



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

La relación interadministrativa de coordinación y la garantía de la autonomía local

Juan Carlos Covilla Martínez



Aquesta tesi doctoral està subjecta a la llicència **Reconeixement- NoComercial – SenseObraDerivada 3.0. Espanya de Creative Commons.**

Esta tesis doctoral está sujeta a la licencia **Reconocimiento - NoComercial – SinObraDerivada 3.0. España de Creative Commons.**

This doctoral thesis is licensed under the **Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 3.0. Spain License.**



UNIVERSITAT DE
BARCELONA



Programa de Doctorado en Derecho y Ciencia Política
Línea de investigación: Derecho administrativo

LA RELACIÓN INTERADMINISTRATIVA DE COORDINACIÓN Y LA GARANTÍA DE LA AUTONOMÍA LOCAL

Tesis para optar por el título de doctor por la Universidad de Barcelona

Director: Dr. Alfredo Galán Galán

Tutor: Dr. Tomàs Font i Llovet

JUAN CARLOS COVILLA MARTÍNEZ

BARCELONA
2017

RESUMEN

Una de las formas de relación entre administraciones públicas es la coordinación. Esta relación se entabla a partir de una decisión unilateral y vinculante que adopta una administración pública de un nivel territorial superior respecto del ente local y tiene por destinatario a este último, un ente local.

La institución jurídica objeto de este trabajo será estudiada a la luz de la autonomía que la Constitución reconoce a los entes locales. De esta manera, se presentan propuestas para garantizar un equilibrio entre el ejercicio de un “poder de dirección” que contiene la competencia de coordinación y la capacidad del ente local de adoptar sus propias decisiones.

El presente trabajo estudia los elementos de la institución jurídica que hemos señalado. A tal efecto, se establece una definición de esta figura y se identifican sus características, su fundamento y su límite. Además, se describen los principales mecanismos de coordinación utilizados. A lo largo de este estudio se profundizará en la competencia que da lugar a la coordinación, los efectos que produce sobre las competencias propias de los entes locales y las garantías que operarían como límite a la vulneración de la autonomía local.

Por último, la investigación se complementa con algunos instrumentos, como el *soft law* y las subvenciones, que no cuentan con todos los requisitos para ser identificados como mecanismos de coordinación, pero que ejercen un poder de dirección sobre los entes locales.

ABSTRACT

One kind of intergovernmental relationship is the coordination. It is based on the unilateral and binding decisions taken by a public authority that is at a higher territorial level in regard to the local authority. These decisions are addressed to the local body.

The legal institutional objective of this work will be studied based on the perspective of the autonomy that is recognized to local authorities in the Constitution. Proposals are made to ensure a balance between a "power to direct", which contains the coordination competence on the one hand, and the capacity of the local body to make its own decisions on the other hand.

This research focuses on the elements of the legal institution: determining its definitions, and identifying its features, basis and limits, as well as the main coordination measures in use. This study will consist of a thorough analysis of the power that gives place to the coordination and its effects on the powers inherent to local authorities, as well as the guarantees that would work as constraints on the breach of the local autonomy.

Finally, this research includes the study of some legal instruments such as soft law and grants that do not fulfill all the traditional requisites in order to be identified as coordination measures, but that have the same "power to direct" over local entities nevertheless.

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN	2
ABSTRACT	3
TABLA DE CONTENIDO	4
ABREVIATURAS Y SIGLAS	9
INTRODUCCIÓN	11
1. PRECISIÓN EN TORNO A LA INSTITUCIÓN JURÍDICA OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN	11
2. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	13
3. DELIMITACIÓN DEL OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN	15
4. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	18
5. ESTRUCTURA DEL TRABAJO	19
6. AGRADECIMIENTOS	21
CAPÍTULO 1	
CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS DE LA RELACIÓN INTERADMINISTRATIVA DE COORDINACIÓN	24
1. DEFINICIÓN DE LA RELACIÓN INTERADMINISTRATIVA DE COORDINACIÓN	24
1.1. <i>Las diferentes acepciones de la voz “coordinación”</i>	24
1.1.1. Pluralidad de acepciones que se utilizan para referirse a la coordinación en un lenguaje técnico-jurídico en el ordenamiento jurídico italiano	26
1.1.2. Pluralidad de acepciones que se utilizan para referirse a la coordinación en un lenguaje técnico-jurídico en el ordenamiento jurídico español	32
A. El estudio de la coordinación previo a la Constitución de 1978	32
B. El estudio de la coordinación posterior a la CE y la LRBRL	35
1.1.3. La coordinación como principio jurídico en la organización administrativa	45
1.1.4. La diferencia del principio de organización administrativa con la relación interadministrativa de coordinación y con la competencia para habilitar su ejercicio	48
1.2. <i>La relación interadministrativa de coordinación que tiene por destinatario a un gobierno local</i>	49
1.2.1. Presupuesto: estudio de la relación interadministrativa de coordinación que tiene por destinatario a gobiernos locales y no a otras administraciones públicas	50
1.2.2. La relación interadministrativa de coordinación en la jurisprudencia española	51
A. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional	51
B. Jurisprudencia del Tribunal Supremo	56
1.2.3. Nuestro concepto de la relación interadministrativa coordinación que tiene por destinatario a gobiernos locales	57
2. CARACTERÍSTICAS DE LA RELACIÓN INTERADMINISTRATIVA DE COORDINACIÓN QUE TIENE POR DESTINATARIO A GOBIERNOS LOCALES	57
2.1. <i>Relación que se entabla entre administraciones públicas</i>	58
2.2. <i>Administraciones públicas calificadas: gobierno local y una administración pública de un nivel territorial superior a aquél</i>	59
2.3. <i>Inicia a partir de la competencia atribuida en la ley</i>	59
2.4. <i>Otorga un poder de dirección</i>	60
2.5. <i>Intereses concurrentes entre administración pública y gobierno local</i>	61
2.6. <i>Incide sobre una competencia propia del gobierno local</i>	61
3. DIFERENCIAS ENTRE LA COORDINACIÓN Y OTRAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS QUE TIENEN LA MISMA NATURALEZA JURÍDICA	62
3.1. <i>Naturaleza jurídica de la relación interadministrativa de coordinación</i>	62
3.2. <i>Diferencias con la cooperación</i>	63
3.3. <i>Diferencias con el control</i>	68
3.4. <i>Diferencias con la jerarquía</i>	71

CAPÍTULO 2

FUNDAMENTO Y FINALIDAD DE LA COORDINACIÓN: LA ALINEACIÓN Y COHERENCIA DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS..... 77

1. DOS TIPOS DE FUNDAMENTO Y FINALIDAD DE LA COORDINACIÓN, TRADICIONAL Y NOVEDOSA: ALINEACIÓN Y COHERENCIA Y LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA..... 78
2. PLANTEAMIENTO: LA ALINEACIÓN Y COHERENCIA DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS COMO FUNDAMENTO Y FINALIDAD DE LA RELACIÓN INTERADMINISTRATIVA DE COORDINACIÓN 78
3. CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DESDE UNA PERSPECTIVA TERRITORIAL..... 80
4. COMPOSICIÓN Y FORMAS DE INTERACCIÓN DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS..... 83
 - 4.1. *Composición del sistema*..... 83
 - 4.2. *Interacción en el interior del sistema* 84
 - 4.3. *Interacción en el exterior del sistema*..... 84
5. CONSECUENCIAS DE IDENTIFICAR A LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS COMO UN SISTEMA: LA NECESIDAD DE GARANTIZAR SU ALINEACIÓN Y COHERENCIA 85
6. LA RELACIÓN INTERADMINISTRATIVA DE COORDINACIÓN COMO INSTRUMENTO PARA CONSEGUIR LA ALINEACIÓN Y COHERENCIA DEL SISTEMA 86

CAPÍTULO 3

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA RELACIÓN INTERADMINISTRATIVA DE COORDINACIÓN QUE TIENE POR DESTINATARIO A UN GOBIERNO LOCAL 91

1. CUERPOS NORMATIVOS QUE SE REFIEREN A LA COORDINACIÓN INTERADMINISTRATIVA QUE TIENE POR DESTINATARIO A LOS GOBIERNOS LOCALES 91
 - 1.1. *Constitución Española*..... 92
 - 1.2. *Carta Europea de Autonomía Local*..... 93
 - 1.3. *Estatutos de Autonomía* 96
 - 1.4. *La Ley de Régimen Jurídico del Sector Público*..... 97
 - 1.5. *Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local y leyes autonómicas sobre régimen local*.98
 - 1.6. *Selección de leyes sectoriales estatales y autonómicas*..... 100
2. CONCLUSIONES EN TORNO A LA REGULACIÓN NORMATIVA DE LA RELACIÓN INTERADMINISTRATIVA DE COORDINACIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL 102
 - 2.1. *Sobre su método de regulación*..... 102
 - 2.2. *Marco normativo común*..... 104
3. LA DEFINICIÓN NORMATIVA DE LA COORDINACIÓN Y LA CAPACIDAD LEGAL Y JURISPRUDENCIAL DE CONFIGURAR LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS 106
 - 3.1. *La ausencia de una definición legal no implica la imposibilidad de entablar la relación interadministrativa de coordinación*..... 107
 - 3.2. *Capacidad del legislador y del juez de configurar las relaciones interadministrativas: la posibilidad de variación del concepto a partir de cambios jurisprudenciales*..... 108
 - 3.3. *El ejercicio del poder de dirección por parte de una administración pública que tiene por destinatario un ente local en ordenamientos jurídicos donde no se ha reconocido normativa o jurisprudencialmente la relación interadministrativa de coordinación* 109

CAPÍTULO 4

HABILITACIÓN JURÍDICA PARA COORDINAR 113

1. LA COMPETENCIA DE COORDINACIÓN Y LA POTESTAD DE DIRECCIÓN..... 113
 - 1.1. *La competencia de coordinación como competencia instrumental*..... 113
 - 1.2. *Potestad de dirigir a otra administración pública* 115
 - 1.3. *Características de la potestad de dirigir un ente local*..... 117
 - 1.3.1. *Características en cuanto a potestad*..... 118
 - 1.3.2. *Características sustantivas*..... 119
2. ATRIBUCIÓN DE LA COMPETENCIA DE COORDINACIÓN..... 121
 - 2.1. *Atribución de la competencia debe ser por ley*..... 121
 - 2.2. *La identificación en la normativa de una competencia de coordinación y de un mecanismo de coordinación*..... 124
 - 2.3. *La competencia de coordinación debe estar explícita (no implícita)*..... 127
 - 2.4. *Razones por las cuales se asigna una competencia de coordinación a una determinada administración pública*..... 133
3. ÁMBITO SUBJETIVO EN EL EJERCICIO DE LA COMPETENCIA DE COORDINACIÓN 135

3.1.	<i>Naturaleza del sujeto coordinante</i>	135
3.1.1.	Área metropolitana	138
3.1.2.	Mancomunidad	140
3.1.3.	Consortio	141
3.1.4.	Comarca	142
3.2.	<i>Nivel territorial superior respecto del sujeto coordinado</i>	143
3.3.	<i>Ejercicio y traslación de la competencia de coordinación y la intervención de los particulares</i>	146
3.3.1.	Ejercicio y traslación del ejercicio de la competencia	146
3.3.2.	Casos excepcionales de la traslación de la titularidad de la competencia	148
3.3.3.	Intervención de particulares en la relación interadministrativa de coordinación	149
4.	EL INTERÉS SOBRE LA MATERIA COORDINADA	153
4.1.	<i>Diferencia del concepto de interés y competencia</i>	153
4.2.	<i>El interés en la relación interadministrativa de coordinación</i>	155

CAPÍTULO 5

EFFECTOS DE LA RELACIÓN INTERADMINISTRATIVA DE COORDINACIÓN..... 158

1.	LOS EFECTOS QUE SE PRODUCEN COMO CONSECUENCIA DEL MECANISMO DE COORDINACIÓN ...	159
1.1.	<i>El tipo de mandato: vinculación negativa y vinculación positiva</i>	159
1.1.1.	Vinculación negativa	159
1.1.2.	Vinculación positiva	161
1.2.	<i>Tiempo destinado para el ejercicio de la competencia coordinada</i>	163
1.3.	<i>Exigencia de adaptación del ente local a la legalidad o a la conveniencia</i>	163
2.	ADECUACIÓN DEL EJERCICIO DE LA COMPETENCIA PROPIA A LO CONTENIDO EN EL MECANISMO DE COORDINACIÓN	165
2.1.	<i>El sujeto coordinado</i>	165
2.2.	<i>Competencias propias o delegadas</i>	166
2.2.1.	Competencias propias	166
2.2.2.	Competencias delegadas	168
2.3.	<i>Competencias materiales e instrumentales</i>	170
2.4.	<i>Adecuación de la actuación del ente local a lo establecido en el mecanismo de coordinación, su consecuencia y la responsabilidad</i>	174
2.4.1.	Actuación del ente local atendiendo a lo establecido en el mecanismo de coordinación	174
2.4.2.	Consecuencias de adecuarse al mecanismo de coordinación	177
2.4.3.	Responsabilidad como consecuencia de un daño causado en el marco de una actuación sometida a coordinación	178
3.	EL VÍNCULO QUE SE CREA ENTRE SUJETO COORDINANTE Y COORDINADO EN LA RELACIÓN INTERADMINISTRATIVA	180
3.1.	<i>Creación del vínculo</i>	180
3.2.	<i>Vigencia del vínculo</i>	181
3.3.	<i>Extinción del vínculo</i>	182
4.	DIFERENCIA ENTRE LOS EFECTOS DE LA RELACIÓN INTERADMINISTRATIVA DE COORDINACIÓN CON FIGURAS AFINES	184
4.1.	<i>Diferencia con la delegación</i>	184
4.2.	<i>Diferencia con la encomienda de gestión</i>	189
4.3.	<i>Diferencia entre el ejercicio de la competencia de coordinación y capacidad de delimitar una competencia de un ente local</i>	191

CAPÍTULO 6

LÍMITES DE LA RELACIÓN INTERADMINISTRATIVA DE COORDINACIÓN..... 194

1.	LÍMITES EN LA RELACIÓN INTERADMINISTRATIVA DE COORDINACIÓN	194
1.1.	<i>Límite material</i>	194
1.2.	<i>Límite temporal</i>	195
1.3.	<i>Límite territorial</i>	196
1.4.	<i>Límite competencial</i>	197
1.5.	<i>La alteración del sistema de atribución de competencias</i>	197
1.6.	<i>El principio de estabilidad presupuestaria: fundamento y límite de la coordinación</i>	198
2.	LÍMITE ESPECÍFICO: LA VULNERACIÓN DE LA AUTONOMÍA LOCAL	200

2.1.	<i>Configuración de la autonomía local y su vínculo con la relación interadministrativa de coordinación</i>	200
2.1.1.	Concepto de la autonomía local	200
2.1.2.	Diferentes modalidades de autonomía local dependiendo del tipo de ente local	205
2.1.3.	Límite de afectación a la autonomía local según la LRBRL	206
2.2.	<i>Garantías para evitar la vulneración de la autonomía local</i>	209
2.2.1.	Garantía previa al procedimiento: la preferencia de la cooperación sobre la coordinación	210
2.2.2.	Garantías procedimentales	211
A.	Petición de informes a consejo de gobiernos locales o asociaciones representativas de locales	213
B.	Ampliación o apertura de nuevos espacios de intervención en el procedimiento administrativo	216
C.	Traslado de la competencia de coordinación	217
D.	Participación regular del ente local en un procedimiento administrativo de adopción de un mecanismo de coordinación	218
2.2.3.	Garantías sustantivas.....	226
A.	Definición del interés para adoptar un mecanismo de coordinación	226
B.	La definición de las potestades que la doctrina ha señalado que pueden ser coordinadas.....	228
C.	Propuesta sobre la forma como pueden ser afectadas las potestades locales.....	229

CAPÍTULO 7

MECANISMOS DE COORDINACIÓN ESTABLECIDOS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO..... 234

1.	PLANES SECTORIALES	234
1.1.	<i>Identificación de las características de la coordinación</i>	236
1.2.	<i>La reserva de ley del plan sectorial y su relación con otros mecanismos de coordinación</i>	237
1.2.1.	La reserva de ley en el plan sectorial	237
1.2.2.	La relación entre el plan sectorial y los demás mecanismos de coordinación	241
1.2.3.	Regulación de los planes sectoriales en la LRBRL y en las leyes autonómicas	245
A.	Naturaleza jurídica	245
B.	Habilitación jurídica para la adopción de un plan sectorial	249
C.	Denominación y contenido del plan sectorial.....	249
D.	Procedimiento administrativo de adopción del plan sectorial.....	253
E.	Control parlamentario y administrativo en los planes sectoriales.....	255
2.	PLANES PROVINCIALES DE OBRAS Y SERVICIOS: ENTRE LA COOPERACIÓN Y LA COORDINACIÓN.....	257
2.1.	<i>Competencias de coordinación y cooperación que la provincia ejerce a través del PPOS</i>	258
2.2.	<i>Procedimiento administrativo de adopción del PPOS</i>	259
2.3.	<i>Disparidad de criterios de interpretación entre el TS y el TC sobre el PPOS</i>	262
3.	OTROS MECANISMOS DE COORDINACIÓN QUE SE ENCUENTRAN PREVISTOS EN EL ORDENAMIENTO.....	265
3.1.	<i>Definición y caracterización del resto de mecanismos de coordinación</i>	265
3.2.	<i>Pautas para identificar mecanismos de coordinación en el ordenamiento jurídico</i>	268
3.3.	<i>Ejemplos y particularidades de algunos mecanismos de coordinación</i>	269
3.3.1.	Directriz.....	270
3.3.2.	Circular e instrucción	274

CAPÍTULO 8

MECANISMOS INFORMALES DE COORDINACIÓN: CARENCIA DE PRESUPUESTOS Y EFICACIA EN SU OBJETIVO 277

1.	EL <i>SOFT LAW</i> Y LAS SUBVENCIONES COMO MECANISMOS INFORMALES DE COORDINACIÓN.....	279
1.1.	<i>Soft law</i>	279
1.1.1.	Concepto	279
1.1.2.	Requisitos y características del soft law.....	282
1.2.	<i>Subvenciones</i>	283
1.2.1.	Concepto	284

1.2.2. Características de las subvenciones	284
2. ANÁLISIS SOBRE LA CARENCIA DE REQUISITOS DE LOS MECANISMOS FORMALES Y SU EFICACIA.	287
2.1. <i>No cumplen todos los presupuestos de los mecanismos de coordinación...</i>	287
2.2. <i>... Pero son eficaces para dirigir a los gobiernos locales...</i>	288
3. GARANTÍAS ESPECIALES PARA EVITAR LA AFECTACIÓN DE LA AUTONOMÍA LOCAL	292
3.1. <i>Garantías frente a las subvenciones</i>	293
3.2. <i>Garantías frente al soft law</i>	295
4. REFLEXIONES FINALES RESPECTO A LOS MECANISMOS INFORMALES DE COORDINACIÓN	299
CONCLUSIONES.....	303
1. SOBRE LA CONFIGURACIÓN DE LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS	303
2. ACERCA DE LA NATURALEZA DE LA RELACIÓN INTERADMINISTRATIVA DE COORDINACIÓN Y LA REGULACIÓN NORMATIVA DE LA COMPETENCIA PARA EJERCERLA	306
3. CON RELACIÓN A LOS EFECTOS DE LA RELACIÓN INTERADMINISTRATIVA DE COORDINACIÓN Y LA AUTONOMÍA LOCAL.....	311
4. RELATIVAS A LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN, FORMALES E INFORMALES	317
RELEVANT DETAILS REGARDING THE RESEARCH PROBLEM.....	321
CONCLUSIONS	323
1. ON THE CONFIGURATION OF INTERGOVERNMENTAL RELATIONS	323
2. CONCERNING THE LEGAL NATURE OF THE INTERGOVERNMENTAL RELATIONSHIP OF COORDINATION AND THE REGULATION OF THE POWER TO EXERCISE IT	325
3. REGARDING THE EFFECTS OF THE INTERGOVERNMENTAL RELATIONSHIP OF COORDINATION AND LOCAL AUTONOMY.....	329
4. RELATING TO FORMAL AND INFORMAL COORDINATION MEASURES	334
BIBLIOGRAFÍA.....	337

ABREVIATURAS Y SIGLAS

Art./arts.	Artículo/Artículos.
A.A.V.V.	Autores varios.
BOE	Boletín Oficial del Estado.
CE	Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978.
CEAL	Carta Europea de Autonomía Local. Hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985. Aprobada en España el 20 de enero de 1988.
Cfr.	Confrontar.
Código Penal	Código Penal.
Coord./coords.	Coordinador/coordinadores.
DIGCVa	Ley 2/1983, de 4 de octubre, por la que se declaran de interés general para la Comunidad Valenciana determinadas funciones propias de las Diputaciones Provinciales.
Dir./dirs.	Director/directores.
EAAnd	Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.
EAC	Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.
EACan	Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria.
EACMan	Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.
EAMad	Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.
EACLeo	Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.
EA Arag	Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, del Estatuto de Autonomía de Aragón.
EABal	Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía para las Illes Balears.
EAExt	Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura.
EAGal	Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, del Estatuto de Autonomía de Galicia.
EAICan	Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias.
EAVal	Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.
Ed./eds.	Editor/editores.
EBEP	Estatuto Básico del Empleado Público.
ECA	Entidad colaboradora de la administración.
FJ	Fundamento jurídico de la sentencia.
LAL Arag	Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón.
LALMad	Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid.
LALRio	Ley 1/2003, de 3 marzo, de Administración Local de La Rioja.
LAMB	Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona.
LAULAnd	Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.
LGEP	Ley y la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria.
LGSAN	Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

LGS	Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
LHL	Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales.
LICAAnd	Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de Andalucía.
LOCLGEP	Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.
LOFAGE	Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.
LOREG	Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.
LOTGal	Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia.
LPACAP	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
LPCCast	Ley 3/1986, de 15 de mayo, por la que se regula el procedimiento de creación de Comarcas en el Principado de Asturias.
LPGMAPVas	Ley 3/1998, de 27 de febrero, de protección general del Medio Ambiente del País Vasco.
LRALGal	Ley 5/1997, de 22 de julio, reguladora de la Administración Local de Galicia.
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de bases del régimen local.
LRJPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
LRLMur	Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia.
LRL	Texto articulado y refundido de la Ley de Régimen Local (aprobado mediante Decreto de 24 de junio de 1955).
LRLCLeo	Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla León.
LRLVal	Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunidad Valenciana.
MP	Magistrado ponente de la sentencia.
PPOS	Plan provincial de cooperación a las obras y servicios municipales regulado en el art. 36. 2 de la LRBRL.
P. (p.)	Página/Páginas.
RJAPCan	Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias.
RLCV	Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana.
RRDAE	Reglamento de Régimen Disciplinario de la Administración del Estado.
RIDCAExt	Ley 5/1990, de 30 de noviembre, de relaciones interadministrativas entre las Diputaciones Provinciales de Badajoz y Cáceres y la Comunidad Autónoma de Extremadura.
RSAL	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.
RJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STS	Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia.
ss	Páginas siguientes.
TACIPBG	Ley 19/2014, 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña.
TRLOCCat	Texto refundido de la Ley de la organización comarcal de Cataluña (aprobado mediante Decreto Legislativo Catalán No. 4/2003).
TRLMRLCat	Texto refundido de la ley municipal y del régimen local de Cataluña (aprobado mediante Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril).
Vol.	Volumen.

