constituye un mecanismo para implementar, dentro de las respectivas competencias, la coherencia de la política en un sector (Ley del País Vasco 3/1998 de Protección del Medio Ambiente).

– La planificación. Es el más importante instrumento de coordinación.

– Las Directrices de obligado cumplimiento.

– La imposición a los entes coordinados en el ejercicio de sus competencias de específicos deberes de información al órgano coordinador. Así, La Ley General de Sanidad –arts. 40.16 y 73.1– establece entre las competencias estatales, el establecimiento de medios y de sistemas de relación que garanticen la información y comunicación recíprocas entre la Administración sanitaria del Estado y las de las Comunidades Autónomas.

– La imposición a los entes coordinados en el ejercicio de sus competencias de trámites específicos de informe o consulta evacuados por el órgano coordinador, o, más aún, imposición de procedimientos de gestión coordinada.

– Sistema público. La declaración en la legislación sectorial de la constitución de un sistema público en diversos ámbitos –servicios sociales, educación, sanidad, archivos, bibliotecas... –, que incluye los recursos de diversas instancias territoriales viene funcionado como un título legitimador de las potestades de coordinación. En efecto, dado que es consustancial a la idea de sistema la integración de todas las partes en un todo coherente e interrelacionado, esta técnica del sistema está reforzando el papel coordinador de la instancia central, ya sea la estatal –p. ej. en materia educativa y sanitaria- o la autonómica – p. ej. en materia de servicios sociales o de archivos y bibliotecas-, y que se manifiesta en la atribución de diversas potestades: de planificación, de homogeneización de normas técnicas, deberes de información... Así, p. ej., la Ley General de Sanidad –art. 46.c)– declara como una de las características fundamentales del Sistema Nacional de Salud la coordinación y, en su caso, la integración de todos los recursos sanitarios públicos en un dispositivo único, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del Sistema –art. 73.1–. Así, en materia de archivos se atribuye (La Ley de Cataluña 10/2001) al órgano coordinador del sistema autonómico de archivos, entre otras competencias, la de elaborar y, en su caso aprobar las normas e instrucciones técnicas en materia de organización y funcionamiento de los archivos integrantes del Sistema; así como inspeccionar técnicamente los archivos integrantes del Sistema, tanto públicos como privados.

#### *El plan o programa sectorial*

El principal medio de coordinación consiste en la planificación sectorial, es decir, la definición concreta y en relación con una materia, servicio o competencia determinados de los intereses generales o autonómicos, la determi-

nación de los objetivos y prioridades de la acción pública en la materia correspondiente -art. 59.1 LBRL, aplicable en general-.

– Límites. El Tribunal Constitucional -STC 201/1988, 227/1988- tiene declarado que el Estado no debe agotar toda la actividad planificadora en la materia -STC 227/1988-, es decir, el Plan no debe privar a las Comunidades Autónomas de todo margen para desarrollar una política propia, límite éste que hay que entender también aplicable respecto a las Entidades Locales. Así, alguna Ley (Ley de Andalucía 12/1999 del Turismo) declara que la coordinación se llevará a cabo con respeto a los respectivos ámbitos de competencia, sin afectar en ningún caso a la autonomía de las Entidades Locales.

– Contenido. Los planes sectoriales contendrán las siguientes determinaciones:

a) Objetivos y prioridades de la acción pública en la materia correspondiente.

b) Bases generales de actuación para programar, financiar y ejecutar las actividades coordinadas.

Sin embargo, en la práctica los planes sectoriales suelen adolecer de falta de concreción, lo que determina una débil coordinación, debido a la indefinición de responsabilidades de las distintas Administraciones Públicas que deben intervenir en cada ámbito: así en materia de servicios sociales, aun cuando se definen objetivos estratégicos, no se fijan en cambio objetivos operativos fácilmente mensurables, y, por ello, la delimitación de los recursos, la proyección presupuestaria del plan, y de las actuaciones así como de los indicadores de evaluación es genérica, en el sentido de que no se cuantifican los recursos que se estiman que deben crearse, ni cuáles son las instituciones responsables de su implantación o mantenimiento y en qué medida han de aportar a su financiación, ni el calendario de las actuaciones, con la consiguiente indeterminación de las responsabilidades de las distintas Administraciones Públicas. Y, en ocasiones, ello es así porque el Plan adolece de un requisito previo, cual es un estudio de necesidades sociales y un inventario de recursos sociales que permita determinar de qué recursos adolece la Comunidad Autónoma. El propio Defensor del Pueblo Andaluz declaró, en referencia a la planificación en materia de servicios sociales: “Constituye un ejercicio de irresponsabilidad diseñar una planificación disociada de la realidad, con planteamientos fundados en deseos o intenciones frente a hechos y circunstancias reales, con la consiguiente sobrevaloración de las posibilidades efectivas de la actividad pública, afectando inevitablemente a la propia credibilidad del sistema público”

– Elaboración. A modo de compensación de sus efectos vinculantes, tanto el Tribunal Constitucional –STC 144/1985– como la LBRL –art. 58.2– declaran que las Administraciones que tengan atribuidas la formulación y aprobación de instrumentos de planificación deben otorgar a las restantes una participación en su elaboración que permita armonizar los intereses públicos afectados. Por su parte, la reforma de la Ley 11/1999 añadió, un tanto innecesariamente, que la participación de los municipios en la formación de los planes generales de obras públicas que les afecten se realizará en todo caso de conformidad con lo que disponga la correspondiente legislación sectorial –p. ej., mediante la emisión de consultas e informes en el procedimiento de elaboración del plan–. En ocasiones, las consultas no son directas sino a entidades representativas –como federaciones de municipios–. Y en otras la Ley deja abierta esta cuestión, estableciéndose que la audiencia a las Entidades Locales afectadas “directamente o a través de las entidades que les representen”. Debe entenderse que esta participación es independiente la intervención del correspondiente órgano de colaboración interadministrativa, cuya consulta en ningún caso puede sustituir a la participación de las entidades interesadas<sup>6</sup>.

– Aprobación. En general, los planes sectoriales son aprobados por el Gobierno o Consejo de Gobierno, sin perjuicio de la previa remisión al Parlamento para debate de sus líneas básicas<sup>7</sup>, o de la remisión posterior para su conocimiento. Si bien en algunos sectores, como sucede en materia de servicios sociales, se prevé que, una vez elaborado por el Ejecutivo, el plan debe ser remitido a la Asamblea o Parlamento autonómicos para su aprobación. Pero incluso en estos casos el Plan no suele tramitarse conforme al procedimiento legislativo y aprobarse como Ley, sino mediante resolución del Parlamento, como acto no de Ley.

– Efectos. Una vez aprobados los planes, las Entidades Locales deben ejercer sus facultades de programación, planificación u ordenación de los servicios o actividades de su competencia en el marco de las previsiones de los planes antes referidos –art. 59.1 LBRL–. Y disposiciones similares se encuentran en la legislación sectorial. Así, p. ej., la generalidad de las Leyes autonómicas en el campo de los servicios sociales establecen que el Plan marcará las directrices a las que deberán adecuarse los correspondientes presupuestos de la Co-

<sup>6</sup> Así, la Ley de Aragón 7/1999 –art. 161.4– establece que se encuentren redactados, se someterán a informe del Consejo Local de Aragón.

<sup>7</sup> Ley de Andalucía 6/1998 del Deporte –art. 4–, en relación con el Plan General del Deporte.

munidad Autónoma y de las Entidades Locales. Sin embargo, esta vinculación plantea problemas para su instrumentación jurídica, dado que el Plan carece de carácter normativo y su incumplimiento supondrá de ordinario una inactividad material por parte de la Administración Local correspondiente. Por ello, en relación con las Entidades Locales, algunas Leyes autonómicas reconducen los efectos del plan al ámbito de la actividad de fomento de la Administración autonómica, la cual no podrá subvencionar servicios que no estén previstos en el Plan regional, o se establece que toda concesión de subvenciones y ayudas a las Entidades Locales con cargo a los presupuestos de la Comunidad Autónoma “estará condicionada al cumplimiento de las previsiones de los planes y programas”<sup>8</sup>. O bien tendrán preferencia para la celebración de convenios de cooperación y financiación por parte de la Administración autonómica, las Corporaciones Locales que establezcan en sus presupuestos consignaciones para la financiación de servicios sociales que sean contemplados en el Plan Regional<sup>9</sup>. Es decir, la función del plan regional sería delimitar las infraestructuras que serían financiadas con fondos públicos, incluyendo su ubicación geográfica y sus características técnicas. Lo que sí podrá vincular el plan a las Administraciones Locales es en las previsiones urbanísticas necesarias en sus respectivos instrumentos de ordenación.

– Referencia a las aportaciones financieras. Una cuestión central es si a través de la planificación puede la entidad coordinadora imponer compromisos financieros a las Administraciones Públicas coordinadas. Si la aportación local tiene por objeto financiar servicios autonómicos, aun cuando sean de interés común o incluso concurrentes, debe recordarse que, conforme a lo señalado más arriba en sede de cooperación forzosa, la jurisprudencia –STS 10.5.1999, Arz. 1999/3607– tiene declarado que “el establecimiento de aportaciones municipales obligatorias en beneficio de servicios autonómicos de interés común (o concurrentes) sólo puede instrumentarse por medio de una Ley básica, que como tal debe ser promulgada por el Estado y no por las Comunidades Autónomas”. Cuestión distinta puede ser la imposición en el plan de aportaciones para servicios propios de las Administraciones. A este respecto, la Ley General de Sanidad –art. 76.2– establece que la incorporación de los diferentes planes de salud estatales y autonómicos al Plan Integrado de Salud implica la obligación correlativa de incluir en los presupuestos de los años sucesivos las previsiones necesarias para su financiación, sin perjuicio de las

<sup>8</sup> Ley de Andalucía 6/1998 del Deporte –art. 8.2–.

<sup>9</sup> Ley de Andalucía 2/1988 de Servicios Sociales –art. 20.2–.

adaptaciones que requiera la coyuntura presupuestaria. Pero debe tenerse en cuenta que este Plan Integrado de Salud lo que hace es recoger en un documento único los planes estatales, los planes de las Comunidades Autónomas y los planes conjuntos –art. 74.1–, de modo que los compromisos financieros son asumidos voluntariamente por las Comunidades Autónomas, pues el Estado se limita a comprobar la adecuación de los Planes de Salud de las Comunidades Autónomas a los criterios generales de coordinación.

#### *El Plan Provincial de Obras y Servicios Municipales*

La LBRL –art. 36.2– conecta este Plan con una cierta ambigüedad a la planificación provincial de que se trata, al presentarla simultáneamente como instrumento de coordinación [letra a) del apartado 1] y de cooperación [letra b) del apartado 1]. No obstante, el Tribunal Supremo –STS 3.4.1998, Ar. 3372– considera que, desde el punto de vista de las Diputaciones, resulta preferente su carácter de mecanismo de cooperación con las Entidades municipales de la provincia, puesto que no sólo es el propio precepto el que califica como de «cooperación» a los planes, sino que también es ésta la naturaleza que resulta de su regulación sistemática. En resumen, puede decirse que los Planes Provinciales de Cooperación son realmente «planes de cooperación», sin perjuicio de que a través de esta cooperación logre la Diputación coordinar los esfuerzos de las Entidades locales que intervienen. Para el Tribunal Supremo, si bien es cierto que los Planes Provinciales de Cooperación persiguen, junto a la preferente finalidad de «cooperación», una cierta función de «coordinación», en el aseguramiento y garantía de la adecuada prestación de los servicios municipales, especialmente de los mínimos establecidos en el art. 26.1 LRBL, en ningún caso ello supone que la Diputación asuma la titularidad de los servicios y obras que ostentan los municipios. Las obras de los Planes Provinciales son de competencia municipal, dado que la cooperación interadministrativa parte siempre de la formulación de una actuación conjunta dentro de las respectivas competencias para la consecución de un fin determinado. Asimismo, aun cuando la asistencia de las Diputaciones a los Municipios se dirige preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios públicos mínimos obligatorios, en cuya actuación, por cierto, pueden cooperar las Comunidades Autónomas (art. 26.3 y 4 LRBL), de ello no se deduce la facultad de subrogación o sustitución de las Diputaciones.

A partir de aquí se considera necesario dotar de legitimidad al acto complejo en que se traduce la tramitación y aprobación del Plan, para que, con respeto a la autonomía municipal, sea consecuencia del acuerdo y no de la imposición unilateral. De este modo, si bien la jurisprudencia ya había advertido

de la necesaria participación de los municipios de la provincia en la elaboración del Plan, el Tribunal Supremo –STS 3.4.1998– da un paso más, al excluir de él cualquier obra que cuente con la negativa del correspondiente Ayuntamiento afectado y entender, incluso, que la propuesta de inclusión de la obra corresponde a la propia Corporación municipal. «Otra cosa supondría una efectiva subrogación de la Diputación en las competencias municipales apoyándose en una técnica de cooperación que no es atributiva de título competencial». La consecuencia inmediata del principio de inalterabilidad de los títulos competenciales, que redundará en el proceso de elaboración de los Planes de que se trata, es que «las obras han de ser propuestas por el Ayuntamiento regidor del territorio en que vayan a realizarse, y que ningún otro organismo puede decidir qué obras de esa competencia municipal son las convenientes para ese concreto municipio; otra conclusión supondría la intromisión de otro organismo en facultades y competencias municipales, resultando ello inaceptable en un Estado compuesto como el español».

A mayor abundamiento, el Tribunal Supremo refuerza este criterio de la necesidad de esta inicial aceptación voluntaria de la obra o servicio por los municipios respectivos, a partir del hecho de que la aportación económica que han de efectuar los municipios para la ejecución de las obras incluidas en el Plan supone una incidencia en el ámbito presupuestario, que exige que la decisión no venga condicionada en términos impositivos por el acuerdo adoptado por otra Administración.

#### *Otros instrumentos de coordinación*

– Las directrices. El Tribunal Constitucional –STC 27/1987– declaró a propósito de la coordinación de las Diputaciones Provinciales, que las directrices no pueden suponer una modalidad de control ni colocar a las Diputaciones Provinciales –o genéricamente a las Entidades Locales– en una posición de subordinación jerárquica o cuasijerárquica incompatible con su autonomía. «La coordinación implica la fijación de sistemas de relación que hagan posible, además de la información recíproca, la homogeneidad técnica y la acción de las Administraciones coordinadora y coordinada, evitando las disfunciones que produciría la gestión separada de los servicios públicos con incidencia en diversos ámbitos relacionados entre sí. Pero no puede traducirse en la emanación de órdenes concretas que prefiguren exhaustivamente el contenido de la actividad del ente coordinado, agotando su propio ámbito de decisión autónoma». Por tanto, las directrices deben tener un carácter general. Así, alguna norma sectorial se refiere a la homogeneización de métodos y criterios técnicos. Y la Ley General de Sanidad –art. 70.4– reconoce la competencia del Es-



tado para aprobar los "criterios generales de coordinación sanitaria" que se remitirán a las Comunidades Autónomas para que sean tenidos en cuenta por éstas en la formulación de sus planes de salud y de sus presupuestos anuales.

- Los Procedimientos de gestión coordinada. La Ley de Aragón 7/1999 -art. 162.1- prevé dos supuestos de procedimientos de gestión coordinada, uno de carácter preceptivo y otro de carácter voluntario.

- Por Ley. La LBRL -art. 62- establece que cuando la naturaleza de una actividad pública hiciera muy difícil o inconveniente una atribución diferenciada de las facultades ejecutivas sobre una materia, las Leyes reguladoras de los distintos sectores de la acción pública podrán integrar el ejercicio de las atribuciones de los entes locales en actuaciones o procedimientos de gestión coordinada con la Administración del Estado y/o con la de la Comunidad Autónoma. En este caso, la resolución final corresponderá a una de éstas, pero será necesaria la intervención de la entidad local afectada mediante el trámite de informe previo, de conformidad con lo establecido por la correspondiente Ley sectorial. Así, p. ej. la Ley de Andalucía 7/1994 de Protección Ambiental diferencia entre actividades sujetas a informe ambiental, cuya emisión corresponde a la Administración autonómica y constituye requisito indispensable para el otorgamiento de licencias municipales -art. 29-, y actividades sujetas a calificación ambiental, que pueden ser emitidas por los Ayuntamientos -art. 34-.