Introducción

1. PRECISIÓN EN TORNO A LA INSTITUCIÓN JURÍDICA OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN

La coordinación es una de aquellas instituciones del Derecho administrativo que está en constante debate. Su conceptualización, su fundamento y sus características han sido tratados por varios autores. Sin embargo, su capacidad de ajustarse a diversas realidades y de responder a instituciones jurídicas heterogéneas hace que el interés sobre este tema se mantenga vigente. Precisar su concepto y funcionamiento a la luz del principio de la autonomía local lleva a que el sistema de administraciones públicas opere de manera adecuada.

Un Estado descentralizado y complejo exige que sus administraciones públicas se relacionen con frecuencia y de las más diversas formas. Entre estas formas de relación destaca aquella que se traba a partir de la decisión unilateral y obligatoria adoptada por una administración pública con el objeto de coordinar a un ente local que cuenta con autonomía. La coordinación permite equilibrar la organización administrativa, puesto que, por un lado, garantiza que la actuación del Estado sea alineada y coherente y, por el otro, reconoce la existencia de la autonomía de determinados entes.

Antes de entrar a justificar la investigación y delimitar su alcance se debe hacer una advertencia previa al lector. El título de la tesis es “La relación interadministrativa de coordinación y la garantía de la autonomía local”, debido a que en España la institución jurídica que será objeto de esta tesis ha sido estudiada bajo la denominación “coordinación”. Sin embargo, las múltiples acepciones con que cuenta este vocablo y la intención de definir el alcance de nuestro objeto de estudio en ordenamientos jurídicos donde no se ha denominado de tal manera, nos lleva a precisar de forma preliminar la institución jurídica que motiva esta investigación.

La institución jurídica que es objeto de esta tesis es un tipo de relación que se traba entre las administraciones públicas, coordinante y coordinado. De un lado, el sujeto

coordinante, que es una administración pública de un nivel territorial superior respecto a un ente local. Por otro lado, el sujeto coordinado, que es este último, el ente local. La relación se entabla cuando el primero adopta una decisión de carácter unilateral y vinculante, por ejemplo, un plan, por medio de la cual dirige el ejercicio de una competencia propia del coordinado, sin que ello implique la vulneración de la autonomía local.

Esta precisión nos permite dejar de lado el debate sobre otras instituciones jurídicas que han sido rotuladas también como “coordinación” y centrarnos en esta forma particular que hemos definido. En todo caso, en el primer capítulo pretendemos aproximarnos a este debate planteando nuestra posición frente a las distintas acepciones de la voz coordinación y con ello extraer la que es el objeto de estudio de esta tesis.

Desmarcarse del debate doctrinario sobre las acepciones de la noción de “coordinación” nos permite identificar una institución jurídica sustantiva que cuenta con características propias. Estas características propias no solo se dan por el desarrollo normativo y jurisprudencial que esta figura ha alcanzado en el Derecho español, sino porque es una institución jurídica que se podría encontrar en la organización administrativa de cualquier Estado descentralizado; aun cuando el ordenamiento jurídico de aquel Estado no la haya denominado “relación interadministrativa de coordinación”, ni cuente con avances normativos y jurisprudenciales como los que tuvimos oportunidad de encontrar en el ordenamiento español.

La precisión que hacemos, entonces, es que la decisión unilateral y vinculante que adopta una administración pública con el objeto de dirigir las competencias propias de entes locales es una institución jurídica propia que merece la pena ser estudiada, entre otras razones, para fijar unas garantías para que los entes locales preserven su autonomía.

Una primera mirada a esta institución jurídica en un Estado descentralizado nos induce a pensar en los riesgos que se podrían concretar respecto al desconocimiento de la autonomía de los entes territoriales. Esto nos hace recordar la jerarquía en la organización administrativa. Sin embargo, es justamente este riesgo el que nos exige plantear fórmulas que permitan reconocer la autonomía de los entes locales, sin que con ello se prohíba la

existencia de esta figura, que consideramos necesaria en una organización administrativa, debido a que con ella se logra la alineación y coherencia del sistema de administraciones públicas que compone un Estado descentralizado y complejo.

En cada ordenamiento jurídico, esta relación interadministrativa contendrá unas características particulares, debido a la capacidad de configuración de las relaciones interadministrativas con que cuenta el legislador y la jurisprudencia. No obstante, esperamos que los aportes de este trabajo sirvan para justificar la necesidad de extraer una teoría general de la relación interadministrativa por medio de la cual una administración pública coordina a un ente local que cuenta con autonomía.

2. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

La coordinación interadministrativa, en términos generales, ha sido objeto de estudio por la doctrina española con gran interés principalmente con posterioridad a la Constitución de 1978, debido a la incorporación de unas determinadas competencias de coordinación general al Estado en el art. 149.1. CE. La interpretación jurisprudencial que se ha hecho de estas normas y, posteriormente, de los mecanismos de coordinación que se encuentran en la LRBRL ha hecho que el debate sobre la coordinación haya sido permanente.

Una nueva investigación sobre la coordinación interadministrativa y, en especial, sobre la relación interadministrativa de coordinación, se justifica en tanto que la producción legislativa y jurisprudencial más reciente se refiere a la coordinación y requiere una sistematización y análisis. Esta producción normativa y jurisprudencial suscita un debate entre el modelo tradicional que la doctrina ha establecido respecto de esta figura y la renovación de la misma que se va dando con los años y con las nuevas tendencias de coordinación de los entes locales.

Además, en nuestra opinión, existen pocos trabajos doctrinales que, con suficiencia y calidad, aborden la generalidad de la problemática de la relación interadministrativa de coordinación, con especial atención en los elementos que componen esta figura, y su cotejo con la autonomía de los entes locales.

También justifica y resulta de interés este estudio debido a la constante utilización de esta figura en las organizaciones administrativas. En el día a día de las administraciones públicas se evidencian múltiples mecanismos de coordinación de la actuación de los entes locales; por lo que, seguramente, podemos afirmar que esta podría ser una de las relaciones interadministrativas más utilizadas para alinear y hacer coherente la actuación de las diferentes administraciones públicas.

Un análisis de esta institución resultaría provechoso para la teoría y la práctica administrativa, porque permite revisar y mejorar el comportamiento de las administraciones públicas intervinientes en la relación interadministrativa. Por parte de la administración pública coordinante, respecto del ejercicio del poder de dirección de la actuación de los entes locales y, por parte de estos últimos, frente a la necesidad de adaptar el ejercicio de sus competencias propias a esta decisión, garantizando una protección de su autonomía local.

Aun cuando hemos mencionado que el estudio de este tema es de vieja data –comenzó hace casi cuarenta años con la CE, si bien ya se venía hablando del estudio de la coordinación administrativa desde mediados de siglo–, sigue siendo un tema de actualidad.

Como se verá a lo largo de este trabajo, la jurisprudencia no se ha quedado estancada y ha estado abordando su estudio constantemente con la intención de utilizar su doctrina para revisar las disposiciones legislativas que se refieren a la coordinación. Lo mismo sucede con el legislador que, al advertir la intervención de dos administraciones públicas en una misma realidad, utiliza la expresión “coordinación” para referirse a la relación interadministrativa de coordinación que aquí estudiaremos y en otras ocasiones, para hacer referencia a otras relaciones interadministrativas. El ejemplo más reciente es el del art. 26.2 de la LRSAL que se refiere a la coordinación que las provincias deben realizar sobre los municipios. En realidad, se trata de un mecanismo de control sobre estos entes locales, ya que no se ejerce un poder de dirección sobre los entes locales, sino que se verifica su actuación. Respecto de la distinción de estas dos relaciones interadministrativas nos referiremos en el capítulo relativo al concepto.

Por último, la actualidad de este tema es tal que aún hoy la doctrina se debate sobre la naturaleza del poder de dirección e, incluso, la existencia misma de la coordinación en la cual se ejerce dicho poder. En esa medida, encontramos autores que sostienen que esta figura no se puede utilizar cuando al destinatario se le reconoce autonomía. Este aspecto lo profundizaremos en el capítulo primero, dedicado a estudiar el concepto de coordinación.

Consideramos pertinente nuestro estudio, entonces, en tanto que aporta al debate jurídico e institucional sobre la organización de las administraciones públicas al constatar la existencia de esta figura y al abordar temas esenciales, tales como la concreción del poder de dirección, los efectos y límites de esta institución.

3. DELIMITACIÓN DEL OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN

El problema jurídico que se pretende abordar en esta tesis es si en la relación interadministrativa de coordinación, es decir, aquella que se entabla a partir de la adopción de decisiones unilaterales y vinculantes de una administración pública para dirigir las competencias propias de los entes locales, se cuenta con garantías que permitan proteger a estos últimos frente a la vulneración de su autonomía.

Nuestra tesis es que esta institución jurídica cuenta con una configuración normativa y jurisprudencial que permite identificar su alcance y efectos. En particular, la coordinación tiene unos medios de protección que garantizan su compatibilidad con la autonomía local.

Esta tesis suscita varias cuestiones que deben ser resueltas a lo largo de este trabajo. En primer lugar, respecto de la teoría general de las relaciones interadministrativas se pretenden estudiar dos aspectos. Por un lado, plantear la influencia que la normativa y la jurisprudencia tienen para configurar dichas relaciones y ver cómo se concreta en especial en la coordinación. Por otro lado, identificar si el modelo tradicional de las relaciones interadministrativas sigue estando vigente o es necesario repensar algunos de sus postulados. Todo lo anterior visto desde la perspectiva de la relación interadministrativa objeto de estudio en esta tesis.

En segundo lugar, otro de los aspectos problemáticos al que nos enfrentaremos son las diversas acepciones con que es utilizada la voz “coordinación” en el ordenamiento jurídico y la apreciación que la doctrina tiene al estudiar esta situación. Por ello es indispensable precisar las diversas instituciones jurídicas que son estudiadas bajo esta misma denominación; además, reduce nuestro estudio de la normativa y la jurisprudencia respecto de la acepción que es de nuestro interés.

Uno de los puntos más importantes que resultan de la precisión conceptual de la coordinación y su estudio en la normativa es el análisis de la forma como opera la competencia que es atribuida a una administración pública. Ello requiere un estudio de la atribución de la competencia, la identificación de los mecanismos de coordinación en el ordenamiento jurídico y de la definición de las condiciones bajo las cuales una administración pública puede ejercerlos.

En tercer lugar, nuestra investigación se centrará en los casos en que el coordinado es un ente local por lo que uno de los aspectos que requiere más atención son los efectos que produce el poder de dirección que ejerce la administración pública sobre la autonomía del ente local. Por ello resulta indispensable definir ambos temas, con lo complejo que esto resulta, pues, sobre el primero –el poder de dirección– no existe una doctrina tan amplia que lo haya estudiado y, respecto al segundo, el alcance de la autonomía local siempre ha sido objeto de debate.

Ante la difícil definición de ambos temas nos dimos a la tarea de investigar si existen garantías que lleven a evitar la vulneración de la autonomía local a partir de la regulación normativa de la coordinación y las manifestaciones de dicho principio constitucional.

Por último, la investigación se enfocó en el análisis de los tipos de mecanismos de coordinación que se encuentran establecidos en el ordenamiento jurídico. Normalmente en la doctrina se encuentran como ejemplos de coordinación los planes sectoriales y los PPOS, pero este último ahora está en duda por jurisprudencia del TS que la considera solo como un mecanismo de cooperación, por lo que revisaremos esta posición. Además de ello notamos que existen otros mecanismos de coordinación que se encuentran en el ordenamiento jurídico y merecen la pena ser estudiados. Debido a la extensa lista de

mecanismos de coordinación que se encuentran en el ordenamiento jurídico, hemos referenciado a lo largo de este trabajo aquellos que consideramos relevantes para argumentar los resultados de la investigación.

A la par de estos mecanismos, resultará pertinente la identificación de unos determinados instrumentos que utilizan las administraciones públicas para dirigir la actuación de los entes locales. Su estudio resulta de interés, porque estos mecanismos no cumplen los requisitos para ser definidos como propiamente de coordinación, pero cuentan con la misma eficacia. En el trabajo profundizamos en dos casos concretos, las subvenciones y el *soft law*, que nos permiten tener una perspectiva del funcionamiento de lo que denominaremos, en sentido amplio, mecanismos informales de coordinación.

El estudio de estas cuestiones nos permitirá identificar otros asuntos problemáticos que, por no haberlos encontrado necesarios para la resolución de la hipótesis planteada, hemos excluidos de la investigación, éstos son:

- a. Esta investigación no se enfocará en las relaciones de coordinación que se pueden entablar entre el Estado y las comunidades autónomas, puesto que nuestro estudio se dirige exclusivamente a analizar los efectos que la coordinación produce sobre la autonomía local.
- b. En este trabajo no estudiamos las demás relaciones interadministrativas, como control y cooperación. En ocasiones podrían derivarse de un mecanismo de coordinación algún mecanismo de una de estas relaciones interadministrativas, pero por tener otra naturaleza no hemos profundizado sobre éstos en el desarrollo de este texto.
- c. Finalmente, no estudiaremos todos los límites que se encuentran en el ejercicio de la relación interadministrativa de coordinación, sino solo aquellos generales que hemos encontrado pertinentes estudiar y que se dan en particular cuando el coordinado es un ente local.

4. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

La investigación parte del estudio de la relación interadministrativa de coordinación, vista como el poder de dirección que una administración pública puede ejercer sobre una competencia propia de un ente local.

El enfoque de la investigación ha sido general respecto de la relación interadministrativa de coordinación y no se concreta en un mecanismo específico dentro de ella. Por eso se notará que no se trata de un estudio de caso de un mecanismo de coordinación específico, sino de la elaboración de una teoría general a partir del estudio de la regulación de la materia y de la doctrina jurisprudencial. Esto no quiere decir que no se hayan evaluado casos específicos de mecanismos de coordinación. Por el contrario, como se verá durante el desarrollo del trabajo, se tomaron ejemplos de legislaciones autonómicas y de varios mecanismos de coordinación para confrontar la teoría que se pretende exponer.

Por lo demás, la investigación no solo se centró en la recopilación normativa y jurisprudencial, sino que han sido oídos de manera informal varios funcionarios de administraciones públicas que o bien ejercían competencias de coordinación o bien eran destinatarios de mecanismos de coordinación. Los funcionarios pertenecían a diferentes administraciones públicas, entre otras: la Generalitat de Cataluña, la Comunidad Autónoma de Madrid, el Área Metropolitana de Barcelona, el Consorcio Regional de Transportes de Madrid, la Diputación de Barcelona, la Diputación de Sevilla y despachos de abogados especializados en Derecho administrativo.

De esta recopilación de información se ha logrado extraer ideas importantes para complementar la investigación, en tanto que se ha conocido de primera mano la forma como opera la práctica de sujetos coordinantes o coordinados en el marco de una relación interadministrativa de coordinación.

La investigación se centró en el ordenamiento jurídico español. Sin embargo, como forma de enriquecer el estudio de la institución jurídica fueron tomadas referencias comparadas de otros ordenamientos jurídicos, en particular, el de Italia y el de la Unión Europea.

Las referencias comparadas al ordenamiento jurídico italiano se obtuvieron en el marco de la estancia de investigación realizada en la *Scuola di Specializzazione in studi sull'amministrazione pubblica* de la Universidad de Bolonia y en la Universidad de Trento. El estudio de esta institución jurídica en el ordenamiento jurídico italiano fue productivo, en tanto que permitió conocer las diferencias de regulación normativa y de interpretaciones jurisprudenciales sobre la materia que ha llevado a una evolución de esta relación interadministrativa de una manera diferente.

Las referencias comparadas al Derecho de la Unión Europea tienen origen en la tesis presentada para optar por el título de Máster en Derecho Público Europeo (I.I.L.L.M) llevado a cabo en la *Academy of European Public Law*. El tema de la tesis, que consistió en una comparación entre el método abierto de coordinación en Derecho europeo y mecanismos informales de coordinación en Derecho español, nos permitió contar con una nueva perspectiva sobre las formas de coordinación en las organizaciones administrativas.

5. Estructura del trabajo

El trabajo ha sido dividido en ocho capítulos. A continuación, exponemos de manera breve su contenido. En el PRIMER CAPÍTULO se hará una precisión terminológica para identificar las acepciones de la voz “coordinación” y, en especial, la definición de la relación interadministrativa de coordinación, sus características y diferencias con otras figuras afines.

En el SEGUNDO CAPÍTULO se estudiarán los fundamentos y la finalidad de la relación interadministrativa de coordinación. Por una parte, la consecución de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Por la otra, la alineación y coherencia del sistema de administraciones públicas. En este capítulo profundizaremos en esta última (se expondrá la idea de sistema de administraciones públicas y se señalará su relación con la relación de coordinación) porque la primera es objeto de estudio en otro epígrafe.

En el TERCER CAPÍTULO se expondrá el régimen jurídico de la relación interadministrativa de coordinación. Allí se identificarán los cuerpos normativos que se refieren a esta y se

establecerán conclusiones en torno a dicha regulación y la capacidad del legislador de regular esta relación interadministrativa.

El CUARTO CAPÍTULO se referirá a la habilitación jurídica necesaria para que una administración pública inicie una relación interadministrativa de coordinación: contar con la competencia y tener el interés para hacerlo. Este epígrafe se centrará en el estudio de la competencia y el poder de dirección, la forma de atribución de la competencia y las condiciones del sujeto coordinante.

El QUINTO CAPÍTULO se referirá a los efectos de la relación interadministrativa de coordinación. En este epígrafe nos enfocaremos en los efectos que produce el mecanismo de coordinación y en la consecuente adecuación del ejercicio de la competencia propia del ente local a lo allí señalado. A su vez, se realizará un estudio del vínculo que se crea en la relación interadministrativa de coordinación y, por último, se compararán los efectos aquí estudiados con los de otras figuras afines.

El SEXTO CAPÍTULO se referirá a los límites de la relación interadministrativa de coordinación. Teniendo en cuenta que se trata de una actividad administrativa típica de la Administración pública, estudiaremos los límites más importantes que se deben considerar, tales como los límites materiales, temporales, territoriales y competenciales. Además, unos límites específicos de esta relación interadministrativa, que son la alteración del sistema de atribución de competencias y el principio de estabilidad presupuestaria. La segunda gran parte de este capítulo se concentrará en el límite de la vulneración de la autonomía local. Allí se definirá la autonomía local y garantías específicas que se deben reconocer para que la coordinación se quede en el margen de la simple afectación de la autonomía local y no pase a la vulneración.

En el SÉPTIMO CAPÍTULO nos referiremos a los mecanismos de coordinación que se encuentran reconocidos por el ordenamiento jurídico. El más desarrollado será el plan sectorial y, sobre este, se estudiará su funcionamiento, la reserva de ley que existe para su expedición y su relación con los demás mecanismos de coordinación. Después se estudiará el debate que existe sobre el PPOS para definirlo como mecanismo de cooperación o de coordinación. Por último, tomaremos unos cuantos ejemplos de

mecanismos de coordinación que se encuentran regulados en el ordenamiento jurídico, tales como directrices, circulares e instrucciones.

En el OCTAVO CAPÍTULO nos dedicaremos a estudiar los mecanismos informales de coordinación. Estos son aquellos que no satisfacen los requisitos para ser denominados formalmente como mecanismos de coordinación; aunque sean efectivos para dirigir a los entes locales. En este capítulo se estudiarán puntualmente los casos de las subvenciones y el *soft law*. En concreto, se revisará su funcionamiento, razones de su eficacia y garantías que deberían establecerse. Finalmente se harán algunas reflexiones sobre este tipo de mecanismos y las relaciones interadministrativas en general.