- Por acuerdo. Cuando exista concurrencia de competencias ejecutivas de la Administración local y la Comunidad Autónoma sobre una materia, la Diputación General y las entidades locales podrán acordar el establecimiento de procedimientos de gestión coordinada. Ello será especialmente aplicable en relación con las autorizaciones que los particulares deban obtener de aquellas Administraciones públicas para la realización de actividades en materia de urbanismo, medio ambiente y actividades clasificadas, patrimonio histórico u otras análogas. En estos casos, el procedimiento de gestión coordinada comportará la reducción de las diversas autorizaciones administrativas a una única de la Administración autonómica o municipal. Las demás Administraciones que no hayan adoptado la resolución final deberán informar con carácter previo en relación con el ejercicio de sus competencias propias.

#### 4. Cooperación y lealtad constitucional

La Ley 30/92 establece la cooperación como un deber. En su reforma operada por Ley 4/99 este principio se traduce en una mención expresa

del principio de lealtad institucional que plantea una doble vertiente. De una parte se consideran prácticas prohibidas por este principio el desconocimiento de las competencias de las diversas administraciones o la no ponderación en caso de conflicto de todos los intereses afectados. Desde un punto de vista positivo esa lealtad institucional - cooperación, se traduce en obligaciones concretas. Así prestar información y ayuda a las demás administraciones formulándose al respecto un deber no genérico sino ponderado del que quedará exenta la Administración a quien se solicita el auxilio si:

- se carece de competencia para prestarlo

- si se carece de los medios suficientes

- o si, (Sts TC 104/88 y 152/88), la Administración demandante de la cooperación carece de la competencia para pedirla, en cuyo caso puede negarse la información o asistencia requerida, motivadamente.

El principio de lealtad institucional supone el respeto del Estado al ejecutar sus competencias al ámbito competencial de otras administraciones (STSTC 11/86 y 96/90 evitando la ruptura del deseable equilibrio entre las distintas regiones (STC 64/90).

Pues bien, interesa señalar cómo las entidades locales no aparecen en este sistema de mutua cooperación. Únicamente el apartado 4 del artículo 4 de la LPAC explícitamente contempla la cooperación interadministrativa local cuando establece que " la Administración General del Estado, las de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración local deberán colaborar y auxiliarse para aquellas ejecuciones de sus actos que hayan de realizarse fuera de sus respectivos ámbitos territoriales de competencias. El supuesto se refiere como explica Sarmiento Acosta<sup>10</sup> a actos dictados sin extralimitación competencial que precisan el auxilio de otra Administración para su ejecución y plena efectividad. vgr auxilio de las fuerzas de seguridad del Estado para ejecutar el acto de una Comunidad autónoma sin fuerza policial propia.

Pero, por lo demás, como decimos, el sistema que diseña la ley 30/92 es un sistema pensado para las relaciones entre la Administración del Estado y las Comunidades autónomas.

<sup>10</sup> SARMIENTO ACOSTA M. "Las relaciones entre Administraciones tras la reforma de la Ley 4/99" en *Actualidad Administrativa* nº 17, abril 2000.

En cuanto a los instrumentos al servicio de la cooperación la ley 30/92 en su artículo 5 establece que " En las relaciones entre la Administración general del Estado y la Administración de las Comunidades autónomas, el contenido del deber de colaboración se desarrollará a través de los instrumentos y procedimientos que de manera común y voluntaria establezcan estas administraciones.

Cuando estas relaciones tengan como finalidad la toma de decisiones conjuntas que permitan (en aquellos asuntos que afecten a competencias compartidas o exijan articular una actividad común entre ambas administraciones), una actividad más eficaz de los mismos, se ajustarán a los instrumentos y procedimientos de cooperación a que se refieren los artículos siguientes". A continuación se enumeran y regulan los siguientes instrumentos de cooperación: las conferencias sectoriales y otros órganos de cooperación; los convenios de colaboración y los Planes y Programas conjuntos.

Hay, repito, que insistir en este punto en la ausencia en la LPAC de un tratamiento de los mecanismos de cooperación referidos a las administraciones locales salvo por vía supletoria. Únicamente el apartado 8 del artículo 5 prevé que " Cuando la materia del ámbito sectorial de un órgano de cooperación de composición multilateral afecte o se refiera a las competencias de las Entidades Locales, el Pleno del mismo puede acordar que la asociación de estas de ámbito estatal con mayor implantación sea invitada a asistir a sus reuniones con carácter permanente o según el orden del día".

La LBRL establece, por su parte, en su artículo 57: " La cooperación económica técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollara con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o convenios administrativos que suscriban.

De cada acuerdo de cooperación formalizado por alguna de estas Administraciones se dará comunicación a aquellas otras que, resultando interesadas no hayan intervenido en el mismo, a los efectos de mantener una recíproca y constante información."

##### 5.- La cooperación orgánica

El artículo 58 LBRL se dedica, por su parte, a regular la que podíamos llamar cooperación orgánica. Establece este precepto que: " 1.- Las leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas podrán crear, para la coordinación ad-

ministrativa, órganos de colaboración de las Administraciones correspondientes con las Entidades locales. Estos órganos que serán únicamente deliberantes y consultivos, podrán tener ámbito autonómico o provincial y carácter general o sectorial.

Para asegurar la colaboración entre el Estado y la Administración local en materia de inversiones y prestación de servicios, el Gobierno podrá crear en cada Comunidad Autónoma una Comisión Territorial de Administración local. Reglamentariamente, se establecerá la composición organización y funcionamiento de la Comisión.

2.- Tanto la Administración del Estado como las de las Comunidades Autónomas podrán participar en los respectivos órganos de colaboración establecidos por cada una de ellas".

Si nos fijamos en la regulación, estos órganos de cooperación van a tener un carácter fundamentalmente deliberante o consultivo. La facultad para crear estos órganos es estatal o autonómica en la medida en que se exige ley, estatal o autonómica para su creación. La creación pues de estos órganos es una competencia parlamentaria y el órgano resultante tiene como nota distintiva ser un órgano más de la Administración creadora, integrado en su propio aparato administrativo. Consiguientemente, tales instrumentos carecen de personificación propia y diferenciada de la Administración titular. Esto los sitúa en un plano cualitativamente diverso al de aquellos entes dotados de personalidad jurídica que surgen de una relación bilateral paccionada<sup>11</sup>.

Dentro de los órganos de cooperación creados por el Estado deben citarse la Comisión territorial de Administración local (artc. 58.1 LBRL) y la Comisión Nacional de Administración local (artc. 117 LBRL). A nivel autonómico las Comunidades Autónomas han ido creando sus propios órganos de cooperación. Tanto en unos como en otros predomina la función deliberante y consultiva.

##### 6. Cooperación funcional

Junto a la cooperación orgánica encontramos la que puede calificarse de funcional que no es sino la traducción del deber que establece la LBRL (artc. 55.d) para todas las Administraciones de prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas.

<sup>11</sup> CARBALLEIRA RIVERA "La cooperación interadministrativa en la LBRL". *REALA* nº 257 pág. 45 y ss.

Dentro de este tipo de cooperación cabe reseñar la cooperación jurídica, técnica y, sobre todo económica que prestan las Diputaciones provinciales para la efectiva prestación de los servicios municipales prevista en el artículo 30 del TRRL ó la asistencia técnica y financiera que presta el Estado a las Entidades locales y que recoge el TRRL en sus artículos 61 y ss. La legislación autonómica por su parte suele completar y desarrollar este tipo de ayudas. Tal es el caso, en Andalucía de la Ley 11/87 de 26 de diciembre que regula las competencias provinciales en el marco de un sistema realmente condicionado por la Comunidad Autónoma<sup>12</sup>.

El examen de la puesta en marcha y de la dinámica de este tipo de cooperación permite afirmar que el actual sistema de relaciones interadministrativas de la LBRL obedece y responde más a un principio y a un objetivo de coordinación que a una idea de colaboración. Como en otro lugar hemos expuesto, las relaciones interadministrativas o se inscriben en el marco de "una cooperación exigida por la propia coherencia del sistema" o, en las coordenadas del principio de coordinación administrativa conforme al cual, tanto el Estado como la Comunidad Autónoma "planifican, organizan, mandan y controlan" la actividad local, en palabras del profesor González Navarro para quien la función de coordinación no existe de forma autónoma sino que es el resultado del recto ejercicio de esas funciones directivas.