El esquema del trabajo que hemos seguido nos permitirá analizar cada uno de los elementos de la relación interadministrativa de coordinación. En cada uno de ellos se verá reflejada la proyección que sobre esta tiene el principio de la autonomía local.

6. AGRADECIMIENTOS

La realización de esta tesis doctoral ha sido un trabajo de años que ha requerido del impulso y apoyo de varias personas e instituciones. A ellas debo un enorme agradecimiento por acompañarme a lo largo de las diversas etapas de este proyecto.

Al director de la investigación, Dr. Alfredo Galán Galán, por su seguimiento e interés en esta investigación y el impulso constante a cuestionarme más sobre los temas aquí tratados. Además, por la amistad y confianza brindados durante toda la etapa de esta investigación. Asimismo, al Dr. Tomàs Font i Llovet, tutor de la investigación, por su orientación y los valiosos aportes que se ven reflejados a lo largo de este texto. Un absoluto privilegio poder integrarme a su grupo de investigación y aprender de ellos sobre el Derecho local.

A la Universidad Externado de Colombia, mi *alma mater*, donde descubrí mi vocación por la vida universitaria, por hacerme parte de su equipo de docentes primero en la etapa del maestro Fernando Hinestrosa y ahora en la etapa del rector Juan Carlos Henao. En especial, quisiera agradecer al profesor Alberto Montaña, director del Departamento Administrativo, por su impulso y dedicación para este proyecto doctoral, y al profesor

Juan Carlos Expósito, de quien he recibido un constante estímulo para el estudio del Derecho administrativo. A los compañeros del Departamento de Derecho administrativo, los profesores Jorge Iván Rincón, Julián Pimiento, Héctor Santaella, Paula Robledo, Jorge Santos, Mónica Safar, Sandra Verano, Germán Lozano, Aníbal Zárata y Pedro Zapata. Además de la Universidad, agradecer a Colciencias por la financiación otorgada en buena parte del período de investigación doctoral.

A los compañeros del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona, por su afectuosa acogida y por hacerme sentir uno más de esta unidad académica. En especial, los profesores Oriol Mir, Francesc Rodríguez, Ramón Galindo, Dolors Canals, Mariola Rodríguez e Iván Rodríguez. Y a los profesores Ricard Gracia y Marc Vilalta, por su valioso apoyo para esta investigación y en los demás proyectos en que hemos incursionado.

A quienes estuvieron atentos y disponibles en cada una de las estancias y proyectos fuera de Barcelona, los cuales con sus contribuciones ayudaron a enriquecer esta investigación. En particular, en Sevilla, los profesores Francisco Toscano y Roberto Galán, y en Italia, los profesores Luciano Vandelli, Gianluca Gardini, Claudia Tubertini, Fulvio Cortese, Marzia De Donno y Gabriele Torelli. Por sus aportes a la tesis de la *Academy of European Public Law*, a los profesores Elisenda Malaret, Isaac Martín y Jean-Bernard Auby. Mi agradecimiento, también, a cada uno de los amigos con quienes compartí en estas etapas.

En cada una de las administraciones públicas y despachos de abogados de Derecho administrativo, a los funcionarios y abogados que tuvieron la disposición para comentar diversos aspectos de esta investigación. Además, a Teresa Massas y quienes representaron un apoyo para la consecución de recursos bibliográficos en la biblioteca del *Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya*.

Por último, para adelantar una empresa como es la tesis doctoral se requiere, además de las contribuciones académicas, de un permanente apoyo personal. Debo agradecer, por tanto, a aquellas grandes amistades que siempre han estado presentes y a aquellas amistades que se fueron forjando durante este período. Ellos han sido un gran sustento afectivo, que es muy valioso para poder culminar este trabajo. De la gran lista de personas

con quienes compartí en Barcelona, de la cual seguro se me escapa alguno, no puedo dejar de nombrar a Daniela, Felipe, Benjamín, Amalia, Jorge, Claudia, Gustavo, Bolívar, Andrea, Elena y Pablo.

A mi familia, en particular, mis padres, mis hermanos y mi sobrino, porque, aunque esta etapa doctoral me privó de compartir muchos momentos con ellos, nunca dejaron de darme aliento y apoyo desde la distancia.

Concepto y características de la relación interadministrativa de coordinación

1. DEFINICIÓN DE LA RELACIÓN INTERADMINISTRATIVA DE COORDINACIÓN

El estudio de la relación interadministrativa de coordinación requiere de una etapa previa de análisis semántico y jurídico que lleve a precisar lo que por ella se entiende en la organización administrativa de un Estado. Para lograrlo se deberá revisar el (1.1.) significado del vocablo “coordinación” con sus diversas acepciones, tanto desde una perspectiva coloquial, como desde una perspectiva técnico-jurídica en el marco de la organización administrativa. Posteriormente, en esta última perspectiva, profundizaremos en precisar cómo la (1.2.) jurisprudencia y la doctrina han explicado el significado de la coordinación como relación interadministrativa.

1.1. Las diferentes acepciones de la voz “coordinación”

La voz “coordinación” utilizada en un lenguaje coloquial tiene un significado diferente al que se le puede dar en un lenguaje técnico-jurídico. Esto sucede porque la coordinación no solo se utiliza en el marco de la organización de la Administración pública, también se encuentra en cualquier ámbito donde se den relaciones interpersonales.

Así, la palabra “coordinación” en sentido coloquial se refiere a “dirigir y concertar varios elementos”¹. Cada elemento operaría de manera separada, pero confluyen en que comparten el mismo objetivo a satisfacer, por lo que se hace necesaria una alineación en su actuación. A continuación, mostramos dos ejemplos de coordinación que se ajustan a esta definición. De un lado, el jefe de una compañía puede coordinar a los trabajadores a

¹ La definición del sustantivo “coordinación” remite a la definición del verbo “coordinar”. Éste, a su vez, cuenta con dos definiciones: “Unir dos o más cosas de manera que formen una unidad o un conjunto armonioso”. Esta última se ajusta más a nuestro objeto de estudio. *Diccionario de la Real Academia Española* [en línea]. <“<http://dle.rae.es/?id=Aj3j16N>”> [Consulta: 3 de octubre de 2016].

su cargo para el cumplimiento del objetivo financiero anual y lo hará fijando las orientaciones que deben seguir los trabajadores. De otro lado, el mismo grupo de trabajadores puede coordinarse para lograr una finalidad previamente establecida, concertando entre ellos la forma como se llega a ella.

En los dos ejemplos hay una característica común y es la actuación armónica de los elementos (los trabajadores), aunque en el primero dicha actuación se logra por las orientaciones fijadas por el jefe, mientras que en el segundo se logra por el acuerdo celebrado entre estos trabajadores. Ambos son casos de coordinación, según el significado que hemos mencionado, pero queremos hacer notar cómo la dirección y concertación –palabras que se encuentran en la definición coloquial– no siempre dependen de una orden dictada por un superior a los elementos, pues también puede surgir de manera consensuada.

Por otra parte, la coordinación en un lenguaje jurídico tiene sus bases en la definición coloquial que hemos expuesto. Sin embargo, se ha llegado a utilizar este vocablo para definir diversas instituciones jurídicas en diversas ramas del Derecho, entre otras, el laboral (en cuanto a los trabajadores), el mercantil (en materia de sociedades), el constitucional y el administrativo. En esta última rama del Derecho nos concentraremos y, particularmente, lo haremos en el marco de la organización administrativa.

En el ordenamiento jurídico encontramos de manera frecuente la voz “coordinación” refiriéndose a diversas instituciones jurídicas de la organización administrativa, por lo que es necesario individualizar cada una de ellas. Así, a manera de ejemplo, en España el art. 103 de la CE la identifica como un principio de actuación de la Administración pública, mientras que, un tanto después, el art. 149.1.16 CE asigna al Estado una competencia exclusiva de coordinación general de la sanidad.

En general, podemos decir que la voz “coordinación” se utiliza cuando se requiere que una pluralidad de órganos o administraciones públicas actúen de manera coherente para el cumplimiento de objetivos comunes. Así, cuando el art. 103 de la CE establece la coordinación como principio jurídico lo hace para que las administraciones públicas

busquen que sus actuaciones sean coherentes, mientras que el art. 149.1.16 CE le asigna al Estado la competencia de coordinar a las administraciones públicas que se encuentran en el sector de la sanidad para actuar de manera coherente en busca de una adecuada prestación de este servicio. No obstante, la forma como opera cada una de estas acepciones nos llevaría a la conclusión de que se trata instituciones jurídicas diversas².

Inicialmente expondremos la pluralidad de acepciones que ha tenido la voz “coordinación” en un sentido jurídico, primero (1.1.1.) en el caso italiano y después (1.1.2.) en el caso español. Posteriormente indicaremos los dos tipos de instituciones jurídicas distintas que en nuestro sentir significan: (1.1.3.) la coordinación como un principio jurídico en la organización administrativa y (1.1.4.) la diferencia de este con la coordinación como una relación interadministrativa que se entabla a partir de una competencia.

1.1.1. Pluralidad de acepciones que se utilizan para referirse a la coordinación en un lenguaje técnico-jurídico en el ordenamiento jurídico italiano

La doctrina del Derecho administrativo se ha ocupado en reiteradas ocasiones del estudio de la figura de la coordinación desde la perspectiva de la organización administrativa. En cada ordenamiento jurídico ha tenido un desarrollo particular considerando la regulación de la figura y la interpretación judicial que se ha hecho de la misma.

A continuación, aunque sin el ánimo de ser exhaustivos, haremos una breve referencia a las principales acepciones que se han dado de la coordinación. En el presente apartado haremos referencia a las acepciones de esta figura que se han dado en Italia y en el siguiente nos enfocaremos en el caso español. Hemos escogido Italia por su cercanía con el ordenamiento jurídico español y el gran desarrollo que de esta figura han hecho.

a. *Coordinación y discrecionalidad.* Podría decirse que el estudio sobre la

² En estos momentos no nos detendremos a identificar el tipo de institución jurídica que se encuentra establecida en cada uno de los ejemplos normativos que hemos utilizado. Esto lo haremos en los apartados posteriores.

coordinación en Italia tuvo un punto de inflexión con GIANNINI, al analizar esta figura desde la perspectiva de la discrecionalidad administrativa. A partir de él, entonces, el debate sobre la coordinación no solo se planteaba en el marco de la organización administrativa, sino en el marco del procedimiento administrativo.

En la discrecionalidad administrativa, una administración pública, después de analizar y valorar todos los intereses en juego, debe dar a cada uno de ellos un orden y prioridad³. La razón por la cual se llega a estudiar la coordinación en este ámbito es porque cuando dos o más administraciones públicas deben adoptar una decisión administrativa y cuentan con más de una opción, deben procurar que los intereses públicos de las dos sean coincidentes.

La coordinación aparecía entonces como la fórmula que hacía encajar los intereses públicos de las administraciones involucradas. La coordinación desde esta perspectiva funciona como un mecanismo que permite a las administraciones públicas llegar a una solución que las favorezca a todas cuando deben adoptar una decisión discrecional⁴.

Ello llevó entonces a que se pensara que la coordinación no era una figura que se tratara *a priori* en el procedimiento administrativo, sino como un efecto que se debe buscar, se trataría pues de un resultado⁵.

- b. *Equiordenación y supraordenación*. BACHELET desarrolla la figura de la coordinación haciendo énfasis en la perspectiva organizativa de la coordinación, sin desconocer la existencia de una parte procedimental. Se discutía en ese momento si la coordinación podría ser con equiordenación o supraordenación. La contribución más relevante de este autor para el objeto de nuestro trabajo se dio en el marco de la supraordenación, al indicar que una administración pública tenía

³ FALCON, Giandomenico. *Lineamenti di Diritto Pubblico*, 6ª ed. Padua: Cedam, 1998, p. 394.

⁴ GIANNINI, Massimo Severo. *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, 2ª ed. Milán: Giuffrè Editore, 2000, p. 255 y ss y 654-655.

⁵ CORTESE, Fulvio. *Il coordinamento amministrativo: dinamiche e interpretazioni*. Milano: FrancoAngeli, 2012, p. 20.

un poder de dirección o autoridad, asemejado al de la jerarquía, pero en las relaciones que mediaba la autonomía⁶.

La coordinación se veía entonces como un poder directivo como consecuencia de las relaciones de dirección político-administrativa de administraciones públicas con sus entes instrumentales. Era necesario entonces justificar la alta intervención de las administraciones sobre los entes instrumentales.

En el mismo sentido de este autor debemos mencionar a MIGLIARESE TAMBURINO, quien sistematizó la perspectiva de la equiordenación y la supraordenación. Frente a la equiordenación indicó que los coordinantes son los mismos coordinados (ya que están en un mismo plano) y frente a la supraordenación señaló que quien coordina está en una situación diversa (superior) de aquellos que a quien coordina⁷. Para MIGLIARESE TAMBURINO, la supraordenación tiene una diferencia con la actividad de dirección, en tanto que en la equiordenación el superior no se involucra en la decisión que se debe adoptar, sino que adopta una decisión específica de orientación, mientras que en la supraordenación hay una actividad de guía que implica la intervención en todo el proceso formativo de la decisión⁸.

- c. *La coordinación y el ordenamiento jurídico.* La organización administrativa es vista por BENVENUTI como un complejo ordenamiento jurídico. Y para él el derecho se debe ver como un esquema estático en el cual las relaciones que se dan entre las administraciones públicas no pueden ser definidas dentro de un modelo de experiencias que tienen una lógica definida, tales como un determinado

⁶ BACHELET, Vittorio. "Coordinamento". En *Scritti Giuridici*. Milán: Giuffrè editore, 1981, p. 171 (publicado originalmente en *Enciclopedia del Diritto*, X, Milán: Giuffrè Editore, 1962).

⁷ MIGLIARESE TAMBURINO, Francesca. *Il coordinamento nell'evoluzione dell'attività amministrativa*. Padua: Cedam, 1979, p. 32 y 82. Sin embargo, no está de más señalar que esta autora concibe la tesis de Benvenuti como la más apropiada para definir la coordinación ajustando a su concepto lo necesario. La razón principal es la posición central que da a la figura del poder. Al respecto se puede Cfr. en el mismo el texto las p. 34-36.

⁸ En este aspecto se encuentra de acuerdo con MARONGIU, Giovanni. "Il coordinamento come principio politico di organizzazione della complessità sociale". En AMATO, Giuliano y MARONGIU, Giovanni (dirs.). *L'amministrazione della società complessa: in ricordo di Vittorio Bachelet*. Bologna: Il Mulino, 1982, p. 183-184

concepto o interés, sino a partir de experiencias fácticas que demuestran la forma como se van interrelacionando cada día⁹.

En esa medida, cada administración pública representa un centro de producción normativo del ordenamiento jurídico y por ello, dentro de éste, la coordinación no es solo un objeto, una relación, sino un esquema capaz de revelar la identidad del ordenamiento jurídico y el deber ser de las relaciones entre sus sujetos del ordenamiento¹⁰. Aquí la coordinación en el marco de la organización administrativa se integra por completo en la idea del procedimiento administrativo.

- d. *Coordinación, relaciones en el interior de la Unión Europea, relación Estado – Región, y relaciones con gobiernos locales.* Después de esta importante evolución doctrinal del ordenamiento jurídico italiano, el estudio de la coordinación se había dejado de lado hasta hace poco tiempo. La influencia de la Unión Europea y su gobernanza y las relaciones Estado-Región han sido motivo para que se retomen estudios sobre la coordinación.

Dentro de los principales avances recientes de la materia se pueden destacar el esfuerzo de sistematizar métodos de coordinación que se dan en el interior de la Unión Europea, para lo cual se utilizan algunas referencias comparativas con la coordinación en la organización administrativa interna¹¹. GIGLIONI vuelve sobre la idea de que la coordinación en la Unión Europea puede darse de la misma forma como en la organización administrativa bajo la lógica de la equiordenación y supraordenación, considerando este último como un poder de dirección sobre los Estados miembros.

⁹ BENVENUTI, Feliciano. “Coordinamento concetto o coordinamento schema?”. En AMATO, Giuliano y MARONGIU, Giovanni (dirs.). *L'amministrazione della società complessa: in ricordo di Vittorio Bachelet*. Bologna: Il Mulino, 1982, p. 112-113.

¹⁰ CORTESE, Fulvio. “L'organizzazione amministrativa e le autonomie territoriali nel pensiero di Benvenuti”. En *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, No. 1, 2017, p. 90.

¹¹ GIGLIONI, Fabio. *Governare per differenza: metodi europei di coordinamento*. Pisa: Edizioni ETS, 2012, p.152-194.

Además del anterior, un completo estudio realizado por CORTESE ha vuelto sobre las bases de dicha figura en el ordenamiento jurídico italiano y lo ha aplicado a la organización administrativa actual, en especial a la relación Estado-Región¹², y a la coordinación que se da entre los Estados miembros de la Unión Europea. De ello ha extraído una nueva visión de la coordinación –que se aparta de la tradicional fórmula coordinación equiordenación y supraordenación– como una fórmula que implica la integración de los intereses de los sujetos involucrados con respeto a la autonomía que se les reconoce. La razón es que el Estado por encontrarse en una situación de permanente movimiento requiere de un componente que se encuentre por encima de ellos (que tenga un carácter constitucional) que permita que no se den contradicciones en su interior; esto sería la coordinación¹³. Bajo esta premisa, las denominadas fórmulas de coordinación con supraordenación no podrían ser utilizadas, puesto que no debería ser permitida la imposición de una administración pública sobre otra, sino el acuerdo.

Por último, en el ámbito de los gobiernos locales, la coordinación ha sido objeto de estudio en particular en la relación entre administraciones que se encuentran por debajo de la región: provincia y unión de municipios y los municipios mismos. En ellas se ha advertido una tipificación de la relación de coordinación tanto “horizontal” o de equiordenación o “vertical”, que implica la supremacía sobre los municipios¹⁴, lo que se asemeja a la coordinación como imposición que se había estudiado antes en la doctrina italiana.

¹² Un argumento importante para el desarrollo de esta tesis es la reforma del título V de la Constitución Italiana en 2001 y el sentido de la sentencia 303/2003. En esta última se indica que el Estado debe buscar que en las decisiones que deba adoptar con junto con las regiones haya acuerdo.

¹³ CORTESE, Fulvio. *Il coordinamento amministrativo: dinamiche e interpretazioni*. Milano: FrancoAngeli, 2012, p. 63-70 y 212.

¹⁴ DE DONNO, Marzia. “Tra coordinamento e collaborazione: enti di area vasta ed unioni di comuni”. En VANDELLI, Luciano, GARDINI, Gianluca y TUBERTINI, Claudia (eds.). *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*. Rimini: Maggioli, 2017. En prensa, CERULLI IRELLI, Vincenzo. “La provincia metropolitana”, En *Intervención en el congreso organizado por la Provincia de Bolonia denominado “Il titolo V della Costituzione, il ruolo della Provincia e della città metropolitana”*, 7 de febrero de 2003, p. 2. <<http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/CERU/CERULLI-ProvinciaMetropolitana-7_2_0.pdf>> [Consulta: 12 de enero de 2017] y MERLONI, Francesco. “Le funzioni sovracomunali tra provincia e regione”. En *Istituzioni dei federalismo*, No. 5, 2006, p. 52-54.

El desarrollo de la doctrina relativa a la coordinación interadministrativa en Italia ha sido fructífero. Se observan por lo menos cuatro corrientes que han estudiado la materia, aun cuando hemos intencionalmente dejado de lado otras teorías que se referían a la coordinación¹⁵.

Una primera idea que se advierte del estudio de la doctrina italiana en materia de coordinación es la diversidad de perspectivas desde se ha observado esta figura. La coordinación se puede analizar desde una perspectiva procedimental o desde una perspectiva organizativa. Ambas son pertinentes, ya que se tratan de puntos de vista que aportan a la evolución de la figura. Cuando se observa desde la perspectiva procedimental se estudia de manera individual la actuación de cada administración pública, cuando requiere coordinar decisiones con otros. Mientras que cuando se observa desde una perspectiva organizativa se revisan el conjunto de administraciones públicas y las relaciones que entre ellas existen.

Estas dos perspectivas servirán para el estudio de la figura, independientemente de que nos encontremos de acuerdo con una o con otra, permite centrar el estudio desde puntos de vista diferentes y no excluyentes. Por ejemplo, se puede estudiar la forma como en un procedimiento administrativo se puede hacer encajar el interés de otra administración pública, mediante la coordinación (visión procedimental), por un lado, y, por el otro, revisar cuáles son las formas de relacionarse de una administración pública con otra con la intención de alinear su interés, de manera paritaria o superioridad de una frente a otra, entre otras (visión organizativa).

Un segundo aspecto importante que se puede rescatar de la revisión de la doctrina italiana –que se puede utilizar también en el caso español– es que el estudio de la coordinación

¹⁵ Dejamos de lado algunas teorías que en Italia tuvieron importancia en el desarrollo de la materia como, por ejemplo, la del acto complejo y el concierto o las relaciones administración-particulares. Para consultar un estudio completo sobre la evolución del concepto de coordinación interadministrativa en la doctrina italiana en todos estos ámbitos Cfr. CORTESE, Fulvio. *Il coordinamento amministrativo: dinamiche e interpretazioni*. Milano: FrancoAngeli, 2012, p. 15-59. En Italia se ha dicho incluso que la coordinación no es una categoría jurídica. CASSESE, Sabino. “Il coordinamento prima e dopo Bachelet”. AMATO, Giuliano y MARONGIU, Giovanni (dirs.). *L'amministrazione della società complessa: in ricordo di Vittorio Bachelet*. Bologna: Il Mulino, 1982, p. 19-23.

cambia con el tiempo, dependiendo de la evolución normativa y jurisprudencial, en general del ordenamiento jurídico, que se da en el país. Eso podemos notarlo en los estudios más recientes que se han dado sobre la materia, ya que la necesidad de darle forma a las relaciones Estado-Región o Estados dentro de la Unión Europea y la necesidad de hacer que entes dotados de autonomía (llamado Región o Estado miembro) funcionen de manera alineada, hace que la coordinación sea un tema de estudio permanentemente.

1.1.2. Pluralidad de acepciones que se utilizan para referirse a la coordinación en un lenguaje técnico-jurídico en el ordenamiento jurídico español

Después de estudiar las principales líneas de estudio de la coordinación que se han dado en Italia, pasamos a analizar el desarrollo doctrinal que se ha hecho en España sobre dicha materia. Si bien el desarrollo de la figura en Italia nos sirve de insumo para comprender el objeto de estudio, es necesario aclarar que la evolución depende del ordenamiento jurídico en donde se enfoque.

Con la Constitución de 1978 se generó un mayor interés en dicha figura, principalmente por la necesidad de establecer las relaciones que se entablarían entre el Estado y las nuevas comunidades autónomas. Además de ello, la incorporación del principio de autonomía local y su posterior desarrollo con la LRBRL, llevó a que se trasladara dicho debate en las relaciones que se daría entre aquellas y los entes locales, acostumbrados a identificar la organización administrativa desde una perspectiva centralista.

Es por ello que una primera clasificación que se hará es la distinción de tratamiento de la coordinación (A) previo a la CE y (B) posterior a la CE y a la LRBRL. En este último punto nos enfocaremos con mayor profundidad, ya que se han introducido particularidades al régimen de relaciones interadministrativas sobre gobiernos locales que en nuestro parecer han aportado elementos importantes para definir el objeto de estudio.

A. El estudio de la coordinación previo a la Constitución de 1978

La organización administrativa previa a la Constitución de 1978 se caracterizaba por ser

centralista, sin embargo, la coordinación entre las distintas instancias administrativas era ya un asunto objeto de debate. Resaltaremos cuatro trabajos de esta época por la visión que nos permiten tener una impresión del debate que sobre la figura se daba.

Uno de los estudios que tuvo eco previo a la CE fue el de ORTIZ DÍAZ, quien identificó la coordinación como principio de organización administrativa. Según él, el objeto de dicho principio es “conseguir, mediante la debida coherencia, estructura adecuada y actuación sincrónica o jerarquizada en el tiempo, de los distintitos fines, funciones, servicios y órganos o agentes administrativos, la necesaria rapidez y eficacia de la actividad administrativa, evitando la duplicidad o las lagunas que pudieran producirse, así como que los efectos de las distintas actuaciones puedan ser total o parcialmente contrarios”¹⁶. Su percepción era que la coordinación y la jerarquía eran opuestas. En esa medida, la coordinación se aplicaba entre órganos con distinta competencia material o, cuando las competencias eran idénticas, se daba cuando pertenecían a niveles territoriales distintos.

Apartándose un poco de esta tesis, DE LA MORENA Y DE LA MORENA se refiere a la coordinación como una función que se encarga de disponer de manera ordenada un grupo a fin de conseguir la unidad de acción en la persecución de un propósito común. Se trata entonces de la búsqueda de un resultado común para los involucrados¹⁷.

El estudio de BLANCO DE TELLA sobre la función coordinadora ofrece inicialmente lo que él denomina las “distintas versiones” del concepto coordinación. Alcanza a enlistar trece formas diversas de entender la coordinación a partir de su estudio realizado: principio, fin, función, técnica, efecto, relación, entre otras. Para él todas estas versiones del concepto de coordinación tienen en común que el fin último de la coordinación es alcanzar es el “actuación coherente y armoniosa, orientada hacia un objetivo común, o como integración de comportamientos distintos en una acción de conjunto operante en

¹⁶ ORTIZ DÍAZ, José. *El principio de coordinación en la organización administrativa*. Sevilla: Instituto García Oviedo y Universidad de Sevilla, 1957, p. 17. Esta idea también había sido expuesta por la doctrina italiana, Cfr. MARONGIU, Giovanni. “Il coordinamento come principio politico di organizzazione della complessità sociale”. En AMATO, Giuliano y MARONGIU, Giovanni (dirs.). *L'amministrazione della società complessa: in ricordo di Vittorio Bachelet*. Bologna: Il Mulino, 1982, p. 141-146

¹⁷ DE LA MORENA Y DE LA MORENA, Luis. “La coordinación como función: su concepto y problemática”. En *Documentación Administrativa*, No. 94, 1965, p. 95-98.

determinada dirección”¹⁸.

Sin embargo, aquella teoría que él considera adecuada es la que indica que la coordinación es el resultado o efecto del ejercicio de un conjunto de funciones directivas. En esa medida, la coordinación sería el resultado que se alcanza después de ejercer esa función de dirección atribuida a algún órgano o administración pública¹⁹.

Por último, debemos traer a colación la definición expuesta por SALAS HERNÁNDEZ en relación con la dirección y el control, ya que, si bien no se trataba de un estudio de coordinación propiamente, hizo un análisis preconstitucional de las consecuencias de los casos en que una competencia propia de un ente local quedase sometida a la dirección de otro, lo que, como hemos visto, será una de las acepciones de la voz “coordinación”. El estudio que realizó lo fundamentó en la habilitación que se encontraba en el art. 7 de la LRL. Su conclusión fue que las competencias locales propias no podían quedar sometidas permanentemente a formas de dirección y solo debía aceptarse en casos reconocidos por la ley²⁰.

Podemos observar que previo a la promulgación de la Constitución de 1978 ya existía el debate acerca de la definición de la coordinación. Estas cuatro perspectivas serían retomadas con posterioridad a la CE y la ajustarían a esta. La entrada en vigor de la CE trajo nuevos elementos al debate de la coordinación. La preocupación que se había planteado con anterioridad parecía solo teórica, en tanto que la vocación centralista que existía previo a la Constitución hacía que no se cuestionaran aspectos que solo pudieron después. El reconocimiento de un nivel intermedio tan robusto como el de las

¹⁸ BLANCO DE TELLA, Luis. “El mito de la función coordinadora”. En BLANCO DE TELLA, Luis y GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco (ed.). *Organización y procedimientos administrativos*. Madrid: Montecorvo, 1975, p. 40-61.

¹⁹ Esta tesis ha sido traída nuevamente con posterioridad a la CE por GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús y GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco. “El llamado principio de coordinación y relaciones entre administraciones públicas”. En GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús y GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco (eds.). *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, 5 ed., Cizur Menor: Aranzadi, 2012, p. 232.

²⁰ SALAS HERNÁNDEZ, Javier. “El tema de las competencias: instrumentación de las relaciones entre el Estado y la administración local desde la perspectiva de la descentralización territorial”. En MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián. *Descentralización administrativa y organización política*, t. II. Madrid: Alfaguara, 1973, p. 394-400.

comunidades autónomas que no solo contaba con competencias legislativas, sino importantes competencias ejecutivas, y el reconocimiento de la autonomía local llevaron a que se plantearan matices importantes en el debate.

Podemos afirmar entonces que el debate de la coordinación en los Estados centralizados donde no medie autonomía de los entes territoriales tiende a ser menos complejo. La razón la podemos explicar así: la coordinación en un Estado centralista, pero fragmentado implicaría la búsqueda de una actuación alineada y coherente de las instancias administrativas. El debate sobre cómo se llega a esa alineación no tiende a ser problemático, puesto que entre las instancias administrativas median relaciones de jerarquía y es apenas admisible que se den decisiones de dirección o coordinación de uno sobre otro.

B. El estudio de la coordinación posterior a la CE y la LRBRL

Como explicábamos en el apartado anterior, la entrada en vigor de la CE trajo nuevos elementos al debate de la definición del concepto de coordinación. En particular, podemos señalar que los motivos fueron una distribución de competencias entre Estado y las comunidades autónomas, la necesidad de configurar sus formas de relación, la atribución de una competencia de coordinación atribuida en la Constitución y el reconocimiento de la autonomía local, con su correspondiente desarrollo en la LRBRL.

En pocas palabras, la configuración de un Estado en el que se reconocía autonomía a sus entes territoriales y la atribución de competencias de coordinación al Estado hizo que se reformulara el planteamiento que se había construido en relación con esta figura. La LRBRL, por su parte, amplió el debate, pues trajo consigo la regulación de la denominada “relación interadministrativa de coordinación”. En el marco de esta ley las administraciones públicas que estuvieran en un nivel territorial superior respecto de los entes locales se les atribuye una competencia de coordinar a estos últimos, planteando con ello la necesidad de definir el alcance de dicha competencia.

Notaremos, sin embargo, que el debate principal sobre la configuración del concepto de

coordinación se dio a partir de lo establecido en los numerales 13, 15 y 16 del art. 149.1 de la CE. En estas normas hay una competencia general de coordinación atribuida al Estado y la doctrina requería darle contenido para conocer los alcances que tenía, principalmente en las relaciones que se entablarían con las comunidades autónomas. Ello se advierte en las teorías de la coordinación formal y material, que estudiaremos a continuación, pues los planteamientos los estructuran principalmente basados en la relación Estado-comunidad autónoma. El debate se enriqueció cuando la doctrina del Derecho local aportó la visión que se tiene desde la perspectiva las relaciones Estado o Comunidades autónomas con entes locales que, si bien las explicaremos en las grandes líneas que hemos fijado respecto de las relaciones Estado-comunidades autónomas, contendrá unos matices en particular por la regulación que la LRBRL ha traído sobre la materia.

A continuación, exponemos las teorías que han sido utilizadas para definir la coordinación con posterioridad a la CE:

- a. *Principio de organización administrativa.* Dentro de esta línea podemos indicar que se recupera el planteamiento que hemos reseñado previo a la CE en el que se indicaba que la coordinación era un principio jurídico. Las novedades que se tienen con la promulgación de la CE son que autores como PAREJO ALFONSO²¹ y LINDE PANIAGUA²² afirmaron que los diversos entes territoriales tenían que pretender alcanzar el resultado de la coordinación en cada gestión que les correspondiera. Ambos autores, sin embargo, no se referían a la coordinación como una técnica o mecanismo especial.

No está de más anotar que las posturas de estos dos autores fueron sostenidas en un período en el cual no se había promulgado aún la LRBRL, que, como veremos

²¹ PAREJO ALFONSO, Luciano. *Estado social y administración pública: los postulados constitucionales de la reforma administrativa*. Madrid: Civitas, 1983, p. 138. Este autor considera hoy la coordinación también como una técnica ejercida a través de un poder de dirección que podría implicar la limitación de una competencia. PAREJO ALFONSO, Luciano. “Notas para una construcción dogmática de las relaciones interadministrativas”. En *Revista de Administración Pública*, No. 174, 2007 p. 189.

²² LINDE PANIAGUA, Enrique. *La coordinación de las administraciones públicas en la Constitución Española de 1978*. Madrid: Ministerio de Justicia, 1981, p. 18.

más adelante, aportó elementos nuevos al debate, en especial el de verla como una relación interadministrativa.

- b. *Método de actuación (coordinación formal)*. Esta tesis ha sido defendida principalmente por MUÑOZ MACHADO y ALBERTÍ ROVIRA al analizar el contenido de la competencia de coordinación general atribuida al Estado en la CE. El primero de ellos, refiriéndose al caso particular de la planificación sanitaria, señaló que “la competencia de coordinación es más formal que sustantiva”, puesto que “no puede entenderse que su titular tenga atribuidas potestades para incidir o condicionar el ejercicio de las competencias autonómicas ni, a la inversa, que puede condicionarse al Estado en la elección de las opciones que son de su responsabilidad”. Para él, entonces, la coordinación es un *método de actuación* y el Estado debe emplearlo para hacer partícipes a las comunidades autónomas de sus proyectos y objetivos²³.

El segundo autor mencionado retoma y amplía esta tesis. Añade que la coordinación atribuida al Estado no puede servir para que en los casos en que no se llegue a un acuerdo con una comunidad autónoma se imponga, “transformando su competencia formal en una competencia material”. Indica que la coordinación no tiene el carácter vinculante en cuanto al contenido de la conducta, es decir, lo material, sino al procedimiento a seguir. Concluye indicando que se pueden atribuir competencias de coordinación, obligatorias o facultativas; dentro de las primeras se encuentran aquellas del art. 149.1 de la CE que, si bien el Estado puede fijar un procedimiento unilateral, este tiene el alcance que hemos mencionado²⁴.

²³ MUÑOZ MACHADO, Santiago. *Derecho público de las comunidades autónomas*, t. I. Madrid: Civitas, 1982, p. 573.

²⁴ ALBERTÍ ROVIRA, Enoch. “Las relaciones de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas”. En *Revista Española de Derecho Constitucional*, No. 14, 1985, p. 145-148. Esta tesis fue ampliada en ALBERTÍ ROVIRA, Enoch. “La coordinación entre el Estado y las comunidades autónomas”. En *Documentación Administrativa*, Nos. 230-231, 1992, p. 52-61. También han apoyado esta teoría COSCULLUELA MONTANER, Luis. *Manual de Derecho Administrativo Parte General*, 22 ed. Cizur Menor: Aranzadi, 2011, p. 171 y PARADA, Ramón. *Derecho Administrativo*, vol. I, 23. ed. Madrid: Open Ediciones Universitarias, 2013, p. 130 y 131.

Podemos notar un elemento trascendental para nuestro objeto de estudio. Aun cuando se hable de unilateralidad en la competencia de coordinación obligatoria del mencionado art. 149.1, según este autor, esta competencia no implicaría el poder de dirigir a otra, porque carece del carácter vinculante sobre la actuación de las comunidades autónomas, solo es vinculante el procedimiento.

En el ámbito específico de las relaciones con los entes locales podemos incluir dos autores que han afirmado que no hay un poder de dirección entre administraciones públicas de niveles territoriales superiores sobre entes locales. ZAFRA VÍCTOR señala que la autonomía de los municipios y la particular configuración de las provincias como agrupaciones de éstos hace que la coordinación que se da a través de los planes de obras y servicios no puedan conllevar un poder de dirección, sino una concertación mediante la cual hay un acuerdo de voluntades entre coordinante y coordinado²⁵. ESTEVE PARDO amplía dicha posición a todos los mecanismos de coordinación sobre gobiernos locales, sin hacer referencia a la concertación, pero señala que la coordinación que conlleve un poder de dirección implicaría una vulneración de la autonomía local²⁶.

- c. *Poder de dirección (coordinación material)*. Esta tesis ha sido sostenida por GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ²⁷. El argumento principal que se

²⁵ ZAFRA VÍCTOR, Manuel. “Relaciones entre municipios y provincias”. En *Cuadernos de Derecho Local*, No. 29, 2012, p. 121-122.

²⁶ ESTEVE PARDO, José. *Lecciones de Derecho administrativo*, 5ª ed. Madrid: Marcial Pons, 2015, p. 143.

²⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo I*, 17 ed. Cizur Menor: Aranzadi, 2015, p. 356-358. En el mismo sentido SANTOLAYA MACHETTI, Pablo. *Descentralización y cooperación (introducción al estudio de los mecanismos de cooperación en los Estados basados en la descentralización política; su aplicación al caso español)*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1984, p. 313-317, MORELL OCAÑA, Luis. “La coordinación del Estado y las C.C.A.A. con la Administración local”. En *Documentación Administrativa*, Nos. 230-231, 1992, p. 118 y 184, MENÉNDEZ, Pablo. *Las potestades administrativas de dirección y de coordinación territorial*. Madrid: Civitas, 1993, p. 181-194, JIMÉNEZ DORANTES, Manuel. *Coordinación interadministrativa en la ordenación territorial*. Madrid: Marcial Pons, 2003, p. 48-49, SOSA WAGNER, Francisco. *Manual de Derecho Local*, 9 ed. Cizur Menor: Aranzadi, 2005, p. 12 y RIVERO YSERN, José Luis. *Manual de Derecho Local*, 7 ed. Cizur Menor: Aranzadi, 2014, p. 346-350. Este último incluye en la cooperación instrumentos tales como los planes y las bases (que para GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ eran diversos), aunque teóricamente adopta la posición de que la coordinación la hace una administración pública que está en un nivel territorial superior y tiene capacidad de decidir. Para Sánchez Sáez, aun cuando se trata de un principio jurídico, este conlleva un poder de dirección: SÁNCHEZ SÁEZ, Antonio José. “Las relaciones interadministrativas”. En GOSÁLBEZ PEQUEÑO, Humberto (ed.). *El nuevo régimen jurídico del sector*

mantiene es que las competencias de los numerales 13, 15 y 16 del art. 149.1 de la CE parecen atribuir al Estado un poder “para articular competencias propias y de las Comunidades Autónomas en las materias de que se trata”. Corresponde a un poder diverso al de la fijación de bases y “consisten en medidas no normativas de articulación del ejercicio conjunto de las competencias a coordinar”. Estos medios pueden conllevar a una coordinación formal o autocoordinación, que tiende normalmente a acuerdos, o una coordinación del “contenido de los asuntos” que se trataría de una coordinación material que supone un “cierto poder directivo de operaciones globales por parte de la unidad superior”. Los instrumentos a través de los cuales se haría serían las directrices y los planes, siguiendo en las primeras lo planteado por BACHELET.

El hecho de que esta tesis se refiera al poder de dirección nos recuerda lo que BLANCO DE TELLA había afirmado antes de la promulgación CE, al entender la coordinación como una función directiva.

Varios autores han seguido esta doctrina en el caso de las relaciones Estado y comunidades autónomas. Podemos mencionar el caso de SANTAMARÍA PASTOR²⁸, quien considera la coordinación como un objetivo que deben cumplir todas las administraciones públicas a través de diversos mecanismos y además una técnica particular en la cual hay mecanismos vinculantes que se pueden adoptar sobre comunidades autónomas o gobiernos locales. También lo planteado por ALMEIDA CERREDA²⁹ quien se acerca a esta posición al indicar que cuando varias administraciones públicas se enfrentan a una misma realidad jurídica y necesita solucionar de manera coherente, pueden acudir a la autocoordinación que implica

público. Madrid: Wolters Kluwer, 2016, p. 434-436.

²⁸ SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Principios de Derecho administrativo general*, t. I, 4ª ed., Madrid: Iustel, 2016, p. 406 y 423-242. En el mismo sentido se encuentra la posición de SUAY, para quien la atribución de una competencia de coordinación a una sola administración pública (y no a varias) implica la existencia de la dirección y no de un acuerdo. SUAY RINCÓN, José. “La competencia de coordinación”. En GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael (dir.). *La provincia en el sistema constitucional*. Madrid: Civitas, 1991, p. 178.

²⁹ ALMEIDA CERREDA, Marcos. “Las relaciones entre las Administraciones públicas: colaboración, control y conflicto”. En CANO CAMPOS, Tomás (coord.). *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*. t. II, Madrid: Iustel, 2009, p. 432-434.

el acuerdo y decisión paritaria, mientras que en la heterocoordinación hay una administración pública a la cual se atribuye una competencia estructural que le permite contar con poderes de dirección.

Por último, SÁNCHEZ MORÓN³⁰ expone una variante importante al estudiar el caso de las relaciones con los gobiernos locales en la LRBRL al indicar que la coordinación puede ser vista como principio jurídico de la organización administrativa y a su vez una relación interadministrativa, y esta última se caracteriza por un poder de dirección de una administración pública sobre otra. También en el marco de las relaciones que se entablan con los gobiernos locales, FONT I LLOVET³¹ ha indicado que la coordinación desde una perspectiva de principio jurídico consiste en un criterio de orden que orienta la organización administrativa, pero desde una perspectiva práctica se trata de una potestad que configura un poder de dirección.

- d. *Tesis ecléctica*. Según esta tesis planteada por ORTEGA ÁLVAREZ³², son diferentes los principios que rigen, por un lado, la organización administrativa y los procedimientos mediante los cuales actúe y, por el otro, las competencias sectoriales. El primero es regulado por el principio de eficacia que comporta que cuando distintas administraciones públicas se encuentran vinculadas en una actividad que deben ejecutar en común deben garantizar su cumplimiento y, para ello, se debe garantizar una articulación a través de cualquier forma de relación posible. Esto sería el principio de coordinación en el marco de la organización administrativa.

La segunda perspectiva es la competencia de coordinación atribuida a una administración pública en determinados sectores. Su caso de estudio fueron

³⁰ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. “La coordinación como concepto jurídico”. En *Documentación Administrativa*, Nos. 230-231, 1992, p. 22-23.

³¹ FONT I LLOVET, Tomàs. “Administración local y comunidades autónomas”. En MARTÍN REBOLLO, Luis (dir.). *El futuro de las autonomías territoriales: Comunidades autónomas: balances y perspectivas*. Santander: Universidad de Cantabria – Asamblea General de Cantabria, 1991, p. 186-188.

³² ORTEGA ÁLVAREZ, Luis. *El régimen constitucional de las competencias locales*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1988, p. 106-111.

nuevamente los numerales 13, 15 y 16 del art. 149.1 de la CE. Allí encontró que, como consecuencia del principio de lealtad institucional, la “coordinación competencial opera, de este modo, como un límite a la plena disposición de la competencia por parte del ente sometido a coordinación”, el coordinado “no está obligado a colaborar en dicha política, pero sí a no entorpecerla practicando políticas distorsionantes”.