En nuestra Comunidad Autónoma la función coordinadora que ejerce la Comunidad Autónoma sobre los entes locales, especialmente sobre la provincia parte en muchos supuestos de una presunta redefinición de las competencias locales y de una laxa interpretación del concepto "materias de interés general para la Comunidad Autónoma" concepto que según el sistema establecido en gran parte de las Comunidades Autónomas habilita la coordinación de la actividad local.

Las técnicas al respecto utilizadas son preferentemente la subvención, con cuanto ella lleva de poder implícito de dirección, y la formulación de directrices por vía de planificación.

Como hemos también ya indicado estas facultades de coordinación que (dentro de los parámetros constitucionales y de la propia LBRL. responderían a la propia coherencia del sistema), chocan, a nuestro juicio, con la fun-

<sup>12</sup> (Ver las páginas 203 y ss de nuestro *Manual de Derecho Local* cit. y la bibliografía allí citada. Ver asimismo nuestro trabajo "Administración y Constitución: el principio de cooperación" en *Documentación administrativa* n° 240).

ción coordinadora que a la Provincia asigna la Ley de Régimen Local en la medida en que esta función provincial de coordinación resulta una función progresivamente desdibujada, incluso a nivel de simple participación en la coordinación. En la medida en que la Comunidad Autónoma coordina- y a nuestro juicio dirige - las funciones propias provinciales, coordina y dirige una de las más genuinas y tradicionales competencias de la Provincia: la cooperación a la realización de obras y prestación de servicios municipales. Nuestra tesis es que la Provincia ha perdido hoy, por la especial intensidad de las técnicas de coordinación arbitradas a favor de la Comunidad Autónoma (quizá incluso a favor de instancias supraautonómicas o supranacionales), sus tradicionales funciones de auxilio municipal. Con ello la provincia se ve afectada en el primero de sus fines específicos (art. 31.2.a de la LBRL). Un claro ejemplo de ello lo tenemos en el papel coordinador que ejerce la Comunidad Autónoma sobre los planes provinciales de obras y servicios.

#### IV. REVISIÓN DEL PAPEL DE LAS ENTIDADES LOCALES EN LA REVISIÓN DEL ACTUAL MODELO AUTONÓMICO

##### 1.- El principio de subsidiariedad

Estos planteamientos son claramente insuficientes si queremos replantearnos el sistema de funcionamiento de nuestro Estado y de forma más concreta el papel que deben jugar las entidades locales en esa revisión del actual modelo autonómico. Es cierto que esta revisión se hace precisa en el marco de las relaciones del Estado con las Comunidades Autónomas - sobre el tema hay una interesante bibliografía -. Sin embargo no es menos cierto que, al menos a nuestro juicio, es de igual importancia replantearse el sistema de relaciones entre ambas administraciones y las entidades locales. Más aún, esta necesidad es más acuciante cuanto menos sentida es por las fuerzas sociales y políticas. La minusvaloración de este problema es, siempre a nuestro juicio, tan extendida como suicida. No dudamos que el sistema de articulación actual del Estado autonómico debe y puede mejorar caminando hacia un pleno desarrollo de los estatutos y a un replanteamiento de las técnicas de cooperación. Sin embargo la consecución de estos objetivos no es suficiente para que el engranaje completo de nuestro modelo constitucional funcione de forma fluida y sólida. La reforma del régimen local es la otra asignatura pendiente de la reforma del modelo de Estado.

Nos parece fundamental replantearnos el propio papel de la Administración local en el contexto de nuestro estado autonómico. Luciano Parejo en un

reciente estudio publicado en la Revista Andaluza de Administración pública<sup>13</sup> insiste en este sentido en que nuestra opción constitucional en relación al modelo de Estado, "parte de una construcción del estado que se basa en la instancia local como escalón basal de la Administración pública desdoblada en dos escalones y articulada en Corporaciones democráticas de autoadministración; opción que tiene por consecuencia la pertenencia, en principio a tal escalón de la gestión administrativa de los asuntos que afecten a las correspondientes colectividades locales. El legislador ordinario, asignador de competencias administrativas tiene obligación, por tanto, de observarlo, de suerte que solo puede privar a la Administración local de la competencia precisa para gestionar un asunto que afecte de forma relevante a la colectividad local cuando un interés público de suficiente entidad así lo demande o justifique. En el entendido que la simplificación o la concentración administrativas no valen desde luego sin más como interés público suficiente al efecto." Y... "el principio de la distribución territorial de las tareas y, por tanto de las competencias se traduce, en suma, en una prevalencia constitucional de la competencia local para los asuntos que afectan primordialmente a la competencia asimismo local; prevalencia, que vincula al legislador ordinario, limitando su libertad de configuración". Este principio resulta en nuestro Derecho de la combinación de la garantía de la autonomía local con los principios definitorios del estado y los valores superiores del ordenamiento jurídico (arts 1 y 9 CE) y los articuladores de la Administración pública, concretamente el de descentralización (art. 103. CE).

Pero, junto a este principio de descentralización y recogido hoy en la primera resolución de la Conferencia Parlamento Europeo - Poderes Locales de la Comunidad celebrada en 1994 cobra especial relieve el principio de subsidiariedad. La Resolución se centra en el valor que debe otorgarse a este principio y en las reformas que necesita el Comité de las Regiones, llegándose a indicar la conveniencia de que una futura Constitución europea incluya la garantía de la Autonomía local y los principios fundamentales de la Carta Europea de la Autonomía. Por otro lado, el Informe de la Ponencia alude también a los Dictámenes del Comité de las Regiones de 20 y 21 de abril de 1995 relativos a la revisión del Tratado de la Unión Europea y a la aplicación del Principio de Subsidiariedad. No obstante, sus principales contenidos sobre la revisión del art. 3B del Tratado (para que incluyera a los entes regionales y locales en la formulación del Principio de subsidiariedad, así como para atribuir legitimación al Comité ante el Tribunal de Justicia para recurrir las vulneracio-

<sup>13</sup> PAREJO ALFONSO, L.: "Estado Autonomico y Régimen Local", *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 42, año 2001, págs. 11 y ss.

nes del art. 3B) sus principales contenidos, repito, no fueron acogidos en el posterior Informe del Grupo de Reflexión sobre la Conferencia Intergubernamental aprobado en Barcelona en diciembre de 1995. Se había propuesto la adopción de un protocolo anejo al Tratado que modificara la redacción del art. 3B del tratado CE en los siguientes términos: "La Comunidad intervendrá conforme al principio de Subsidiariedad solo en la medida en que los objetivos de la acción emprendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y las colectividades regionales y locales dotadas de competencia según el derecho interno de los Estados miembros ". Igualmente el Comité instaba a los Estados miembros a "aplicar en su interior el principio de Subsidiariedad en relación a regiones y entes locales".

En el contexto de Amsterdam se consiguió la adopción de un protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, que se incorpora como anexo al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, cuyo apartado 5 establece:

"Para que la acción comunitaria esté justificada deberán reunirse ambos requisitos del principio de Subsidiariedad: primero, que los objetivos de la acción propuesta no pueden ser alcanzados de manera suficiente mediante la actuación de los Estados miembros y las colectividades regionales y locales dotadas de competencia según el Derecho de los estados miembros en el marco de su sistema constitucional nacional, y por consiguiente, segundo, que estos objetivos pueden lograrse mejor mediante la actuación de la Comunidad"

La declaración no es explícita y es siempre más matizada que la suscrita por los Gobiernos alemán austriaco y belga. Sin embargo es un paso adelante en la implantación del principio. El Tribunal Supremo español por su parte ha efectuado una aplicación del principio en alguna de sus resoluciones en donde el principio de subsidiariedad tiene un valor interpretativo: "principio institucional organizativo de subsidiariedad que exige la atribución de competencias y responsabilidades a las autoridades más próximas a los ciudadanos que se encuentren en condiciones de ejercerlos (Artc 2.1 LBRL y 4.3 de la Carta Europea de la Autonomía Local). (STS de 3 de abril de 1998).

Como indica Parejo Alfonso, siguiendo siempre con el modelo constitucional del Estado de las autonomías, es claro que frente al papel asignado a las instancias superiores, a la Administración local se reserva la función de instancia ordinaria o común para el desarrollo precisamente de la actividad administrativa. Y ello, según lo ya expuesto, por las siguientes razones:

a) El principio de descentralización territorial inherente al de autonomía, que no se agota en el plano superior político, prosiguiendo con igual fuerza como demuestra el artículo 103.1 CE en el de la ejecución administrativa.