- e. *Conclusiones en torno a las teorías que definen la coordinación.* Todas las líneas de definición que hemos expuesto nos llevan a concluir, como casi todos los autores lo señalan, que la coordinación es un concepto bastante ambiguo y sobre el cual no existe una posición pacífica. Sin embargo, del estudio de las teorías que definen la coordinación, tanto en Italia como en España, advertimos inicialmente dos objetos que se tratan de explicar.

Un primer objeto es la necesidad de una actuación alineada en los casos en que más de una administración pública adopta decisiones que repercuten sobre una misma realidad jurídica, ya sea porque le han sido atribuidas competencias o porque afectan sus intereses³³. Un segundo objeto es la forma de relacionarse entre administraciones públicas que están en niveles territoriales distintos o cuando a una se le asigna una competencia específica de coordinación sobre otra.

En la primera perspectiva se ha buscado un concepto jurídico para establecer la forma cómo se deben articular las actuaciones de las administraciones públicas. Para ello se ha planteado que la coordinación se puede explicar de estas maneras: es un elemento a estudiar en la discrecionalidad administrativa, un resultado o efecto, es un esquema que revela el funcionamiento del ordenamiento jurídico, un mecanismo de integración de intereses, una función que pretende el orden del ordenamiento, un principio jurídico o un método de actuación. Algunas de estas teorías han servido incluso para definir también la perspectiva que a continuación

³³ BLANCO DE TELLA, Luis. “El mito de la función coordinadora”. En BLANCO DE TELLA, Luis GONZÁLEZ y NAVARRO, Francisco (ed.). *Organización y procedimientos administrativos*. Madrid: Montecorvo, 1975, p. 61.

revisamos.

En la segunda perspectiva se ha pretendido justificar y definir la forma cómo se pueden relacionar diversas administraciones públicas que cuentan con autonomía en el marco de la organización administrativa. Para dar respuesta a esta cuestión se han expuesto teorías como: las relaciones de equiordenación y supraordenación, coordinación horizontal y vertical, un mecanismo de integración en relaciones Estado-región, el método de actuación (coordinación formal), el poder de dirección (coordinación material) o la tesis ecléctica sostenida en España.

A este último objeto también se le ha llamado coordinación, porque en efecto una forma de relacionar una administración pública con otra es la de coordinar. Como ya exponíamos anteriormente, una de las acepciones coloquiales de la palabra coordinación era “dirigir y concertar”, en este caso varias administraciones públicas.

Es cierto que ambas perspectivas se entrelazan, puesto que al entablar una relación entre dos administraciones públicas será necesario que se articulen las competencias que deben ejercer, pero en la primera se pretende definir la forma como se lleva a cabo esa articulación entre las decisiones a adoptar, mientras que en la segunda se enfoca en las relaciones que se dan en el interior de un sistema de administraciones públicas. No obstante, lo cierto es que conviene más separar estas dos perspectivas³⁴ con el fin de aclarar el régimen jurídico de cada una.

Es cierto también que estas dos figuras no son excluyentes, sino que, como hemos expuesto, describen dos realidades distintas. La existencia de estas dos realidades y que su estudio es necesario en un Estado complejo es una obviedad; el debate se da en la configuración específica dentro de cada ordenamiento jurídico.

³⁴ Como ya lo hacía Ortega Álvarez, aunque tengamos algunas salvedades frente la consecuencia del tener atribuido una competencia. ORTEGA ÁLVAREZ, Luis. *El régimen constitucional de las competencias locales*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1988, p. 106-107

Ahora bien, antes de pasar a plantear nuestra posición sobre estas dos figuras, creemos conveniente hacer un paréntesis metodológico que permitirá explicar los planteamientos que expondremos: el estudio de la coordinación en el marco de la organización administrativa requiere ser delimitado en un determinado territorio (ordenamiento jurídico) y en un determinado tiempo (evolución de las instituciones administrativas).

Hemos visto como Italia y España han tenido desarrollos doctrinales distintos en la materia que obedecen a las particularidades de la evolución de las instituciones jurídicas en cada uno de ellos³⁵. No se puede dudar de la importancia que tuvo en el primero la reforma del título V de la Constitución Italiana o la Sentencia 303/2003 en las relaciones entre el Estado y las regiones e incluso las modificaciones que trajo la Ley 56/2014 al modificar funciones de *indirizzo* y *coordinamento* de la provincia por recolección y elaboración de datos y asistencia técnico administrativa a los entes locales³⁶. En el segundo, por su parte, ha tenido una influencia importante la incorporación de competencias de coordinación al Estado y el reconocimiento de la autonomía local en la CE y la posterior promulgación de la LRBRL cuando se han realizado estudios doctrinales sobre la materia. Podemos sumar a este último la promulgación de la LRSAL, que trajo consigo mecanismos que esta ley ha denominado de coordinación, aunque no correspondería a lo que aquí definiremos como tal³⁷, y que la jurisprudencia ha

³⁵ Pensemos por ejemplo que el punto de inflexión de la coordinación en Italia se dio a partir del estudio de esta en el marco de la discrecionalidad administrativa, al dividir su estudio desde la perspectiva organizativa o procedimental con GIANNINI en 1939, mientras que esta forma de estudiarlo solo se utilizó en España con la tesis ecléctica planteada por ORTEGA ÁLVAREZ en 1988.

³⁶ TUBERTINI, Claudia. "Le province". En ALMEIDA CERREDA, Marcos, TUBERTINI, Claudia y COSTA GONÇALVES, Pedro. *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*. Cizur Menor: Civitas, 2015, p. 447-450. Para consultar el estado de las provincias anterior a estas reformas, Cfr. VANDELLI, Luciano. "La riorganizzazione delle Province". Libro dell'anno del Diritto 2013, Treccani.

³⁷ Sobre este aspecto Cfr. GRACIA RETORTILLO, Ricard. "Las provincias". En ALMEIDA CERREDA, Marcos, TUBERTINI, Claudia y COSTA GONÇALVES, Pedro. *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*. Cizur Menor: Civitas, 2015, p. 193-194, ZAFRA VÍCTOR, Manuel. "Doble inconstitucionalidad de la Ley Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local". En *Cuadernos de Derecho Local*. No. 34, 2014, p. 54 y RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime. "Las competencias de las diputaciones provinciales". En *Cuadernos de Derecho Local*, No. 42, 2016, p. 246-262.

interpretado en el sentido de señalar que no se tratan de mecanismos de coordinación los que allí se encuentran³⁸.

La interpretación jurisprudencial que se haga en un ordenamiento jurídico va a permitir una determinada configuración de la materia. Como veremos más adelante, en España la jurisprudencia constitucional reiterada desde 1989 se ha referido a la coordinación como un poder de dirección que una administración pública ejerce sobre otra lleva, lo que ha llevado a que el desarrollo doctrinal de esta posición se mantenga predominante. Lo mismo no se puede decir del caso italiano, donde la sentencia mencionada anteriormente ha planteado la preferencia del acuerdo sobre la subordinación en la relación Estado-Región, por lo que no es muy frecuente que la doctrina sostenga esta posición de manera predominante tanto como se hace en España.

- f. *Nuestra posición.* Habíamos mencionado que el estudio de la coordinación ha correspondido al estudio de dos objetos diferentes. En nuestro sentir, el concepto jurídico que mejor define el primer objeto que habíamos descrito, esto es, la actuación alineada de varias administraciones públicas, es la de un principio jurídico que rige la organización administrativa. El segundo objeto, es decir, el de la relación interadministrativa, consideramos que se trata de una relación que implica un poder de dirección ejercido por una administración pública que está en un nivel territorial superior respecto de otro, este poder de dirección se concreta en una decisión unilateral y vinculante. Ambos objetos serán ampliados con posterioridad, el segundo más que el primero (que se tratará en el apartado siguiente), puesto que aquél es precisamente el objeto de esta tesis.

Por lo pronto debemos señalar que mientras que el primer objeto (el de la actuación alineada de las administraciones públicas) puede ser más fácil de identificar, puesto que es un objetivo de todos los Estados complejos, el segundo objeto (el de la relación interadministrativa) tiende a ser más difícil, porque no

³⁸ STC 111/2016 FJ 12.

está claro que esté permitido en todos los ordenamientos. La razón es que las dos formas de ver este objeto son opuestas: la coordinación solo implica acuerdo y concierto entre administraciones públicas o la coordinación también podría implicar un poder de dirección y para este último se pueda utilizar es necesario que no exista una prohibición expresa en el ordenamiento jurídico.

1.1.3. La coordinación como principio jurídico en la organización administrativa

La coordinación es un principio jurídico que abarca el funcionamiento de toda la administración pública³⁹ y se encuentra establecido en diversos cuerpos normativos que la regulan, tales como el art. 103 de la CE y en el art. 3.1. y 140.1 de la RJSP.

Mediante el principio jurídico de coordinación las instancias administrativas (órganos o administraciones públicas) procurarán que su actuación sea coherente y alineada con la de otras cuando existan intereses comunes y competencias concurrentes⁴⁰. En esa medida, el ámbito de aplicación subjetivo del principio jurídico de coordinación se reduce a los casos en que existan actuaciones de instancias administrativas que interesen a más de una y no en la actuación individual de una de ellas.

Concretamente, su aplicación cubre tanto las relaciones interorgánicas como las relaciones intersubjetivas, es decir, lo que se ha denominado “coordinación interorgánica” y “coordinación intersubjetiva” o “coordinación interadministrativa”. En las primeras, debido a que se pretende que exista una coherencia entre todos los órganos miembros de una administración pública tendrá aplicación en las relaciones verticales y horizontales que allí se entablan. Así, el principio se manifestaría en la dirección que tiene el alcalde sobre las unidades del ayuntamiento, debido a la jerarquía que existe entre ellos,

³⁹ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. “La coordinación como concepto jurídico”. En *Documentación Administrativa*, Nos. 230-231, 1992, p. 18; GAMERO CASADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. *Manual Básico de Derecho Administrativo*. 10 ed., Madrid: Tecnos, 2013, p. 123; ÁLVAREZ RICO, Manuel. “El principio de coordinación en el Estado de las autonomías”. En *Documentación Administrativa*, No. 196, 1982, p. 12, y ORTIZ DÍAZ, José. *El principio de coordinación en la organización administrativa*. Sevilla: Instituto García Oviedo y Universidad de Sevilla, 1957, p. 17.

⁴⁰ En el mismo sentido COSCULLUELA MONTANER, Luis. *Manual de Derecho Administrativo Parte General*, 22 ed., Cizur Menor: Aranzadi, 2011, p. 171 y SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *Derecho Administrativo parte general*, 8a ed., Madrid: Tecnos, 2012, p. 264 y 265.

y también podrá darse a partir de acuerdos celebrados entre órganos miembros de una misma administración pública, como por ejemplo con una comisión que puede crearse entre diversas unidades de un mismo ayuntamiento.

Este principio también gobierna la actuación que concierne a varias administraciones públicas, aun cuando entre ellas medie la autonomía de los sujetos públicos. Por ejemplo, se aplica entre Estado y niveles intermedios⁴¹, con convenios que puedan celebrarse entre el Estado y una comunidad autónoma para el desarrollo de una determinada materia, y entre Estado o niveles intermedios y administraciones locales⁴², como los planes sectoriales de coordinación interadministrativa.

Si queremos definir la coordinación como un principio jurídico encontramos conveniente exponer la diferencia entre principio y regla que ha elaborado la doctrina. Se ha dicho que “los principios son mandatos de optimización, que se caracterizan por el hecho de que pueden ser cumplidos en diferentes grados y de que la medida ordenada en que deben cumplirse, no solo depende de las posibilidades fácticas, sino también de las posibilidades jurídicas”. Por su parte, las reglas son “normas que siempre pueden ser cumplidas o incumplidas. Si una regla tiene validez, entonces está ordenado hacer exactamente lo que ella exige, ni más ni menos. De este modo, las reglas contienen determinaciones en el ámbito de lo fáctica y jurídicamente posible. Ellas son, por lo tanto, mandatos definitivos”⁴³.

Siempre que una administración pública detecte que su actuación puede encontrarse en el ámbito o interés de otra debe *procurar* hacer coherente su función hasta el máximo posible dentro de sus capacidades. Esta idea también se encuentra en quienes defienden la coordinación como un método de actuación: “El Estado, así, podrá adoptar medidas de

⁴¹ Se pueden citar, entre otras, la STC 42/1983, FJ 3 y la STC 144/1985, FJ 4.

⁴² STC 27/1987, FJ 2.

⁴³ ALEXY, Robert. *Tres escritos sobre los derechos fundamentales y la teoría de los principios*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003, p. 95-96.

carácter coordinador siempre que disponga de competencias sustantivas, pero con el alcance y dentro de los límites que sean propios a éstas”⁴⁴.

La coordinación estará sujeta a las condiciones fácticas y jurídicas que permitan su cumplimiento hasta un determinado grado. Por ello no es posible exigir un determinado resultado de actuación coherente y alineada –un resultado de coordinación– a las instancias administrativas si no cuentan con las condiciones para ello.

Este último argumento nos lleva de nuevo a hacer referencia a la tesis de la coordinación como un resultado y explicar por qué compartimos su esencia, pero no todo su contenido. Si la coordinación se considera un principio jurídico bien podría alcanzarse un resultado de coordinación, que sería el grado más alto de alineación y coherencia posible. Pero a este resultado solo se podría llegar cuando se cuente con los instrumentos fácticos y jurídicos para hacerlo. En caso de que una administración pública no cuente con los medios fácticos o jurídicos adecuados para alcanzar este grado máximo que fija el principio jurídico, no quiere decir que no se aplique el principio jurídico de la coordinación, se dará hasta el grado que se logre. En este caso, la administración pública deberá demostrar que actuó con la diligencia necesaria para pretender el más alto grado de coordinación posible.

Si se identifica como principio jurídico, la coordinación se centra en la *causa*, es decir, en cada actuación de la instancia administrativa que conciernen a los intereses de otras y en la identificación de las herramientas que tiene a su cargo para lograr una coherencia en diversos niveles. Por su parte, la coordinación vista como un resultado se enfoca en la *consecuencia* de lograr siempre la actuación armoniosa entre las distintas administraciones públicas.

Son diversas las formas a través de las cuales se puede perseguir el cumplimiento de este principio de coordinación, tales como los mecanismos propios de las relaciones interadministrativas de coordinación, cooperación y control, por ejemplo, la información

⁴⁴ ALBERTÍ ROVIRA, Enoch. “La coordinación entre el Estado y las comunidades autónomas”. En *Documentación Administrativa*, Nos. 230-231, 1992, p. 58

recíproca, procedimientos conjuntos, planes de coordinación, órganos de deliberación, conferencias sectoriales o mecanismos de control⁴⁵. Dependiendo de la eficacia de cada uno de estos instrumentos se llegará a un mayor o menor grado la coordinación entre las instancias administrativas.

1.1.4. La diferencia del principio de organización administrativa con la relación interadministrativa de coordinación y con la competencia para habilitar su ejercicio

Teniendo en cuenta que la relación interadministrativa de coordinación es el objeto de esta investigación y será desarrollado con detalle en los demás epígrafes, nos limitaremos a unos breves apuntes sobre esta figura que permitirán diferenciarlo del principio jurídico.

La diferencia se fundamenta en que la relación interadministrativa consiste en la relación que se constituye a partir del poder jurídico concedido a una administración pública que tiene la capacidad de condicionar la actuación del coordinado, mientras que el principio jurídico consiste en la procura de cada instancia administrativa de un funcionamiento coherente, alineado y armonioso del Estado⁴⁶.

A su vez estas dos instituciones jurídicas se encuentran relacionadas, porque una de las formas a través de la cual se puede llevar a cabo este principio jurídico es a través del ejercicio del poder jurídico de dirigir a otras administraciones públicas, esto es, a través de la relación interadministrativa de coordinación.

En efecto, si una administración pública puede hacer uso de la relación interadministrativa de coordinación para aprobar un plan sectorial que dirige a los gobiernos locales en una finalidad fijada en la ley como la de conservación del medio

⁴⁵ ENTRENA CUESTA, Rafael. "Las relaciones interadministrativas". En *Autonomías: Revista Catalana de Derecho Público*, No. 5, 1986, p. 5.

⁴⁶ Bajo esta premisa, induce a confusión encontrar que el art. 3.1 de la RSJP se refiere a las relaciones interadministrativas de coordinación, cooperación y control como principios jurídicos que se aplican a las administraciones públicas. Este aspecto será desarrollado en el apartado de la habilitación jurídica para utilizar la coordinación.

ambiente, se estará logrando que estos gobiernos locales actúen de manera coherente y alineada.

También se pueden diferenciar en la configuración normativa. El principio jurídico es aplicable a todas las administraciones públicas por su sola incorporación en el art. 103 de la CE e, incluso, podríamos decir que es un principio propio de la organización administrativa compleja que no necesita una prescripción legal, pues la misma necesidad de la unidad del Estado exige la actuación alineada de sus miembros.

Lo mismo no se puede decir de la relación interadministrativa, ya que esta requiere una atribución legal expresa para que se pueda entablar. Una administración pública no puede ejercer un poder de dirección sobre otra si no se le ha atribuido una competencia expresa y se ha establecido un mecanismo que así lo permita.

1.2. La relación interadministrativa de coordinación que tiene por destinatario a un gobierno local

En el apartado anterior hicimos una breve explicación de la definición de la relación interadministrativa de coordinación sobre gobiernos locales y la diferencia que se encuentra entre esta y el principio jurídico de coordinación aplicable a la organización administrativa.

En el presente apartado nos ocuparemos en definir nuestro objeto de estudio: la relación interadministrativa de coordinación que se constituye entre una administración pública y un gobierno local, cuando la primera hace uso de una competencia que conlleva un poder de dirección. La consecuencia del ejercicio de este poder jurídico es que el gobierno local coordinado se ajuste en su comportamiento a lo contenido en la decisión de coordinación, lo que no puede implicar la vulneración a la autonomía local que le es reconocida y garantizada en la Constitución y en el resto del ordenamiento jurídico.

Nuestro estudio parte del (1.2.1.) presupuesto que la relación interadministrativa de coordinación es diferente cuando se entabla con gobiernos locales a cuando se entabla

sobre comunidades autónomas. Posteriormente, estudiaremos cuál ha sido el tratamiento que (1.2.2.) la jurisprudencia y (1.2.3) nuestra definición sobre esta figura.

1.2.1. Presupuesto: estudio de la relación interadministrativa de coordinación que tiene por destinatario a gobiernos locales y no a otras administraciones públicas

Antes de revisar lo que ha dicho la jurisprudencia y exponer nuestra definición de la relación interadministrativa de coordinación cuando los destinatarios son gobiernos locales, debemos hacer una advertencia respecto de lo que será nuestro objeto de estudio: nos dedicaremos en la relación interadministrativa de coordinación sobre gobiernos locales y no sobre otras administraciones públicas. La relación interadministrativa de coordinación se puede entablar entre varias administraciones públicas y en cada caso podría tener diversas características, por ello nos enfocaremos en la que se da sobre gobiernos locales.

A manera de ejemplo, se puede entablar esta relación entre el Estado y las comunidades autónomas, tema que ha generado un amplio interés doctrinal después de que la Constitución Española de 1978 le asignara a este nivel intermedio un importante nivel competencial⁴⁷. Además de la anterior, la relación interadministrativa de coordinación podría tener por destinatario a gobiernos locales a partir de competencias asignadas al Estado, al Estado y a las comunidades autónomas o a una provincia. No son idénticas las relaciones interadministrativas en las que se coordina a comunidades autónomas frente a las que se coordina a gobiernos locales, entre otras razones, porque los presupuestos para que se ejerza la coordinación en ambos casos es distinta.

Una de esas diferencias es que la coordinación entre el Estado y las comunidades autónomas solo se puede dar en las materias que está expresamente establecido en la Constitución, mientras que sobre los entes locales no existe tal limitación, tal como lo

⁴⁷ ALBERTÍ ROVIRA, Enoch. “La coordinación entre el Estado y las comunidades autónomas”. En *Documentación Administrativa*, Nos. 230-231, 1992, p. 56-63; COBREROS MENDAZONA, Edorta. “La coordinación sanitaria estatal y las comunidades autónomas”. En *Documentación Administrativa*, Nos. 230-231, 1992, p. 297-303.

señala el art. 7.2 LRBRL⁴⁸. Por ello, se pueden coordinar todos los sectores de los entes locales aun cuando no esté previsto en el ordenamiento, respetando siempre los límites establecidos⁴⁹.

1.2.2. La relación interadministrativa de coordinación en la jurisprudencia española

En este apartado haremos referencia a la jurisprudencia que ha servido para perfilar el concepto de la coordinación. Teniendo en cuenta que ha sido la jurisprudencia constitucional la que más ha servido para configurar la relación interadministrativa de coordinación, comenzaremos por hacer referencia a su evolución. Una vez terminada esta exposición nos referiremos a la jurisprudencia influyente del TS en la materia.

A. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

La relación interadministrativa de coordinación ha tenido una evolución en la jurisprudencia constitucional española: en un primer momento se confundía con el principio jurídico, pero en la actualidad se puede individualizar y se le pueden asignar características particulares que lo diferencian de otras figuras. Esta evolución, sin embargo, no siempre ha sido constante en la búsqueda de perfilar la institución jurídica de la relación interadministrativa, pues de tanto en tanto se vuelve sobre conceptos superados que llevan a confundirla de nuevo con el principio jurídico.