- b) El principio y la garantía institucional de la autonomía local (art. 137, en relación con los arts. 140, 141 y 142 CE) obligan a la dotación en todo momento a los Municipios y las Provincias de las competencias (obviamente administrativas, pues se trata de meras Administraciones) necesarias para la gestión por unos y otras de los respectivos intereses locales.

- c) El derecho constitucional fundamental de participación de los asuntos públicos, proclamado en el artículo 23.1 CE, requiere, para su mayor efectividad, la ubicación preferente de las competencias administrativas en la instancia territorial construida constitucionalmente sobre el principio democrático (arts. 140 y 141 CE) y que, al ser exclusivamente Administración, constituye el arquetipo constitucional de autoadministración (bien directa, bien representativa), es decir, de administración participada (en el sentido fuerte o político de la expresión). En todo caso, del artículo 23.1 CE cabe inducir un principio constitucional de preferencia de este tipo de administración sobre cualquier otro y, en particular, el institucional-burocrático.

La Constitución contiene, pues, otra decisión más, igualmente condicionante del modelo territorial del Estado: la prefiguración de la Administración local como la Administración común u ordinaria o, en otras palabras, como el locus preferente para el desarrollo de la función de ejecución administrativa en todas las materias de acción pública<sup>14</sup>.

En este contexto, el Pacto Local de 1997 traducido legislativamente por Ley 11/99 de 21 de abril no es el Pacto que había venido impulsando la FEMP en la medida en que en este pacto están ausentes - como señala Font i Llovet - una mayor atribución competencial y una mejora del sistema de financiación. Esta ampliación competencial parece necesaria y en este sentido la aplicación de los principios comunitarios se hace ineludible. Estamos en un momento receloso e incipiente pero, a nuestro juicio, en un buen punto de partida.

Sin embargo debemos andar todavía un camino sinuoso por el que podemos progresar:

<sup>14</sup> PAREJO ALFONSO, L.: op. cit., págs. 50 y 51.

a.- En primer término con una efectiva participación de las entidades locales en la gestión de sus intereses y según el nivel de afectación de los intereses locales (algo que hasta la fecha brilla por su ausencia en la gran mayoría de las leyes tanto estatales como autonómicas reguladoras de los distintos sectores de actuación pública).

b.- Y en segundo término con una redefinición de los criterios de atribución competencial inspirado en el principio de subsidiariedad y de responsabilidad.

En relación con lo primero, tanto la doctrina como el propio Consejo de Europa han insistido en lo disfuncional del actual sistema de relaciones existente entre las Comunidades autónomas y los entes locales sistema en el que las primeras son más proclives a delegar competencias en lugar de atribuir las como propias, así como a sustituir la atribución de competencias por mecanismos de participación orgánica o procedimental. La Recomendación del Consejo de Europa de 18 de septiembre de 1998 por su parte establece que, salvo previsión legislativa contraria, las entidades locales ejercen competencias propias y que hay que dar preferencia a la atribución de competencias propias por encima de la delegación de competencias, lo que implica una reducción de los controles de oportunidad.

En relación al segundo aspecto, el primer paso quizá se esté dando a nivel jurisprudencial. El TS en STS de 20 de febrero de 1998 deduce la existencia de un principio de primacía de la voluntad municipal que puede suponer un cambio en la concepción actual - insuficiente - de la garantía institucional planteando la idea de la garantía no solo institucional sino la garantía constitucional, de una función constitucionalmente garantizada, (la garantía del cumplimiento efectivo de una determinada función constitucionalmente garantizada) en una visión positiva y no meramente defensiva del contenido garantizado a la institución. En aquellos supuestos de "indiferencia técnica" en los que son perfectamente asumibles tanto la opción autonómica como la local el TS considera que debe darse primacía a la voluntad municipal. Es más respetuoso con la garantía institucional de la autonomía local y con el carácter representativo de las instituciones, que han expresado una voluntad que no es contraria a la Ley y procede de la autoridad más cercana a los ciudadanos, dar preferencia a esta voluntad que conecta más claramente con intereses colectivos de ámbito estrictamente local expresados por quienes están legitimados para ello (con cita expresa del art. 4.3 CEAL)<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> FONT I LLOVET en "La autonomía local en España: valoración general", *Anuario del Gobierno local 1998*, Marcial Pons 1999.

En otro orden de cuestiones la Doctrina señala<sup>16</sup> que " el artículo 3.1 y 2 CEAL, al definir la autonomía local como el derecho a ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, dispone que tal derecho se ejerce por asambleas o consejos integrados por miembros elegidos por sufragio... y que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos. La autonomía local se ejerce pues por órganos - colegiados - propios, esto es por las instituciones políticas democráticas del Gobierno local. Font i Llovet pone en este sentido en duda que la participación de los entes locales, las Diputaciones, a través de la Comisión de Cooperación local sea suficiente para satisfacer la inexcusable participación constitucionalmente exigida.

### 2.- La participación en la planificación.

El capítulo II de la LBRL, contempla un catálogo de sistemas de relaciones interadministrativas:

El artículo 56 obliga a la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas a facilitar el acceso de los representantes legales de las Entidades locales a los instrumentos de planificación programación y gestión de obras y servicios que les afecten directamente.

La planificación se manifiesta como un elemento de interconexión de la acción territorial y el desenvolvimiento coordinado del sistema. Como indica Carballeira Rivera<sup>17</sup> "la unidad del sistema en el que las diferentes entidades autónomas despliegan su acción, así como el principio de eficacia que preside, no solo la labor individualizada de todas las Administraciones públicas sino de todo el entramado, conduce inevitablemente a la necesidad de planificar las distintas acciones y servicios públicos para obtener un resultado coordinado. Esa finalidad solo cobra sentido real cuando la libre imposición de acciones aisladas deja paso al ejercicio de poder encadenado o concurrente hacia un mismo fin, quedando este fijado de antemano y de común acuerdo. Por eso, solo la planificación o la programación ayudan a resolver coordinadamente el sistema posibilitando la homogeneidad de acciones en relación con un mismo sector".

<sup>16</sup> FONT I LLOVET *op cit* pág. 28 y ss.

<sup>17</sup> *Op. cit.*, pág. 73 y 74.

Una planificación hecha desde una base democrática y participativa es coherente con la autonomía a la vez que presupuesto de eficacia.

La experiencia desde el punto de vista de nuestras entidades locales es poco aleccionadora. Excepción hecha de los planes Provinciales de Obras y servicios, a cuya elaboración concurren todos los municipios (artc. 36.2.a LBRL) y la formulación de Planes sectoriales de coordinación por las Comunidades Autónomas o el Estado que abre la participación a las Diputaciones afectadas (artc. 59.1) no hay una generalización de la participación local en la planificación. La Comunidad Autónoma andaluza está viviendo en los días en que se redacta este trabajo un momento decisivo desde este punto de vista: la ordenación del territorio, su engarce con una nueva ley del Suelo de Andalucía y con una legislación sectorial donde la planificación va cada día adquiriendo mayor relieve, llaman a esa cooperación en las tareas de planificación y programación como cauce de participación y presupuesto de eficacia.

En esta misma línea se manifiestan los artículos 58 apartado 2º.(modificado por la ley 11/99 de 21 de abril y el artículo 62 de la LBRL.

### 3.- Acuerdos de cooperación y consorcios

El artículo 57 contempla la gestión de los servicios locales, y en general la gestión de asuntos en común, bajo la forma de acuerdos de cooperación y mediante la constitución de consorcios.

Excede del propósito de este trabajo un examen detenido de estos medios de cooperación. La bibliografía es, en ambos casos, extensa.

Conviene recordar sin embargo, en relación con los convenios de colaboración, que el orden constitucional de distribución de competencias opera como un límite a estos convenios. Así la STC 13/92 advierte que no se puede al socaire de un convenio de colaboración ni limitarse las competencias constitucionalmente atribuidas ni menoscabarse las facultades que corresponden a cada una de las Administraciones. Dicho en otros términos, los convenios no forman parte del bloque de constitucionalidad.