Los fallos que a continuación exponemos no son los únicos en los que se estudia la institución jurídica denominada “coordinación”, sino solo aquellos que tienen relevancia

⁴⁸ FONT I LLOVET, Tomàs. “Las competencias locales”. En A.A.V.V. *Informe sobre gobierno local*. Ministerio para las Administraciones Públicas y Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals: Madrid, 1992, p. 73-74.

⁴⁹ Este argumento ha sido utilizado por la doctrina al señalar que la coordinación es una relación interadministrativa de cierre, esto es, se utilizará siempre que no se pueda llegar al mismo objetivo a través de la relación interadministrativa de cooperación, tal como lo señala el art. 59 LRBRL, Cfr. ALONSO MAS, María José. “Capítulo II Relaciones interadministrativas, artículos 55-62”. En DOMINGO ZABALLOS, Manuel J. *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local*, t. I, 3a ed. Cizur Menor: Aranzadi, 2013, p. 1234, STC 27/1987 FJ 2 y STC 76/1983 FJ 14. No obstante, profundizaremos en las razones por las cuales se puede utilizar esta competencia en todos los sectores en el epígrafe correspondiente.

a lo que hemos definido como la relación interadministrativa de coordinación (el ejercicio poder de dirección que ejerce una administración pública sobre un ente local)⁵⁰.

La primera vez que el TC estudió una competencia que hace surgir una relación interadministrativa de coordinación fue en la STC 32/1983. Se trataba del art. 149.1.16 CE que atribuye al Estado la competencia exclusiva de coordinación general en materia de sanidad. En dicha sentencia se dijo: “la coordinación general debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades sanitarias estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema de sanidad”⁵¹.

Se puede decir que este fallo, desde la perspectiva del estudio de la configuración de la relación interadministrativa de coordinación, aporta la finalidad (lograr la “integración de actos parciales en la globalidad del sistema”). Sin embargo, la falta de los demás elementos que configuran la relación interadministrativa de coordinación, nos lleva a afirmar que lo que por coordinación entendía en ese momento la jurisprudencia no era exactamente lo que hoy definimos.

Incluso, podríamos señalar, tal como lo hace parte de la doctrina, que, al no contar con las demás características de la relación interadministrativa que estudiaremos, la definición que traía este fallo en estudio se asemejaba más a la definición de la coordinación como principio jurídico⁵², ya que la identifica como “la fijación de medios y sistemas de

⁵⁰ De hecho, en muchas ocasiones el TC utiliza la expresión coordinación como principio jurídico y se refiere a mecanismos de la relación interadministrativa de cooperación, sin embargo, el estudio de ellos desbordaría nuestro objeto de estudio.

⁵¹ STC 32/1983, FJ 2. Esta sentencia fue la primera en fijar un concepto sobre la coordinación que aún hoy se utiliza.

⁵² SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. “La coordinación como concepto jurídico”. En *Documentación Administrativa*, Nos. 230-231, 1992, p. 19.

relación que llevan a una integración de actos parciales de la globalidad del sistema”⁵³, es decir a concretar la alineación y coherencia del sistema jurídico.

En esa medida, se puede observar que la primera vez que la jurisprudencia se refirió a la coordinación y la definió lo hizo desde la perspectiva del principio jurídico de actuación de la administración pública. La razón por la cual se habría llegado a esta definición es que el TC estaba estudiando una competencia de coordinación general del Estado sobre diversas administraciones públicas, que no viene acompañada (ni en la CE, ni dentro de las normas que debía revisar en esa oportunidad) de un mecanismo de coordinación que demostrara el poder de dirección que ejerce una administración pública sobre otra.

A esta conclusión se puede llegar, puesto que, como veremos más adelante, cuando tuvo oportunidad de revisar mecanismos de coordinación puntuales, como los que se encuentran en la LRBRL, y advirtió en ellos la unilateralidad y obligatoriedad e indicó que se trataba de un verdadero poder de dirección.

La otra idea que surge de este fallo es que la competencia de coordinación que se encuentra en el art. 149.1.16 CE se otorga al Estado y opera sobre todas las administraciones públicas. Las formas en que el Estado alinear y hacer coherente su actuación con todas las administraciones públicas pueden ser diversas (cooperación, control o coordinación), mientras que cuando se estudia el caso de una administración pública sobre un ente local la misma LRBRL admite el poder de dirección.

Más allá de lo anterior y la evolución que plantearemos a continuación, la jurisprudencia constitucional todavía continúa utilizando esta definición como la propia de la relación interadministrativa de coordinación⁵⁴.

⁵³ Algunos fallos han expuesto que los medios son diferentes a los sistemas de relación pero no sientan una doctrina general que permite identificar estas dos expresiones STC 11/1984, FJ 6, STC 144/1985, FJ 4, y STC 133/1990, FJ 8.

⁵⁴ STC 86/2014, FJ 5.

La primera vez que se catalogó a la coordinación como una “relación interadministrativa” que inicia a partir de una competencia es en la STC 27/1987. Además, en ella se explican los efectos que puede traer sobre los entes locales, así: “coordinación no supone, sin embargo, una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma; antes bien, presupone lógicamente la titularidad de las competencias en favor de la entidad coordinada”. Por tanto –se dice– la coordinación no permite emitir órdenes que eliminen por completo la discrecionalidad que tiene la administración pública coordinada para adoptar su decisión⁵⁵. Se observa entonces que la garantía de una decisión libre del ente local es un elemento importante en la garantía de la autonomía local.

Como aspecto a resaltar de este fallo es que no se estudia el art. 149.1.16 CE, sino la declaratoria asunción de funciones de una diputación (incluida la coordinación) por parte de una comunidad autónoma. Dicha coordinación se debe adelantar con gobiernos locales, por lo que el TC comenzaba a estudiar un mecanismo específico de coordinación donde se ejercía un poder dirección, aunque no se refiriera a él, pero notaba los efectos que podría causar sobre las competencias propias de los entes locales.

Como apuntábamos, la diferencia entre el análisis del TC en el anterior fallo y este fallo se encuentra en que aquí debió revisar un caso específico donde se notaba un poder de dirección, por lo que, además de utilizar la misma definición de coordinación que había implementado antes, encontró que debía proteger los intereses de los entes locales para evitar abusos con esta figura.

La línea jurisprudencial construida hasta aquí describe ya varios de los elementos de la relación interadministrativa (finalidad y límite), sin embargo, aún no se hablaba del poder de dirección que se le confiere al sujeto coordinante. Este solo aparece hasta la STC 214/1989 cuando el TC se refirió a los arts. 10.2, 59 y 62 de la LRBRL, en el cual evidentemente se hacía referencia a la coordinación sobre gobiernos locales, tanto desde una perspectiva general como al caso de los planes sectoriales de coordinación.

⁵⁵ STC 27/1987, FJ 2 y 6.

Allí indicó que la coordinación se diferenciaba de la cooperación, puesto que la cooperación operaba en un plano de voluntariedad, mientras que la coordinación tenía como elemento caracterizador la “imposición”, “ya que toda coordinación conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad⁵⁶ en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado”⁵⁷.

En ese momento se completa la estructura que daría lugar a la relación interadministrativa de coordinación, pues se habla de los tres elementos más importantes: el poder de dirección que se otorga a una administración pública, la superioridad del coordinante sobre coordinado, y la protección de la autonomía local⁵⁸.

Este fallo, que estudia un mecanismo de coordinación sobre un gobierno local, no establece una doctrina novedosa desde la perspectiva de la protección del ente local, sino del sujeto coordinante, en tanto que hace referencia a la superioridad en la que se debe encontrar para poder adoptar un mecanismo de coordinación y la potestad de dirección que se otorga al coordinante.

En la actualidad, podemos decir que, según la jurisprudencia constitucional española, la relación interadministrativa de coordinación se constituye a partir de una competencia atribuida a una administración pública que implica el poder jurídico de dirigir a un gobierno local, sin que con ello conlleve la vulneración de la autonomía local, con la finalidad de integrar los actos parciales de diversos entes locales.

Esta posición es aceptada en la jurisprudencia más reciente del TC, que es de 2016, en el caso particular del estudio de las competencias de coordinación que una provincia tiene

⁵⁶ El concepto de superioridad lo analizaremos en el epígrafe relativo a la habilitación jurídica, en el apartado correspondiente al ámbito subjetivo del sujeto coordinante.

⁵⁷ STC. 214/1989 FJ 20. Esta distinción fue reiterada nuevamente en la STC 331/1993 FJ 5 y STC 111/2016 FJ 12.

⁵⁸ Un fallo que reúne estos dos conceptos es STC109/1998 FJ 13.

sobre los municipios que se encuentran en su territorio, como consecuencia de lo establecido en el art. 36 de la LRBRL⁵⁹.

B. Jurisprudencia del Tribunal Supremo

Como mencionamos al inicio de este apartado, la jurisprudencia constitucional ha sido la que más ha influenciado en la configuración de la relación interadministrativa de coordinación. Ello se puede notar por la extensión del contenido del apartado inmediatamente anterior.

Sin embargo, no podemos dejar de mencionar que el TS también ha hecho referencia a la relación interadministrativa de coordinación. Principalmente, ha acogido la posición planteada por el TC, pero también ha expuesto algunas posiciones que han variado la configuración que se tiene de esta figura.

Acogiendo la posición del TC y precisando su contenido ha señalado, por ejemplo, que teniendo en cuenta que la coordinación constituye una afectación a la autonomía local, no puede ser atribuida mediante un convenio, sino por la ley⁶⁰. El resto de fallos que han precisado el concepto fijado por el TC los citaremos a lo largo del presente trabajo cuando sean relevantes para el tema que estemos tratando.

De otra parte, la tesis que ha diferido de la señalada por el TC es la que está contenida en la STS 8146/1998 que señala que en el marco de los PPOS no se puede ejercer un poder de dirección por parte de la provincia sobre los municipios, ya que el primero es una agrupación de municipios, por lo que sobre ellos no puede haber una posición de superioridad. En esa medida, la fórmula que corresponde en este caso es la de intentar la cooperación entre la provincia y el municipio, en tanto que este presente obras y servicios que pretende que sean financiadas por la provincia a través de dicho plan y el resultado

⁵⁹ STC 111/2016 FJ 12.

⁶⁰ STS 5130/1997 FJ 4 y 5.

se da a partir de un proceso de acuerdo entre ambos⁶¹. Este aspecto lo profundizaremos en el epígrafe relativo a los mecanismos de coordinación.

1.2.3. Nuestro concepto de la relación interadministrativa coordinación que tiene por destinatario a gobiernos locales

En nuestro sentir, el concepto que mejor define la relación interadministrativa de coordinación es: *la relación de dirección que se entabla entre una administración pública de un nivel territorial superior y un gobierno local, relación que se encuentra limitada por la autonomía local*. La relación se puede dar entre dos gobiernos locales, cuando uno se encuentra en un nivel territorial superior al coordinado, como es el caso de la relación que se da entre la provincia y el municipio.

Se debe hacer una advertencia sobre este concepto. Aquí nos referimos tanto a la coordinación vista como una relación interadministrativa, como a la competencia que se atribuye a una administración pública. Cuando nos referimos a la coordinación como competencia estamos tomando en consideración al poder jurídico de dirigir a otra administración pública, mientras que si estudiamos la relación interadministrativa analizamos tanto la competencia para coordinar como las consecuencias que trae sobre el gobierno local.

2. CARACTERÍSTICAS DE LA RELACIÓN INTERADMINISTRATIVA DE COORDINACIÓN QUE TIENE POR DESTINATARIO A GOBIERNOS LOCALES

A continuación, haremos una referencia a los elementos que caracterizan la relación interadministrativa de coordinación cuando el sujeto coordinado es un ente local. Serán referencias breves, ya que estas características serán estudiadas con mayor profundidad a lo largo del presente trabajo.

⁶¹ STS 8146/1998 FJ 4, 6 y 7. En igual sentido STS 7569/1998 y STS 8203/1998.

Los elementos que caracterizan la relación interadministrativa de coordinación son: (2.1.) una relación que se entabla entre administraciones públicas, particularmente entre (2.2.) un gobierno local y una administración pública que está en un nivel territorial superior a ésta. La relación se constituye a partir del (2.3.) ejercicio de una competencia que se encuentra atribuida en la ley. A la administración pública que se le atribuye la competencia de coordinación se le otorga (2.4.) un poder de dirección sobre el gobierno local (2.5.) en una materia que resulta de interés común. Esta decisión (2.6.) incide sobre una competencia propia del ente local.

2.1. Relación que se entabla entre administraciones públicas

Para el adecuado funcionamiento de las administraciones públicas, tanto individual como en conjunto, se necesita que éstas se relacionen entre ellas cuando los intereses se entrelazan. Como hemos mencionado, la coordinación es la relación que se entabla cuando una administración pública ejerce una competencia que conlleva el poder de dirigir a un gobierno local, lo que trae como consecuencia que este último adecúe su comportamiento a lo indicado por la primera.

A partir de esta característica podemos traer a colación tres aspectos. Primero, que no nos referiremos a otro tipo de relaciones que pueden surgir en la organización interadministrativa que no sean las interadministrativas. Por ejemplo, quedan excluidas las relaciones entre órganos de una misma administración pública. Segundo, que, en tanto que se trata de una relación entre administraciones públicas, no nos detendremos en las relaciones políticas que puedan surgir entre gobiernos del ente territorial y el ente local. Y tercero, teniendo en cuenta que se trata de una relación interadministrativa el mecanismo a través del cual se entabla la relación será una decisión de la Administración pública de naturaleza normativa y no una ley (se trataría de una decisión de la Administración pública y no del legislador), que resulta importante, puesto que esta última tiene un poder mayor de intervención y configuración sobre la autonomía local.

2.2. Administraciones públicas calificadas: gobierno local y una administración pública de un nivel territorial superior a aquél

Las personas jurídicas públicas entre las cuales se constituye la relación de coordinación cuentan con una calificación especial, esto es, corresponden a un determinado tipo de administraciones públicas: un gobierno local, como sujeto coordinado, y una administración pública que está en un nivel territorial superior a él, que opera como sujeto coordinante.

Esta característica nos permite aclarar dos aspectos. Por un lado, que no nos ocuparemos de la relación que se entabla entre el Estado y una comunidad autónoma o una administración pública y sus entes instrumentales. Como mencionamos en el apartado anterior, este tipo de relaciones tienen características diversas a la relación que estamos estudiando ahora.

Por otro lado, el sujeto coordinante puede ser cualquier administración pública que esté en un nivel territorial superior al gobierno local coordinado. En esa medida, se trata de la relación que puede constituirse entre el Estado o una comunidad autónoma y un ente local. Incluso nos referiremos a la relación que se entabla entre gobiernos locales, cuando uno se encuentra en un nivel territorial superior al coordinado, como es el caso de la relación que se da entre la provincia y el municipio.

2.3. Inicia a partir de la competencia atribuida en la ley

Para que se pueda generar la relación interadministrativa de coordinación es necesario que el sujeto coordinante haga uso de una competencia. En esa medida, la relación objeto de estudio no nace de manera espontánea entre los sujetos coordinante o coordinado, sino que es necesario que se ejercite una competencia que le ha sido atribuida al sujeto coordinante. Esta competencia puede estar atribuida en la Constitución o en una ley. Por ello, no puede ser fruto de un pacto que surja entre coordinante y coordinado.

2.4. Otorga un poder de dirección

La competencia que permite entablar la relación interadministrativa de coordinación concede al sujeto coordinante el poder jurídico de dirigir la actuación del gobierno local. Mediante este poder se tiene la posibilidad de condicionar el comportamiento del gobierno local en los términos fijados en el mecanismo de coordinación.

En este punto podemos volver a la definición de la coordinación desde una perspectiva coloquial donde ya se hacía referencia al concepto de dirección. En efecto, incluso cuando se utiliza la voz “coordinación” en un sentido no jurídico se puede entender que con ella se está otorgando un poder de dirigir a alguien.

Este poder jurídico de dirección se traduce en dos consecuencias principales: unilateralidad y obligatoriedad. El mecanismo de coordinación que se adopta fruto del ejercicio de este poder jurídico es unilateral, en tanto que está en cabeza del sujeto coordinante. No se trata de un acuerdo entre coordinante y coordinado, aun cuando se permita escuchar la opinión del sujeto coordinado en el curso del procedimiento de adopción del mecanismo de coordinación. La decisión definitiva y las condiciones que se fijen en el mecanismo de coordinación estarán en cabeza del sujeto coordinante. Asimismo, lo fijado en el mecanismo de coordinación resulta vinculante para el ente local destinatario. En consecuencia, deberá adecuar su comportamiento a lo allí establecido. Estas dos características –unilateralidad y obligatoriedad– llevan a que la jurisprudencia constitucional se refiera al poder jurídico de dirección como la capacidad de imposición que tiene una administración pública sobre otra⁶².

Este poder jurídico de dirección es limitado, puesto que con él no se puede sustraer la competencia coordinada y por el contrario se debe garantizar la autonomía del ente local. Por tanto, este poder jurídico se asemejará a algunos otros que se dan en la organización administrativa, tal como el de jerarquía, en tanto que dirigen la actuación de otra instancia

⁶² STC. 214/1989 FJ 20.

administrativa, sin embargo, es singular, debido a que no resulta tan incisivo en la autonomía que se garantiza al ente local.

2.5. Intereses concurrentes entre administración pública y gobierno local

La relación interadministrativa de coordinación requiere de una competencia asignada a una administración pública que otorgue el poder jurídico de dirigir a otra y que un ente local ostente una competencia propia que pueda ser coordinada. Pero ello no es suficiente, pues el art. 10.2. de la LRBRL exige que se exista un interés supralocal de la actividad coordinada⁶³. Si bien todas las competencias de los entes locales son susceptibles de coordinación, tal como lo indica el art. 7.2. LRBRL, es necesario demostrar un interés supramunicipal para que se pueda constituir la relación.

La razón es que, si la actividad resulta de interés solo para un ente local, no es necesaria la intervención de la administración pública que está en el nivel territorial superior y no se afecte así el poder de decisión con que cuenta para determinadas materias.

2.6. Incide sobre una competencia propia del gobierno local

En la relación interadministrativa de coordinación se reconoce y admite la competencia propia del ente local. Esta afirmación nos permite manifestar tres ideas: primero, que en la relación interadministrativa se debe coordinar a un ente local, segundo, que se actúa sobre una competencia propia del ente local y, tercero, que esta competencia no puede ser menoscabada. Revisemos:

Primero, la relación interadministrativa de coordinación se constituye entre una administración pública y un ente local. En esa medida, la administración pública que hace uso del poder jurídico de dirección debe encontrar como destinatarios a entes locales que se puedan individualizar.

⁶³ STC 111/2016 FJ 12.

Segundo, el poder de dirección incide sobre una competencia propia de un ente local. Es necesaria esta aclaración, porque a partir de la delegación de una competencia de una administración pública sobre otra se puede generar también una relación interadministrativa. Sin embargo, esta relación que se da en la delegación de competencias no goza de las mismas características de la que corresponde a nuestro objeto de estudio, pues el delegante tiene mayores facultades de dirección de las que en la coordinación se dan, ya que la competencia que se ejerce sigue siendo de titularidad del delegante⁶⁴.

Tercero y último, la relación interadministrativa de coordinación no puede menoscabar la competencia propia del ente local. La jurisprudencia constitucional ha señalado que la coordinación implica la titularidad misma de la competencia del ente local, pues debe haber algo que sea coordinado⁶⁵. Como habíamos mencionado en la característica del poder de dirección, este es limitado, se trata de una dirección condicionada a garantizar la existencia de la autonomía local del coordinado.

3. DIFERENCIAS ENTRE LA COORDINACIÓN Y OTRAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS QUE TIENEN LA MISMA NATURALEZA JURÍDICA

Después de definir (3.1) la naturaleza jurídica de la coordinación como una relación interadministrativa, pasaremos a continuación a revisar las diferencias que tiene con otras relaciones interadministrativas: (3.2.) cooperación, (3.3.) control y (3.4.) jerarquía.

3.1. Naturaleza jurídica de la relación interadministrativa de coordinación

En un apartado anterior indicábamos cómo la voz “coordinación” puede ser vista como un principio jurídico o una relación interadministrativa. En su momento explicamos que

⁶⁴ El análisis detallado de la diferencia entre la relación interadministrativa de coordinación y la delegación de una competencia la haremos en el epígrafe relativo a los efectos, en particular, en la diferencia con figuras afines.

⁶⁵ STC 27/1987 FJ 2 y 6.

nos referiríamos en particular a la relación interadministrativa, es esta precisamente su naturaleza jurídica.

En un Estado complejo en el que se encuentran diversas administraciones públicas dotadas de autonomía, los intereses de una podrían repercutir en los de otra haciendo necesario que se relacionen entre sí⁶⁶. En este caso, esta relación se manifiesta a partir del vínculo jurídico que se crea entre dos administraciones públicas, fruto de la adopción de un mecanismo de coordinación adoptado por una administración pública a la que le ha sido atribuida la competencia de coordinación y los efectos que esta produce en el ente local, esto es, la adecuación de este a lo señalado en el mecanismo⁶⁷.