Esto es, obviamente, indiscutible; pero también es cierto que si no se introduce una cierta flexibilidad en el sistema este mecanismo seguirá estando infra utilizado o mal utilizado. Respetando el orden constitucional, el convenio vincula y obliga a las partes con arreglo a su propio contenido (así artículo 8.2 de la LPAC para el caso de los convenios de Conferencia). Esta vincula-

toriedad se refuerza con su obligatoria publicación en los correspondientes boletines de las respectivas administraciones reflejándose con ello una tendencia evidente hacia la normativización de este tipo de figuras<sup>18</sup>.

Parece conveniente revisar el objeto, alcance y naturaleza de estos convenios así como las responsabilidades de las partes ante eventuales incumplimientos, especialmente cuando nos referimos a la Administración local, en donde esta regulación de la LPAC es, como hemos indicado, aplicable vía supletoria.

En cuanto a los consorcios se presentan como una organización independiente de la de los entes que se asocian, si bien la titularidad de las competencias de los miembros que lo integran no se asume por la organización consorcial sino que es lo relativo a la gestión de las mismas lo que se traspa total o parcialmente, con lo que el consorcio viene a gestionar fiduciariamente los intereses que, en otro supuesto, solo mediante la actividad unilateral de cada uno de los entes consorciados podrían ser alcanzados.

El consorcio aparece como una herramienta de uso común para la gestión en régimen de colaboración de intereses locales comunes. En cuanto a su naturaleza es cuestión discutible. Con anterioridad a la LBRL parecía indiscutible la naturaleza de ente local de esta forma organizativa. Con posterioridad a la LBRL la doctrina no tiene un criterio unánime y la jurisprudencia tampoco es especialmente terminante. Así la STS de 30 de abril de 1999 resuelve la cuestión indicando que el consorcio es un ente local en la medida en que el objeto del mismo presente una naturaleza local de forma relevante. La definición encierra en realidad una tautología. Con independencia de su consideración, o no, como ente local lo cierto es que dada la posibilidad de su composición mixta entre diversas Administraciones y la viabilidad de su integración por entes públicos y particulares esta figura está llamada a desempeñar un papel prioritario en el marco de la cooperación local.

Sin ánimo de reiterar los términos de la polémica creemos que el consorcio merece un tratamiento normativo amplio y clarificador especialmente en nuestra Comunidad Autónoma donde el artículo 33 de la Ley 7/93 de Demarcación municipal de Andalucía lo considera forma preferente para la colaboración de las Diputaciones provinciales con los Municipios en la presta-

<sup>18</sup> FERNÁNDEZ FARRERES, G.: *op. cit.*, pág. 57 que cita a su vez a JIMÉNEZ BLANCO en "comentarios a la LPAC", Carperi, Madrid, 1993.

ción de servicios de carácter supramunicipal. No nos parece suficiente la amplia remisión y reconocimiento legal de la capacidad de disposición estatutaria para resolver problemas básicos en el funcionamiento diario de estas organizaciones. Piénsese, a título de ejemplo, en la dificultad de hacer efectivo el ejercicio de las potestades administrativas del consorcio sobre los municipios consorciados en supuestos de desacuerdo.

#### 4.- Planes y programas conjuntos

Sin más que una breve mención, conviene decir que, a los efectos de lograr una planificación y programación de las actividades locales con las de otras administraciones y dado el carácter supletorio de la LPAC en relación con el capítulo de relaciones interadministrativas de la LBRL; sería útil introducir en el marco local los planes y programas conjuntos previstos en la reforma de la LPAC de 1999. Teniendo en cuenta el carácter normativo que se deduce del párrafo 4 del artículo 7 de la LPAC, estos programas podrían configurarse como convenios marco que participan de la misma naturaleza de los convenios de colaboración y que están, a nuestro juicio, para aquellos supuestos "en que la naturaleza de la actividad de que se trate haga muy difícil o inconveniente una asignación diferenciada y distinta de facultades decisorias en la materia..." (Art. 62 de la LBRL).

Como otras técnicas de cooperación, los planes conjuntos surgen en la legislación sectorial<sup>19</sup>. Así, la Ley General de Sanidad de 1986 -art. 48- previó que el Estado y las Comunidades Autónomas podrán constituir los "programas en común" que se requieran para la mayor eficacia y rentabilidad de los servicios sanitarios. Y añadió -art. 71.1- cuando estos planes conjuntos impliquen a todas las Comunidades Autónomas, se formularán en el seno del Consejo Interdepartamental del Sistema Nacional de Salud. Más aún, el Estado y las CC AA han aprobado planes de este tipo incluso al margen de disposiciones legales expresas. Como es el caso notable del Plan Concertado para la financiación de las "prestaciones básicas de servicios sociales" de las Corporaciones Locales iniciado en 1988, y articulado a través de Convenios bilaterales de cooperación interadministrativa suscritos entre la Administración General del Estado y cada una de las 17 Comunidades Autónomas.

<sup>19</sup> Más aún, ya la LOFCA de 1980 -art. 18- previó que el Estado y las Comunidades Autónomas podrán promover y realizar conjuntamente proyectos concretos de inversión.

Asimismo, debe observarse que también existen planes conjuntos entre la Administración autonómica y las Administraciones Locales, a partir de la flexible configuración de los convenios de colaboración<sup>20</sup>.

Con carácter general, los Acuerdos Autonómicos de febrero de 1992 declararon que la técnica de cooperación más adecuada para abordar actuaciones o tareas comunes entre el Estado y las Comunidades Autónomas es la planificación y la programación conjunta. Sin embargo, no fue recogida en la versión inicial de la Ley 30/1992. No obstante, fue apuntada en la modificación de la Ley General Presupuestaria operada por la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Y, finalmente, la reforma de la Ley 4/1999 la incluyó.

Más aún, ya la LOFCA de 1980 –art. 18– previó que el Estado y las Comunidades Autónomas podrán promover y realizar conjuntamente proyectos concretos de inversión.

Así, en materia turística, la Ley de Andalucía 12/1999 del Turismo –art. 16.5– establece que la declaración por el Gobierno andaluz de una zona de preferente actuación turística dará lugar a la elaboración de un Plan de Actuación Turística Integrada, “que se formalizará a través de un convenio a suscribir entre la Administración autonómica, las Entidades Locales interesadas, así como, en su caso, otras Administraciones, asociaciones u organismos.

Expresamente en la LPAC –art. 7– la técnica de los planes o programas conjuntos, al disponer –art. 7.1– que la Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas pueden acordar la realización de planes y programas conjuntos de actuación para el logro de objetivos comunes en materia en las que ostenten competencias concurrentes.

Dentro del respectivo ámbito sectorial, corresponde a las Conferencias Sectoriales la iniciativa para acordar la realización de planes o programas conjuntos de actuación, la aprobación de su contenido, así como el seguimiento y evaluación multilateral de su puesta en práctica.

<sup>20</sup> Así, en materia turística, la Ley de Andalucía 12/1999 del Turismo –art. 16.5– establece que la declaración por el Gobierno andaluz de una zona de preferente actuación turística dará lugar a la elaboración de un Plan de Actuación Turística Integrada, “que se formalizará a través de un convenio a suscribir entre la Administración autonómica, las Entidades Locales interesadas, así como, en su caso, otras Administraciones, asociaciones u organismos.

El acuerdo aprobatorio de los planes y programas conjuntos de actuación debe especificar, según su naturaleza, los siguientes elementos de su contenido: los objetivos de interés común a cumplir; las actuaciones a desarrollar por cada Administración; las aportaciones de medios personales y materiales de cada Administración; los compromisos de aportación de recursos financieros; la duración, así como los mecanismos de seguimiento, evaluación y modificación –art. 7.3–.

El acuerdo aprobatorio de un plan o programa conjunto tendrá eficacia vinculante para la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas participantes que lo suscriban –art. 7.4–.

El acuerdo aprobatorio de un plan o programa conjunto puede ser completado mediante convenio de colaboración con cada una de las Comunidades Autónomas participantes que lo suscriban, que concreten aquellos extremos que deban ser especificados de forma bilateral.

##### 5.- La cooperación funcional: modalidades

Junto con las relaciones de cooperación que traban entre sí las Administraciones públicas y basadas en los principios de paridad y de voluntariedad, determinadas Administraciones tienen atribuidas legalmente unas competencias específicas de cooperación en relación con otras Administraciones de nivel territorial inferior –así la Administración del Estado con relación a las Administraciones autonómicas, y ambas con las Entidades Locales, y, entre éstas, los Provincias en relación con los Municipios–. El fundamento último de estas específicas competencias de cooperación estriba en el principio constitucional de solidaridad –art. 2 CE–, es decir, en la garantía del equilibrio interterritorial.