3.2. Diferencias con la cooperación

La relación interadministrativa de cooperación es el vínculo voluntario que se crea entre dos o más administraciones públicas para la colaboración o asistencia entre ellas⁶⁸. Distinguimos la relación interadministrativa del deber general de cooperación o deber de lealtad institucional, en tanto que este último se refiere a las obligaciones recíprocas que el ordenamiento jurídico fija a las administraciones públicas, tales como respetar el ejercicio legítimo de competencias ajenas, ponderar el ejercicio de competencias propias con el interés público o facilitar información a otras administraciones públicas, entre otras⁶⁹.

⁶⁶ PAREJO ALFONSO, Luciano. “Notas para una construcción dogmática de las relaciones interadministrativas”. En *Revista de Administración Pública*, No. 174, 2007, p. 162. ALONSO MAS, María José. “Capítulo II Relaciones interadministrativas, artículos 55-62”. En DOMINGO ZABALLOS, Manuel J. *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local*, t. I, 3a ed. Cizur Menor: Aranzadi, 2013, p. 1182. ALMEIDA CERREDA, Marcos. “Las relaciones entre las Administraciones públicas: colaboración, control y conflicto”. En CANO CAMPOS, Tomás (coord.). *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, t. II. Madrid: Iustel, 2009, p. 425.

⁶⁷ Sobre la forma como operan las relaciones interadministrativas en un Estado nos referiremos en el capítulo relativo al fundamento y finalidad de la relación interadministrativa de coordinación.

⁶⁸ ALBERTÍ ROVIRA, Enoch. “La inserción de los entes locales en un sistema complejo: las relaciones de colaboración entre administraciones”. En A.A.V.V. *Informe sobre gobierno local*. Ministerio para las Administraciones Públicas y Fundació Carles Pi I Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals: Madrid, 1992, p. 132-133. En ocasiones la doctrina distingue las relaciones interadministrativas de cooperación con las de colaboración, pero para efectos del presente trabajo los tomaremos como sinónimos.

⁶⁹ GAMERO CASADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. *Manual Básico de Derecho Administrativo*, 7ª ed. Madrid: Tecnos, 2010, p. 127-128.

Tomando en cuenta la diversidad de manifestaciones que tiene, la relación interadministrativa de cooperación se puede clasificar de varias formas. Podrían ser clasificadas en orgánicas, procedimentales, asistencia y de colaboración⁷⁰.

Las técnicas orgánicas de cooperación consisten en la creación de órganos en los que tienen participación las administraciones públicas para la toma de decisiones de manera consensuada sobre la gestión de competencias de cada una de ellas. Estos pueden ser de composición multilateral o bilateral, de ámbito general o especial, tal como lo indica el art. 145 de la RJSP.

Las técnicas procedimentales son aquellas que permiten la intervención de órganos o administraciones en los procedimientos que le corresponde tramitar a otro. Esta intervención se puede concretar de diversas formas, tales como consultas, informes preceptivos o facultativos, entre otras.

Las técnicas de asistencia consisten en el asesoramiento técnico o la asistencia económica que una administración pública puede dar a otras. De acuerdo con los literales b) y f) del art. 36.1 y el art. 36.2 LRBRL, la provincia tiene por cometido la asistencia sobre los municipios. Esta asistencia se podría concretar, por ejemplo, en transferencias dinerarias como las subvenciones.

Las técnicas de colaboración consisten en la celebración de convenios para la actuación conjunta de administraciones públicas. Los instrumentos que concretan esta técnica son negocios jurídicos bilaterales o multilaterales como los convenios de colaboración o convenios interadministrativos.

La principal diferencia que se encuentra entre la cooperación y la coordinación es que mientras la cooperación opera en el plano de la voluntariedad, la coordinación lo hace en el de la imposición. Tal como lo habíamos mencionado en la revisión de la jurisprudencia

⁷⁰ Esta clasificación se puede encontrar en Cfr. SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *Derecho administrativo parte general*, 12ª ed. Madrid: Tecnos, 2016, p. 268-271.

constitucional, el TC singularizó la relación interadministrativa de coordinación a partir de su diferencia con la de cooperación⁷¹.

En esa medida, la cooperación se sustenta en la actuación conjunta (bilateral o multilateral) de las administraciones públicas vinculadas, mientras que en la coordinación el carácter de la unilateralidad, inmerso en el poder jurídico de dirección, permite al sujeto coordinante decidir la forma como debe actuar el gobierno local.

También podríamos diferenciar materialmente ambas relaciones interadministrativas. La coordinación implica la definición de actividades y objetivos a cumplir por el sujeto coordinado, mientras que la cooperación implica el apoyo o actuación conjunta entre las administraciones públicas implicadas.

Tal como habíamos definido con anterioridad, la relación interadministrativa de coordinación conlleva una afectación de la autonomía local del sujeto coordinado, debido a que este debe ajustar su comportamiento a lo definido por el sujeto coordinante. En la cooperación esta situación no se da, ya que es necesario el consenso de las administraciones públicas intervinientes.

Ahora bien, aun cuando la cooperación implique el acuerdo de las partes, en ocasiones, la mayor capacidad financiera o política de una de ellas puede dar lugar a imponer sus condiciones en la técnica de cooperación, lo que encubriría formas de dirección o control sobre entes locales. Sin embargo, estos mecanismos no podrían confundirse con la relación interadministrativa de coordinación, ya que esta última no resulta de la posición política o económica de uno de los que se relacionan, sino de la atribución de la competencia por ley otorgada al sujeto coordinante⁷².

El vocablo “coordinación” se encuentra en sendas normas que se refieren a la relación interadministrativa de cooperación. Con ello se confunden técnicas típicas de

⁷¹ STC. 214/1989 FJ 20. Esta distinción fue reiterada nuevamente en la STC 331/1993 FJ 5 y STC 111/2016 FJ 12.

⁷² Este aspecto lo profundizaremos en el apartado denominado mecanismos informales de coordinación.

cooperación, como la orgánica o procedimental, con mecanismos de coordinación. A manera de ejemplo, el art. 58.1 de la LRBRL hace referencia a los órganos de colaboración de las administraciones públicas con las entidades locales que tienen una “función coordinadora” e indica que serán únicamente deliberantes o consultivos. Estos órganos de colaboración pueden ser los consejos en materia de policía, urbanismo o salud, entre otras, y las comisiones territoriales de administración local⁷³.

Estos órganos que según la norma cumplen la función de coordinación están conformados por miembros de diversas administraciones públicas, entre ellas administraciones locales, y se conciben para hacer coherente y alinear el ejercicio de las competencias propias de los miembros. Sin embargo, la creación de estos órganos no se puede tomar como un mecanismo de coordinación, tal como estudiamos aquí, ya que allí se adoptan decisiones consensuadas entre los miembros. Los órganos de colaboración generalmente no son administraciones públicas diferentes a los miembros que la componen, no tienen una personalidad jurídica distinta de ellas, por lo que las decisiones que adoptan las hace en nombre del grupo de administraciones públicas miembros del órgano.

Aceptar este tipo de técnicas orgánicas como mecanismos de coordinación implicaría desnaturalizar esta figura, pues no existe una medida adoptada por una de las partes que sea de carácter unilateral y de obligatorio cumplimiento. Si bien en las decisiones de coordinación se debe dar la oportunidad a la administración local afectada de pronunciarse sobre ella, la decisión finalmente queda en manos de la administración pública coordinante. Al existir decisiones adoptadas con el acuerdo de la administración pública de nivel territorial superior y la administración local se estaría hablando de una decisión adoptada mediando la cooperación de las partes.

Otro ejemplo de una técnica de cooperación es el procedimiento conjunto. Mediante este una administración pública de un nivel territorial superior aprueba la decisión fruto de un procedimiento llevado por otra, tal como lo establece el art. 62 de la LRBRL. Alguna parte de la doctrina entiende los procedimientos conjuntos como mecanismos de

⁷³ Como la Comisión de Cooperación Local de Cataluña regulada en el Decreto 377/2011, de 2 de agosto.

coordinación⁷⁴ por cuanto en ellos la administración local podría adoptar la decisión solo con la anuencia de la administración pública de nivel territorial superior, garantizando con ella la alineación y coherencia de las decisiones en el interior de la organización administrativa. El hecho de que no se trate de un mecanismo unilateral y vinculante sobre el ente local, sino de consenso, nos lleva a concluir que no se trata de un mecanismo de coordinación.

Un caso particular dentro de los procedimientos conjuntos es el de los informes vinculantes de una administración del nivel territorial superior, porque al existir una decisión unilateral y vinculante de esta sobre un ente local, podría pensarse que se trata de un mecanismo de coordinación⁷⁵.

Sin embargo, esta tampoco la podríamos considerar como un mecanismo de coordinación, pues la decisión no es adoptada de forma unilateral por la administración pública de nivel territorial superior, sino que la decisión corresponde a una suma de voluntades, debido a que el ente local también debería estar conforme con lo que ha indicado en la decisión sometida al informe.

Sucedo también es que estos informes vinculantes se exigen en procedimientos conjuntos, ya que las administraciones públicas que se relacionan tienen competencias concurrentes⁷⁶. En esa medida, tal como lo apuntaremos en el apartado relativo a la habilitación jurídica, este caso se encontraría por fuera del concepto de coordinación que

⁷⁴ JIMÉNEZ DORANTES, Manuel. *Coordinación interadministrativa en la ordenación territorial*. Barcelona: Marcial Pons, 2003, p. 95-96.

⁷⁵ CIERCO SEIRA, César. “Algunas reflexiones acerca de los informes vinculantes”. En *Revista Aragonesa de Administración Pública*. No. 21, 2002, p. 240-241.

⁷⁶ “Corresponde apreciar en primer término que el informe vinculante previsto en el precepto impugnado no es una técnica de control sometida al régimen establecido en los arts. 60, 61, 65 y 66 LBRL. Se está ante un mecanismo destinado a lograr la «acomodación o integración entre dos competencias concurrentes» [SSTC 103/1989, de 8 de junio, FJ 7 a); 40/1998, de 19 de febrero, FJ 38], en este caso, la tutela de los intereses supralocales en materia de vivienda y urbanismo, que corresponde a la Comunidad Autónoma (art. 56 EAAnd), y la gestión de los intereses estrictamente municipales, que corresponde, en principio, a los Ayuntamientos [arts. 137 y 140 CE; art. 25.2 d) LBRL; art. 92.2 b) EAAnd]. Por tanto, la previsión impugnada debe examinarse a la luz de la garantía constitucional de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE) de modo tal que deberá comprobarse si la intensidad de la intervención autonómica resulta desproporcionada a la luz de la intensidad de los intereses locales y supralocales implicados (STC 51/2004, FJ 12)” STC 154/2015 FJ 7.

hemos fijado, debido a que se trata de encontrar la coherencia entre dos administraciones públicas que tienen competencias concurrentes y no de un caso en el que una administración pública de nivel territorial superior cuente con una competencia instrumental, como la coordinación, que le permita dirigir el comportamiento del ente local.

Por último, podría considerarse un mecanismo de coordinación el fruto del procedimiento conjunto, cuando de ella deviene un plan, instrucción o una decisión administrativa de carácter unilateral que profiere una administración pública de nivel territorial superior y el sujeto coordinado sea diferente de aquel con el cual se realiza el procedimiento conjunto. Allí se observa que la medida de coordinación la decisión administrativa y no el procedimiento (conjunto) previo por medio de la cual se llega a ella contiene una decisión unilateral y obligatoria sobre otra administración pública.

3.3. Diferencias con el control

El control consiste en la valoración que una administración pública puede hacer sobre la actuación de otra administración pública para, cuando así lo considere necesario, adoptar una decisión sobre ella. Esta reacción podría ser una sanción o la reconducción de la actividad desplegada por el sujeto controlado⁷⁷.

Al igual que la coordinación, el control sirve para garantizar la unidad del sistema de administraciones públicas. Este último se centra solo en la anulación de actos y no para imponer la unidad de actuación de las administraciones⁷⁸.

La STC 4/1981 fijó la doctrina inicial sobre los controles administrativos sobre gobiernos locales en el marco de la CE. En ella se expuso que los controles admitidos serían aquellos de legalidad y no los de conveniencia, con la intención de garantizar la autonomía de los

⁷⁷ GIMÉNEZ I CORRONS, Eva. *Los controles administrativos sobre los entes locales*. Madrid: Marcial Pons e Institut d'Estudis Autonòmics, 2001, p. 83-85.

⁷⁸ TORNOS MAS, Joaquín. “La actividad de control sobre los entes locales”. En A.A.V.V. *Informe sobre gobierno local*. Ministerio para las Administraciones Públicas y Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals: Madrid, 1992, p. 115.

entes locales. A partir de este fallo, con la configuración de los controles sobre los entes locales, se ha pretendido evitar la jerarquía que se daba antes de la CE.

Hay diversos tipos de controles y se pueden clasificar de varias formas. Podrían ser clasificados por su objeto, referente de comprobación y la actividad de control⁷⁹. En función del objeto, los controles podrían estudiarse según la extensión del objeto de control (control de actos, si se refiere a uno en particular, o de control de la actividad, si se trata de un conjunto de actos o un procedimiento) o el momento en que se realiza el control, si el control se da antes del acto es preventivo (o *a priori*) o si se da después del acto es represivo (o *a posteriori*).

En función del referente de comprobación podría ser un control de legalidad o un control de oportunidad, el primero si el referente de control es la ley y el segundo si el referente de control es una decisión política. Y, por último, en función de la actividad de control podría darse una autorización o aprobación, cuando la administración pública que controla se encuentra de acuerdo con la decisión adoptada por el controlado, o la impugnación, anulación o suspensión, si no se encuentra de acuerdo con ella.

En concreto, los instrumentos con que se cuenta en la relación interadministrativa de control son la potestad de recabar información, requerimientos a un ente local para la revisión de un acto, la impugnación de actos y la suspensión o disolución del ente local. Los arts. 65 al 67 la LRBRL regulan mecanismos de control ordinarios sobre los entes locales. Más recientemente con la LRSAL se han introducido nuevos mecanismos de control sobre entes locales a partir de la búsqueda de la eficiencia financiera y el desarrollo de la estabilidad presupuestaria, como aquel que se encuentra en el art. 26.2 de la LRBRL⁸⁰.

⁷⁹ Para ampliar sobre esta clasificación Cfr. ALMEIDA CERREDA, Marcos. “La configuración del sistema de controles administrativos sobre los entes locales en el marco de los procesos de reforma estatutaria”. En COSCULLUELA MONTANER, Luis y CARBONELL PORRAS, Eloísa (dirs.). *Reforma estatutaria y régimen local*. Cizur Menor: Aranzadi, 2011, p. 379-380.

⁸⁰ BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción. “Organización territorial y servicios locales: el nivel óptimo de prestación”. En *Anuario del Gobierno Local 2015/16*, p. 87-88, VÁZQUEZ PITA, José María. “Las competencias de los municipios y de las diputaciones provinciales”. En RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime y SARMIENTO ACOSTA, Manuel. *Comentarios a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local*. Granada: Comares, 2014, p. 40-41 y GRACIA RETORTILLO,

La principal diferencia entre la relación interadministrativa de control y la de coordinación es que en la primera se da una verificación del acto o actividad del controlado, mientras que en la segunda se fijan las condiciones bajo las cuales debe actuar el ente local. La reacción que puede producir el ente controlante no puede implicar la fijación del comportamiento del ente local, sino la aprobación o represión por no adecuarse a una conducta previamente fijada⁸¹.

Las diferencias específicas que encontramos son las siguientes:

- a. *Motivo para entablar la relación interadministrativa.* La relación interadministrativa de control se da con el objetivo de valorar una determinada conducta del ente local, mientras que en la coordinación el sujeto coordinante no requiere de un comportamiento específico del ente local para adoptar un mecanismo de coordinación.
- b. *Momento de concreción de la actividad.* Como indicamos previamente, los controles pueden ser *a priori* o *a posteriori* respecto del acto o actividad sujeta a control. Esto solo puede plantearse en el control, puesto que en la coordinación el momento de la concreción de la actividad solo puede ser previo a la actuación del ente local, ya que implica la fijación de la conducta a realizar.
- c. *Legalidad u oportunidad.* El debate que ha suscitado el control sobre si este debe ser de legalidad o de oportunidad no se presenta en la coordinación, pues se presupone que el mecanismo de coordinación implica la elección por parte del

Ricard. "Las provincias". En ALMEIDA CERREDA, Marcos, TUBERTINI, Claudia y COSTA GONÇALVES, Pedro. *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*. Cizur Menor: Civitas, 2015, p. 208-214.

⁸¹ SALAS HERNÁNDEZ, Javier. "El tema de las competencias: instrumentación de las relaciones entre el Estado y la administración local desde la perspectiva de la descentralización territorial". En MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián. *Descentralización administrativa y organización política*, t. II. Madrid: Alfaguara, 1973, p. 395. Para GIMÉNEZ la diferencia entre coordinación y control es casi inútil, porque las decisiones vinculantes sobre los entes locales dejan entrever formas de controlar la actuación de los gobiernos locales. GIMÉNEZ I CORRONS, Eva. *Los controles administrativos sobre los entes locales*. Madrid: Marcial Pons e Institut d'Estudis Autonòmics, 2001, p. 71.

sujeto coordinante de unos determinados objetivos y se dicta en el marco de la oportunidad.

- d. *Afectación de la autonomía local.* Cuando se lleva a cabo el control de legalidad la afectación de la autonomía local no es tan fuerte, ya que se exige del ente local su adecuación a la ley, mientras que en la coordinación la decisión de coordinación puede tener un contenido de exigencia al ente local de ajustarse a un determinado comportamiento por conveniencia del sujeto coordinante y en cumplimiento de las finalidades del sistema de administraciones públicas.
- e. *Incidencia de mecanismos.* Los mecanismos de control extraordinarios son más incisivos en la autonomía de los entes locales que los de coordinación. Mientras que los últimos se tratan de planes unilaterales y obligatorios, los primeros pueden dar ser desde la sustitución del ente local hasta su disolución.

3.4. Diferencias con la jerarquía

La jerarquía es el vínculo jurídico que permite a una instancia administrativa superior fijar el comportamiento exacto que debe ejecutar la instancia administrativa inferior y mantener un control permanente sobre ella, lo que conlleva incluso a suplantar la voluntad de este último⁸².

La jerarquía no es propiamente una relación interadministrativa, sino una forma determinada de establecer relaciones organizativas, por eso se dice que “una organización jerarquizada es aquella en la que sus distintos elementos se estructuran en grados o escalones de tal manera que los inferiores o subordinados están sometidos a las órdenes, fiscalización y disciplina de los superiores”⁸³.

⁸² “Por jerarquía se entiende la plena subordinación de un órgano a otro superior en el ejercicio de sus respectivas competencias, de manera que este puede predeterminar por entero la conducta del inferior o revisarla, claro está dentro de los límites del ordenamiento jurídico” SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. “La coordinación administrativa como concepto jurídico”. En *Documentación Administrativa*. Nos. 230-231, 1992, p. 17.

⁸³ NIETO, Alejandro. “La jerarquía administrativa”. En *Documentación Administrativa*. No. 229, 1992, p. 13.

Cuando el nivel local no contaba con autonomía, las relaciones que surgían entre este y los niveles territoriales superiores eran las propias de la jerarquía, debido a que esta “constituye el principio fundamental en las organizaciones centralizadas”⁸⁴. A manera de ejemplo, antes de la Constitución de 1978 el Gobierno o Gobernador Civil de la provincia tenía un vínculo de jerarquía sobre los alcaldes para ciertos efectos. Con ello no se eliminaban las competencias del ente local, sino que se permitía ordenar o aprobar decisiones que adoptaba el nivel inferior, sustrayendo así su libertad de decisión⁸⁵.

La jerarquía existe aún hoy, tanto que se encuentra entre los principios de las relaciones de las organizaciones administrativas, tal como lo señala el art. 103.1 CE y el art. 3.1 de la RJSP, pero no es la relación que se constituye cuando entremedio está el atributo de la autonomía, como el que se otorga a los entes locales en las relaciones interorgánicas.

De manera general la jerarquía se podría plantear desde tres vertientes: una política, otra organizativa y, una última, personal. La primera consiste en la necesaria presencia del poder central en el resto de las administraciones públicas para hacer un seguimiento y vigilancia. La segunda se refiere a la obligación de información de todas las administraciones a favor del poder central y la capacidad de control de este sobre todos los inferiores. La tercera y última se refiere a la subordinación que implica la obediencia, de la cual derivan consecuencias como responsabilidad del superior sobre los actos del inferior y que la capacidad del superior de nombrar los funcionarios del inferior⁸⁶.

⁸⁴ GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, CHINCHILLA PEINADO, Juan Antonio, DE MARCOS FERNÁNDEZ, Ana, y RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, Blanca. *Conceptos y principios fundamentales del derecho de organización: Lecciones de Derecho administrativo 1*. Madrid: Marcial Pons, 2000, p. 28. A manera de ejemplo, antes de la Constitución de 1978 el Gobierno o Gobernador Civil de la provincia tenía un vínculo de jerarquía sobre los alcaldes para ciertos efectos. Con ello no se eliminaba de las competencias del ente local, sino que se permitía ordenar o aprobar decisiones que adoptaría el nivel inferior, sustrayendo así su libertad de decisión. Miguel Sánchez Morón. *Derecho administrativo parte general*, 7ª ed. Madrid: Tecnos, 2011, p. 258-259.

⁸⁵ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *Derecho administrativo parte general*, 7ª ed. Madrid: Tecnos, 2011, p. 258 y 259.

⁸⁶ NIETO, Alejandro. “La jerarquía administrativa”. En *Documentación Administrativa*, No. 229, 1992, p. 24-26.