Una primera modalidad de esta cooperación es la que podría denominarse cooperación técnica.

Esta cooperación puede revestir varias formas, como el asesoramiento e incluso el apoyo técnico. Así, en relación con la función inspectora de los municipios, algunas normas prevén que cuando la Administración Local no cuente con los medios técnicos o humanos necesarios para cumplir la función de control que le corresponde, podrá solicitar a la Administración autonómica el asesoramiento y apoyo técnico necesarios para el ejercicio de dicha competencia de inspección, y, en el caso de que se considere imposibilitada para el mismo, el auxilio en tal función. Así, es tradicional el desempeño por parte de las Diputaciones Provinciales de una función de “asistencia” técnica a los Mu-



nicipios, la cual reviste distintas modalidades: ya sea una asistencia jurídica - atender consultas, defensa en juicio... -, asistencia económico-financiera -realización de auditorías... -, o asistencia técnica de otro tipo -elaboración de estudios, proyectos...-. También aquí pueden incluirse los servicios en materia de formación permanente de los funcionarios municipales.

Una asistencia técnica similar están montando las Administraciones autonómicas, a través de centros de documentación, servicios especializados, servicios de formación permanente. Así, p. ej., en materia de archivos, desde la Administración autonómica se ofrecen a las locales servicios especializados de restauración y reprografía documental.

Otra forma de cooperación funcional es la cesión de recursos humanos y materiales. Aquí puede incluirse la cesión temporal o no de terrenos, inmuebles, instalaciones... Y también debe mencionarse la técnica de la cesión funcional de personal de una Administración a otra. Un ejemplo está en la Ley 14/1986 General de Sanidad -art. 42.3-, la cual establece, en relación con la competencia municipal de control sanitario del medio ambiente, que los Ayuntamientos deberán recabar el apoyo técnico del personal y medios de las Áreas de Salud (dependientes hoy en día de la Administración autonómica) en cuya demarcación estén comprendidos, en materia de control sanitario del medio ambiente, precisándose que el personal sanitario de los Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas que preste apoyo a los Ayuntamientos en tales asuntos *tendrá la consideración, a estos solos efectos, de personal al servicio de los mismos*, con sus obligadas consecuencias en cuanto a régimen de recursos y responsabilidad personales y patrimoniales. Y, de modo similar, algunas Leyes autonómicas en materia de juego y de espectáculos públicos prevén la posibilidad de que la Administración autonómica pueda contar con la colaboración de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado) "habilitados" al efecto, posibilidad ésta que alguna norma denomina como ejercicio de la inspección en "régimen de colaboración".

Ahora bien, el principal instrumento de cooperación funcional es el financiero, vía subvenciones o transferencias (de capital o corrientes), y que se instrumenta a través de diversas vías, tanto específicas -p. ej., convocatorias de subvenciones en un sector-, como generales -como es el caso del Plan provincial para las obras y servicios municipales-. Aunque en principio se trata de una función positiva, las vías específicas de financiación pueden entrañar, dado su carácter finalista, un riesgo de dependencia financiera y una limitación al principio de autonomía, en cuanto libertad de los órganos de gobierno para la fijación del destino y orientación del gasto público -STC 13/1992-.

En las relaciones entre la Administración autonómica y las locales, en materia de servicios sociales, se ha puesto de manifiesto que el sistema de ayudas anuales es causa de la precariedad de los servicios sociales locales, dependientes de la renovación anual del convenio o concierto o de la convocatoria también anual de ayudas. Esta falta de seguridad financiera dificulta la planificación de los servicios sociales por parte de las Entidades Locales, y cuando se trata de subvenciones finalistas para servicios de competencia municipal, menoscaba la propia autonomía local. Además, este sistema da lugar a disfunciones en la gestión de los servicios sociales: así la falta de seguridad financiera ocasiona la ausencia de estabilización laboral de los profesionales -que se incorporan mediante contratos eventuales o temporales-, y, de otro lado, la gestión de las transferencias de crédito y de las subvenciones supone que los fondos destinados a las Corporaciones Locales se ingresen efectivamente cuando el ejercicio presupuestario está bastante avanzado e, incluso, en el ejercicio económico siguiente, todo lo cual distorsiona la programación de los servicios y obliga a las Corporaciones Locales a realizar gastos financieros complementarios.

##### 5.- La Delegación

Una más de las técnicas más usuales de cooperación suele ser la Delegación de competencias.

La LPAC en su reforma de 1999 ha roto, como es sabido, la tradicional relación de esta técnica de traspaso de competencias con el principio de jerarquía al permitir que la delegación tenga lugar no entre órganos de una misma Administración sino también entre una Administración y las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de aquélla. Asimismo esta prevista, como es igualmente sabido, la delegación de competencias entre la Comunidad Autónoma y los entes locales. El artículo 27 de la LBRL establece que "la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y otras entidades locales podrán delegar en los municipios el ejercicio de competencias en materias que afecten a sus intereses propios, siempre que con ello se mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana...".

No es este sistema de la delegación de competencias el preferentemente reclamado por las Administraciones locales como medio de ampliar sus ámbitos competenciales. El pacto local en cualquiera de sus ámbitos reclama la transferencia de competencias de forma definitiva. No obstante la delegación puede ser un mecanismo al servicio de la cooperación si se produce de forma voluntaria y como tal es aceptada; si hay una efectiva transferencia de los me-

dios personales y materiales necesarios y si la delegación transcurre en un régimen de lealtad institucional al que suele, ser ajenas algunas confrontaciones políticas. Me explico con un simple ejemplo referido al ámbito del planeamiento urbanístico. Delegadas las competencias de aprobación definitiva del Planeamiento General municipal parece rechazable alguno de los medios indirectos de revocación puestos en práctica como puede ser la impugnación por la Comunidad Autónoma del mismo acto de aprobación definitiva del Plan General de Ordenación urbana. Aquí quiebra la lealtad que debe presidir las relaciones entre administraciones a la vez que procesalmente es más que discutible y cuestionable la legitimación procesal de la Comunidad Autónoma. Conviene recordar en este supuesto que la CEAL en su artículo 4.5 dispone que "en caso de delegación de poderes por una autoridad central o regional, las Entidades locales deben disfrutar en lo posible de la libertad de adaptar su ejercicio a las condiciones locales".

#### V. LA REFORMA DEL SISTEMA DE COOPERACIÓN. LA PARTICIPACIÓN COMO PRESUPUESTO PARA LA COOPERACIÓN

Siendo los anteriormente reseñados, los sistemas tradicionales y los expresamente previstos por la ley, parece obligada esta breve reseña. Del mismo modo nos parece insuficiente la utilización y la mejora de todos estos mecanismos previstos en la ley. Es por ello que en el ánimo de aportar alguna propuesta adicional debamos reflexionar sobre lo que en nuestro sistema constitucional supone la esencia de la garantía institucional de la autonomía local: la participación local en la toma de decisiones que puedan afectar a sus intereses.

Un trabajo sugerente y de próxima aparición del Profesor Font i Llovet, que ha tenido la generosidad de poner a mi disposición antes de su publicación, plantea los problemas y limitaciones del actual sistema de cooperación interadministrativa.

Parte Tomás Font de distinguir entre la colaboración horizontal y la colaboración vertical interadministrativa. La primera tiene lugar entre varias Comunidades Autónomas entre sí; la segunda se refiere a la intervención del Estado en cuestiones propias del nivel autonómico.

Se expone en este trabajo cómo la colaboración horizontal tiene una función preventiva que puede hacer innecesaria la cooperación vertical. El trabajo se centra en el juego de las relaciones Estado - Comunidades Autónomas y en el papel que deben jugar los distintos hechos diferenciales de cada Comu-

nidad Autónoma y la necesidad de reformar, no ya el Senado, sino los criterios y mecanismos de cooperación entre estas instancias. En el trabajo pone especial énfasis en la necesidad de considerar como una forma cualificada de participación la participación en la función normativa, especialmente en la determinación de las "Bases".

En relación con este tema parece una propuesta necesaria y útil la de intentar llegar a consensuar las bases en la fase que podemos llamar prelegislativa. "Por poner un ejemplo se plantea la modificación de la LBRL y la correspondiente legislación estatal específica para introducir reformas para las capitales de provincia, como una opción alternativa frente a la reclamación del régimen de grandes ciudades. A parte del acierto, o no, de la opción que se siga, no debe olvidarse que todas las Comunidades Autónomas han legislado sobre régimen local, y que muchas de ellas cuentan con disposiciones específicas sobre régimen local y organización territorial en sus propios estatutos. O bien tienen ya regímenes especiales como, por ejemplo, la Carta Municipal de Barcelona. Hay toda una dinámica de "diferenciación" en la organización local y territorial que debe ser tenida en cuenta por el legislador básico. El Tribunal Constitucional en STC 109/98 de 21 de mayo (Sentencia Plan Único de Obras y Servicios en Cataluña) mantiene la idea de que el "régimen jurídico de las Administraciones públicas diseñado por el legislador básico ha de ser respetado a no ser que, en algún aspecto concreto su inaplicación resulte expresa e inequívocamente de lo dispuesto en el estatuto de Autonomía de una determinada Comunidad como una característica específica de la misma según se decía ya en la STC 27/87 referida a las Diputaciones valencianas. La funcionalidad de la normativa básica queda matizada así: por más que con la atribución al estado de la competencia para establecer las bases se persiga una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación (STC 1/82) no empece en absoluto a dicha noción que, junto a este régimen básico aplicable a la generalidad de las Comunidades Autónomas, coexistan situaciones particulares; aunque como es palmario, estas excepciones precisan ineludiblemente bien una expresa habilitación constitucional (STC 214/89), bien un específico anclaje estatutario. De ahí se pasa pues a admitir que puede ser básico que haya tratos diferentes".

Algo así ha sucedido ya con la Carta Municipal de Barcelona que ha llevado a la reforma de la disposición adicional sexta de la LBRL por la ley 11/99." ..., es básico que haya tratos distintos para municipios distintos.

Estas consideraciones pueden aplicarse en las relaciones de cooperación Estado - Comunidades Autónomas de forma que los órganos que puedan crearse a tal fin sean órganos donde se aprecien las singularidades y diferencias

propias de cada Comunidad y se pacten los contenidos de la cooperación con independencia de que la solución final la plasme en la ley el Estado o la Comunidad Autónoma. Pues bien, qué mejor forma de apreciar las singularidades y diferencias locales que permitir la participación en ese proceso negociador de las entidades locales. De momento lo único en esta línea pudiera ser el artículo 5.8 de la LPAC que dispone que cuando la materia afecte a competencias locales, el Pleno del órgano de cooperación multilateral puede invitar a asistir a la FEMP. Si la materia en cuestión afecta de manera más singular a las entidades locales de una determinada Comunidad Autónoma— por su propia estructura interna, por las atribuciones competenciales que ésta pueda haber hecho a las Entidades locales, o por el diferente hecho local, no debería ser la FEMP la invitada a asistir sino la entidad municipalista de ámbito autonómico.

Hablamos, en definitiva de hacer un llamado al consenso en la cooperación, tarea que debe abordarse tanto desde las reformas orgánicas como del acuerdo político, ambos como cauce de reforma de las leyes y de los procedimientos de producción normativa que, sin merma formal de la Constitución o los estatutos, introduzca la negociación, la discusión, como presupuestos de la cooperación. La propuesta final de un gran Convenio general sobre Cooperación como “convenio normativo” es especialmente sugerente. La cooperación no puede ser impuesta por ley, una ley sobre cooperación no puede ser el punto de partida sino el punto de llegada: la ley debe ser el resultado de la cooperación.

En este sentido las reglas deben ser lo más consensuadas posible. Aquí el acuerdo político se hace imprescindible y debe ser fruto de un convencimiento de las ventajas de la cooperación. Acuerdo entre todos los partidos políticos con representación parlamentaria en el Estado y en la CCAA. Acuerdo institucional Estado-CA. Acuerdo final sobre un Convenio General sobre cooperación que se puede finalmente formalizar - o no - en una proposición de ley a presentar conjuntamente en el Senado y que debería dar lugar a la creación de una Conferencia General sobre cooperación. Aparece así un acuerdo normativo con todos los beneficios y dificultades que puede conllevar y en el que deben estar presentes de manera claramente procedimentalizada nuestras entidades locales.

Recapitulando y haciendo nuestras estas ideas del profesor Font i Llovet, considero que, con vistas a un sistema cooperativo más ágil y eficaz en el marco de la Administración local, hay que partir, a nuestro juicio, del efectivo respeto al principio de participación de los entes locales en cuantos asuntos afecten a la esfera de sus propios intereses. No en vano esta idea de participación

se instala en el núcleo de la garantía institucional de los entes locales especialmente en lo que a su aspecto objetivo y competencial se refiere. Dado el carácter bifronte de los entes locales, cualquier reforma orgánica o funcional que se introduzca para mejorar el principio cooperativo entre el Estado y la Comunidad Autónoma debe necesariamente contar con la efectiva presencia y participación procedimentalizada de los entes locales.

En este sentido, tanto la experiencia adquirida como las propuestas formuladas en el contexto del Pacto local tanto nacional como andaluz, permiten sugerir algunas reformas:

a.- Parece así necesario cuestionarse la utilidad de la Comisión Nacional de Administración local. Se generaliza hoy la idea de sustituir esta Comisión por la creación de una Comisión específica en el Senado en la que pudieran intervenir los entes locales junto a los demás protagonistas de la política general. Se crea así el 11 de octubre de 2000 mediante una reforma del Reglamento del Senado la Comisión de entidades locales en el Senado, Comisión en la que pueden depositarse nuevas esperanzas pese a su carácter meramente deliberante, y pese a no tener carácter legislativo.

b.- En esta misma línea cabe señalar la propuesta de reforma de la LOFCA para permitir a las corporaciones locales su participación en el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

c.- En tercer lugar también parece conveniente iniciar un proceso de cambio en la praxis legislativa estatal y autonómica que termine con el sistemático olvido de los entes locales y la exigible constitucionalmente presencia y participación de estos en cuantos asuntos afecten a los intereses locales. No se puede seguir con este trato competencial; por cierto el proyecto de ley de mayor importancia en fase de tramitación parlamentaria en nuestra Comunidad Autónoma, la Ley del Suelo de Andalucía es cuestionable por todas estas razones, así por ejemplo se desconocen, a nuestro juicio, competencias municipales en sede de planeamiento urbanístico al asumir parte de estas funciones las llamadas Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística que aprueba la Consejería competente en materia de urbanismo (Arts. 20 y ss del Proyecto de Ley del Suelo de Andalucía).

De otra parte parece necesario completar, en la línea propuesta por el Pacto local las competencias a atribuir o delegar a los entes locales (cultura, deporte, consumo, servicios sociales fomento y empleo, infraestructura y vivienda, educación y formación ocupacional y, además, la cuestión de la finan-

ciación). Parece que esta transferencia de competencias se presenta como un objetivo prioritario de los entes locales que deja en segundo término el tema de la cooperación.

Desde el punto de vista organizativo parece claramente insuficiente la previsión de la incorporación esporádica de la representación de los Municipios y Provincias prevista en el apartado 8 del artículo 5º de la LPAC debiendo generalizarse esta participación con carácter preceptivo y a través de la asociación autonómica y no estatal representativa de los intereses locales.

Junto a estos mecanismos de participación es importante destacar la conveniencia de una colaboración a través de procedimientos participados. Se trata de una forma de cooperación vertical con una dimensión horizontal, en la medida en que requiere la participación de todos los entes territoriales. En países como Austria los Lander pueden incluir representantes como expertos que asesoran a comisiones del Parlamento federal, así como presentar posiciones conjuntas sobre Proyectos de leyes o Reglamentos federales. En Suiza la Federación debe oír a los cantones antes de aprobar multitud de normas.

En nuestro derecho dentro de estas formulas participadas destacan dos: el establecimiento de programas estatales aprobados en muchas ocasiones previa consulta con las Comunidades Autónomas y la creación de órganos donde se reserva una participación a aquellas. Los programas estatales se canalizan por la vía de los convenios (planes en materia de vivienda). Como órganos pueden citarse, con carácter consultivo, la Comisión Nacional de Energía. Con una mayor participación en la gestión están vgr. las Comisiones Mixtas de Gestión de los Parques Nacionales y de sus patronatos.

I.

1. La  
nomaA  
hace p  
munida\* El p  
de Estudi  
Junta de A  
organizada