En concreto, en la jerarquía se permite la imposición de conductas específicas, a través de órdenes de servicio e instrucciones, y el control de conductas, a través de ratificación o autorización⁸⁷. Suplantando la voluntad del inferior en tanto que se le puede ordenar que ejecute una determinada conducta como, por ejemplo, asignación de funciones, delegación, avocación o mandatos concretos para la ejecución de una actividad.

El desmonte de la jerarquía como tipo de vínculo que regula las relaciones que se entablan entre administraciones públicas dio lugar a la estructuración de otras modalidades de relación más respetuosas con la autonomía⁸⁸. Por ello se dice que la coordinación podría ser un antecedente de la coordinación en Estados en los que se garantiza autonomía a los entes locales.

Lo cierto es que, si bien la jerarquía y la coordinación comparten varias características, la principal particularidad de esta es que reconoce y respeta la autonomía del sujeto coordinado, mientras que aquella no. A partir de esto podemos constatar unas características que hacen que difieran ambas:

- a. *Voluntad y legalidad.* La jerarquía se caracteriza porque la instancia administrativa que se encuentra en el nivel superior jerárquico tiene la posibilidad de adoptar decisiones que pueden incluso desconocer la voluntad de la instancia inferior jerárquica, definiendo comportamientos específicos que debe ejecutar. Sin embargo, esta suplantación de la voluntad, que se da como consecuencia de la potestad de mando con que cuenta el superior no puede llegar hasta el límite de vulnerar la ley, es decir, el inferior, en todo caso, cuando actúe en el marco de una relación gobernada por la jerarquía deberá estar sometido al principio de legalidad⁸⁹. En otras palabras, la decisión en el marco de la jerarquía puede desconocer la voluntad del inferior, pero nunca la legalidad.

⁸⁷ GAMERO CASADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. *Manual Básico de Derecho Administrativo*, 7ª ed. Madrid: Tecnos, 2010, p. 112-114.

⁸⁸ GAMERO CASADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. *Manual Básico de Derecho Administrativo*, 7ª ed. Madrid: Tecnos, 2010, p. 115.

⁸⁹ NIETO, Alejandro. “La jerarquía administrativa”. En *Documentación Administrativa*, No. 229, 1992, p. 40.

Por su parte, en la relación interadministrativa de coordinación no se puede desconocer la autonomía con que cuenta el sujeto coordinante, por lo que la voluntad de este no puede ser suplantada y un mínimo de libertad de decisión se debe permitir al ente local. Ello, por supuesto, tiene que ir de la mano de una decisión de coordinación sujeta al principio de legalidad. Es decir, la decisión de coordinación debe reconocer la autonomía y la legalidad.

- b. *Distribución de competencias.* Con la jerarquía se permite que el superior determine las competencias que debe ejecutar el inferior, en el entendido de que repartir las competencias que este tiene a su cargo. En esa medida, es posible que el superior pueda asignar, modificar y eliminar las competencias de los órganos que están a su cargo.

Mientras tanto, en la relación interadministrativa de coordinación no es permitida la atribución o reparto de competencias. De hecho, es uno de los límites de esta figura que estudiaremos con posterioridad. La razón es que en la relación interadministrativa de coordinación se reconoce y respeta la competencia propia que es coordinada. En esa medida, no puede entrar el sujeto coordinante afectar la titularidad de la misma.

- c. *Responsabilidad en el ejercicio de la competencia.* En los vínculos de jerarquía la responsabilidad en el ejercicio de las competencias de los inferiores recae sobre el superior jerárquico. El comportamiento inadecuado del inferior puede ser imputado al superior.

En principio, en la relación interadministrativa de coordinación la responsabilidad en el ejercicio de la competencia queda en manos del ente local coordinado, puesto que la competencia propia que se ejerce es de titular de ella. Esta es una de las consecuencias de la autonomía local, poder ejercer las competencias propias y hacerse responsable por ellas.

Ahora bien, de esto podría deducirse una excepción que se encuentra en los casos en que la decisión de coordinación limita el comportamiento del coordinado a un listado de posibles decisiones que solo conlleven una consecuencia potencialmente dañina⁹⁰.

- d. *Sanciones*. Existe una diferencia entre el incumplimiento de lo establecido en un mecanismo de coordinación y en una relación que deviene de un vínculo de jerarquía. En la primera las consecuencias giran en torno a la validez de la decisión adoptada por el ente coordinado, tal como lo mencionaremos en el epígrafe relativo a los efectos de la relación interadministrativa de coordinación, mientras que en la segunda no tiene la misma consecuencia y además cuenta con repercusiones penales y disciplinarias.

En efecto, el art. 6 de la RJSP indica que el incumplimiento de órdenes de servicio o instrucciones “no afecta por sí solo a la validez de los actos dictados por los órganos”. En cambio, en la relación interadministrativa de coordinación la consecuencia en el incumplimiento de lo indicado en el mecanismo es la invalidez del acto.

En el ámbito disciplinario, el art. 7.1.a) del RRDAE establece que la falta de obediencia al superior da lugar a una falta grave y el art. 95.2 del EBEP establece que la desobediencia abierta a instrucciones u órdenes de servicio da lugar a una falta muy grave. A su vez, en el ámbito penal, el art. 410 del CP tipifica como delito el desobedecer abiertamente al superior.

Estas tres prescripciones demuestran las consecuencias severas con que cuenta el ordenamiento jurídico para las conductas de inferiores que desatienden lo indicado por superiores que conllevan un constreñimiento de la voluntad del inferior.

⁹⁰ Se estudiará con profundidad en el apartado de efectos.

A partir de esta comparación podría pensarse que en la jerarquía la voluntad del inferior se respeta más que la de un sujeto coordinado, ya que la sola invalidez implica una limitación de la voluntad del ente local, mientras que en la jerarquía no se da; sin embargo, esta sería una apreciación inadecuada de la cuestión, ya que, mientras que en la jerarquía el superior tiene la posibilidad de fijar la conducta específica que debe realizar el inferior, en la relación interadministrativa de coordinación el mecanismo siempre debe dejar un margen de libre actuación al ente local coordinado. En otras palabras, la limitación a la voluntad se da en el contenido de la decisión adoptada en la jerarquía o en la coordinación y no en la sanción con que se cuenta para hacerla efectiva.

- e. *Nombramiento de funcionarios.* Una de las particularidades de la jerarquía que hemos mencionado anteriormente es que el superior tiene la posibilidad de nombrar funcionarios que se encuentren en posición de órganos inferiores. Esto produce un mecanismo de control sobre las decisiones que adopten estos últimos y así sigan adecuadamente lo establecido por los superiores.

En la relación interadministrativa de coordinación no se tiene ninguna vinculación personal sobre los funcionarios del ente local coordinado. Éstos, por el contrario, actuarían en régimen de autonomía y por ello los funcionarios del ente local serán aquellos que este nombre y no los que decida el sujeto coordinante.

Este elemento de comparación nos sirve para comprobar la garantía de autonomía con que se cuenta en la relación interadministrativa de coordinación, a diferencia de aquella que se observa en la jerarquía donde la subordinación se encuentra incluso en personal.

Fundamento y finalidad de la coordinación: la alineación y coherencia del sistema de administraciones públicas

En el capítulo anterior afirmamos que la relación interadministrativa de coordinación conlleva la capacidad de intervención sobre la autonomía local del sujeto coordinado, a partir del poder de dirección que le es otorgado al sujeto coordinante. En el presente capítulo exponemos la justificación y finalidad de este tipo de relaciones en un Estado descentralizado y complejo, basado en la autonomía de los entes territoriales.

Los fundamentos y finalidades de la relación interadministrativa de coordinación podríamos (1.) dividirlos entre fundamentos y finalidades tradicionales y novedosos. La tradicional se refiere a la integración de los actos parciales en la globalidad de un sistema, esto es, la alineación y coherencia del sistema de administraciones públicas, y la novedosa, que se ha incorporado a partir de la LRSAL, que corresponde a enlazar con la consecución de los principios de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Teniendo en cuenta que la finalidad novedosa se estudiará en otro apartado de este trabajo, en el presente epígrafe nos ocuparemos en la finalidad tradicional. En esta se analizará cómo (2.) la alineación y coherencia del sistema de administraciones públicas representa el fundamento y la finalidad de la relación interadministrativa de coordinación. Para comprender esta afirmación explicaremos brevemente (3.) el concepto y las características del sistema de administraciones públicas y (4.) su composición y formas de interacción, tanto en el exterior como en el interior del sistema. Posteriormente pasaremos a revisar (5.) la consecuencia de este planteamiento, que es la necesidad de garantizar una alineación y coherencia de dicho sistema. Finalmente, veremos cómo (6.) la relación interadministrativa de coordinación permitirá conseguir esta alineación y coherencia.

1. DOS TIPOS DE FUNDAMENTO Y FINALIDAD DE LA COORDINACIÓN, TRADICIONAL Y NOVEDOSA: ALINEACIÓN Y COHERENCIA Y LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

Las finalidades de la relación interadministrativa de coordinación se pueden dividir en dos, una tradicional y otra novedosa. La tradicional corresponde a la alineación y coherencia del sistema de administraciones públicas, la cual había sido anunciada desde la STC 32/1983 como la integración de los actos parciales dentro de la globalidad del sistema. Esta finalidad será estudiada con detalle en el presente epígrafe.

La novedosa, en cambio, surgió a partir de la modificación que la LRSAL produjo sobre el art. 10.3 de la LRBRL. La razón de esta reforma fue la incorporación de los conceptos de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad económica que se introdujeron en el art. 135 CE y que a su vez afectaron la definición de la autonomía local. Esta finalidad se estudiará en el epígrafe relativo al límite de la coordinación, en especial sobre la autonomía local. La incorporación de estos principios afecta la actuación de todas las administraciones públicas, y en particular de los entes locales, por lo que aun cuando se apruebe un mecanismo de coordinación sin que expresamente se conciba la finalidad de la estabilidad presupuestaria o sostenibilidad financiera, el ente local se ve en la obligación de actuar bajo estos postulados.

2. PLANTEAMIENTO: LA ALINEACIÓN Y COHERENCIA DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS COMO FUNDAMENTO Y FINALIDAD DE LA RELACIÓN INTERADMINISTRATIVA DE COORDINACIÓN

El Estado complejo se caracteriza por garantizar autonomía a determinadas administraciones públicas, tales como los entes territoriales. En las relaciones que sostiene este Estado complejo con la sociedad el primero se muestra como una unidad, un “todo”, que funciona de manera sincronizada y que es capaz de satisfacer los objetivos que se le han encargado por ley¹. Sin embargo, el Estado está compuesto de diversas

¹ MORELL OCAÑA, Luis. “La coordinación del Estado y las comunidades autónomas con la administración local”. En *Documentación Administrativa*, Nos. 230-231, 1992, p. 81.

administraciones públicas, cada una capaz de adoptar decisiones de manera autónoma y satisfacer los objetivos que le han sido encargados en particular y a las administraciones públicas en su conjunto.

Todas las administraciones públicas que cuentan con autonomía deben relacionarse entre ellas para lograr una sincronización del sistema. Algunas relaciones pueden representar una intervención fuerte sobre la autonomía de otra administración pública –sin desconocerla–, pero se justifican en tanto que este tipo de relaciones evitan que las administraciones públicas parezcan “piezas sueltas o desencajadas” y, por el contrario, ayuda a que sean vistas “como partes de un todo relacionadas entre sí”².

Si se traslada este argumento a la configuración territorial de la Administración pública española, podemos observar que tanto Estado, como comunidades autónomas y entes locales cuentan con autonomía para la adopción de sus decisiones, tal como lo reconocen los arts. 2, 137, 140 y 143 de la CE. La necesidad de que funcionen de manera alineada y coherente hace que se relacionen entre ellas, entre otras formas, por medio de la relación interadministrativa de coordinación.

A esta conclusión se puede llegar si se reconoce como un sistema al conjunto de las administraciones públicas que hacen parte del Estado, tesis que ha sido ya expuesta en el ordenamiento jurídico español³ y que ha encontrado similitudes con la expuesta en Italia

² FONT I LLOVET, Tomàs. “La administración plural: caracteres generales del régimen de las administraciones públicas”. En TORNOS MAS, Joaquín (coord.). *Administración pública y procedimiento administrativo: comentarios a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*. Barcelona: Bosch, 1994, p. 60.

³ GALÁN GALÁN, Alfredo. “El sistema de administraciones públicas de Cataluña”. En TORNOS MAS, Joaquín (coord.). *Administración pública y procedimiento administrativo: comentarios a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*. Barcelona: Bosch, 1994, p. 135-185; FONT I LLOVET, Tomàs. “La administración plural: caracteres generales del régimen de las administraciones públicas”. En TORNOS MAS, Joaquín (coord.). *Administración pública y procedimiento administrativo: comentarios a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*. Barcelona: Bosch, 1994, p. 58-64; GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús y GONZÁLEZ PÉREZ, Francisco. *Comentarios a la ley de régimen jurídico de la administraciones públicas y procedimiento administrativo común (ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, 5 ed. Cizur Menor: Aranzadi, 2012, p. 320 y ss; PÉREZ MORENO, Alfonso. “El sistema de Administraciones públicas”. En BAENA ALCÁZAR, Mariano (dir.). *La reforma del Estado y de la Administración Española*. Madrid: Instituto de Administración Pública, 2013, y VILALTA REIXACH, Marc. *La encomienda de gestión: entre la eficacia administrativa y la contratación pública*. Cizur Menor: Aranzadi, 2012, p. 378.

en relación con la pluralidad en el ordenamiento jurídico⁴. Pasamos a continuación a explicarlo.

3. CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DESDE UNA PERSPECTIVA TERRITORIAL

La teoría de los sistemas permite explicar la articulación y funcionamiento de una organización a partir de la caracterización de sus miembros y las relaciones que se dan en su interior. La individualización y autonomía de cada miembro, pero a su vez, la existencia de un “todo” del cual hacen parte, permite entender el comportamiento y las relaciones que se dan entre ellos⁵.

La teoría de los sistemas puede ser aplicada a las administraciones públicas, en tanto que cada administración pública⁶ cuenta con autonomía para la toma de decisiones y puede ser considerada una “parte” o “elemento” de una estructura superior –de un “todo”–, que es el Estado complejo⁷. A su vez este “todo” y cada uno de los “elementos” deben perseguir un objetivo común.

⁴ Al respecto, Cfr. CORTESE, Fulvio. *Il coordinamento amministrativo: dinamiche e interpretazioni*. Milano: FrancoAngeli, 2012, p. 163-168. Allí se explica como la tesis de Santi Romano acerca de la pluralidad de ordenamientos jurídicos es admisible, aunque a primera vista podría pensarse que son excluyentes. La diferencia es que en esta tesis la coordinación entre ordenamientos jurídicos podría darse, mientras que en la teoría de los sistemas se da siempre con intensidades diversas. ROMANO, Santi. *L'ordinamento giuridico*, 2 ed. Sansoni: Florencia, 1946, p. 202.

⁵ LUHMANN, Niklas. "Membership and Motives in social systems". En *Systems Research*, vol. 13, No. 3, 1996, p. 245. Para profundizar más en la teoría de los sistemas, Cfr. LUHMANN, Niklas. *La sociedad de la sociedad*. México: Editorial Herder, 2007 y LUHMANN, Niklas. *El derecho de la sociedad*. México: Editorial Herder, 2009.

⁶ En la doctrina española se ha propuesto utilizar “administraciones públicas”, en plural, para demostrar esta singular situación. SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Fundamentos de Derecho Administrativo*, t. I. Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1988, p. 43-44. El sistema de administraciones públicas está compuesto por administraciones públicas, verdaderas personas jurídicas que cuentan con autonomía para sus decisiones, que a su vez están compuestas por órganos administrativos, encargados de funciones particulares en la misma persona jurídica. Podríamos decir que, incluso, el conjunto de órganos en una persona jurídica tiende a crear un sistema que se denomina persona jurídica – administración pública, pues tendrán las mismas características de unidades (órganos) que no cuentan con personalidad jurídica a diferencia de las personas jurídicas y se relacionan de forma distinta.

⁷ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús y GONZÁLEZ PÉREZ, Francisco. *Comentarios a la ley de régimen jurídico de la administraciones públicas y procedimiento administrativo común (ley 30/1992, de 26 de noviembre)*. 5 ed., Cizur Menor: Aranzadi, 2012, p. 320.

En la organización de la Administración pública española se establecen estos postulados en los arts. 2, 3 y 4 de la RJSP. Se individualizan cada una de las administraciones públicas (art. 2.1.), se explica el objetivo único que debe perseguir el sistema de administraciones públicas (el interés general establecido en el art. 3) y se establecen los principios generales que regulan la relación entre ellas (art. 3).

Ahora bien, este sistema de administraciones públicas se puede observar desde varias perspectivas, ya que existen subsistemas dentro de este sistema. Por ejemplo, existe un subsistema que comprende a las administraciones públicas vinculadas a un determinado sector de actuación, como es el caso de la sanidad, y existe un subsistema que comprende a las administraciones públicas clasificadas por la cobertura territorial asignada.

A este último caso nos referiremos, al sistema de administraciones públicas visto desde una perspectiva territorial. Este subsistema de administraciones públicas está compuesto por los entes territoriales que cuentan con autonomía para la toma de decisiones, independientemente del nivel de descentralización que exista en el Estado⁸. En la organización territorial española estaría compuesto por el Estado, las comunidades autónomas y los entes locales. En este último se pueden distinguir varias administraciones públicas como la provincia, el municipio y las entidades de rango inferior al municipio⁹.

El TC también ha explicado el funcionamiento del sistema de administraciones públicas desde una perspectiva territorial. Ha señalado que “dado que cada organización territorial

⁸ Esta clasificación del subsistema de administraciones públicas existe tanto en los Estados con niveles intermedios robustos, con una profunda descentralización, o Estados centralizados que garantizan autonomía a los entes territoriales. SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. *La teoría general del Derecho administrativo como sistema: objeto y fundamentos de la construcción sistemática*. Madrid: Marcial Pons, 2003, p. 270-279.

⁹ Esta clasificación del sistema de administraciones públicas ya la había hecho el TC al explicar la composición del Estado de las autonomías: “Esta unidad se traduce así en una organización -el Estado- para todo el territorio nacional. Pero los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder público, porque la Constitución prevé, con arreglo a una distribución vertical de poderes, la participación en el ejercicio del poder de entidades territoriales de distinto rango, tal como se expresa en el art. 137 de la Constitución al decir que «el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses». El precepto transcrito refleja una concepción amplia y compleja del Estado, compuesto por una pluralidad de organizaciones de carácter territorial dotadas de autonomía. Resulta así necesario delimitar cuál es el ámbito del principio de autonomía, con especial referencia a municipios y provincias, a cuyo efecto es preciso relacionar este principio con otros establecidos en la Constitución.” STC 4/1981, FJ 3.

dotada de autonomía es una parte del todo” no le es permitido a cada una de ellas ejercer sus competencias de manera separada. Continúa afirmando que “la unidad misma del sistema en su conjunto, en el que las diferentes entidades autónomas se integran [...] permiten, cuando no imponen, al legislador establecer fórmulas y cauces de relación entre unas y otras Administraciones locales y de todas ellas con el Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de las competencias que para la gestión de sus intereses respectivos les correspondan”¹⁰.

Este subsistema de administraciones públicas se caracteriza por lo siguiente:

- a. *Pluralidad de administraciones públicas.* Existe una multiplicidad de personas jurídicas que hacen parte del sistema de administraciones públicas, que tienen formas y funciones diversas. Por ejemplo, en este sistema encontramos desde Ministerios, que forman parte de la persona jurídica Estado, hasta municipios, personas jurídicas del nivel territorial local.
- b. *Objetivo común.* Existe una finalidad común que persiguen todas las administraciones públicas que hacen parte del sistema, independientemente de las competencias asignadas a cada uno de los elementos. Esta se encuentra, entre otras, en los arts. 3 de la RJSP y 1 de la CE.
- c. *Interacción.* La pluralidad de personas jurídicas públicas interactúa o se relacionan entre ellas para la satisfacción de las funciones asignadas a cada una y para la satisfacción del objetivo común. Esta interacción, que se concreta en las denominadas “relaciones interadministrativas”, puede ser espontánea o formalizada, y se concretará en los instrumentos establecidos en la legislación (convenios, contratos, planes, directrices, entre otros).
- d. *Funcionamiento a favor de la unidad y del sistema.* Cuando actúa cada administración pública lo hace tomando en cuenta la competencia que le ha sido otorgada y en el objetivo común encargado al sistema.

¹⁰ STC 27/1987 FJ 2.

4. COMPOSICIÓN Y FORMAS DE INTERACCIÓN DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Para comprender el funcionamiento del sistema de administraciones públicas es necesario revisar su (4.1.) composición y las interacciones que se crean (4.2.) en el interior y (4.3.) en el exterior del sistema.

4.1. Composición del sistema

El subsistema de administraciones públicas territoriales se integra por una pluralidad de administraciones públicas que cuentan con autonomía y contienen características particulares.

De un lado, las administraciones públicas que componen este subsistema son el Estado, las comunidades autónomas y los entes locales (provincias y municipios). Cada una de ellas se caracteriza por contar con autonomía que le permite gestionar sus propios intereses, tal como lo define el art. 137 de la CE. Sin embargo, esa autonomía que se garantiza a las que forman parte del sistema de administraciones públicas no llega a alcanzar soberanía, pues siguen dependiendo del “todo” denominado Estado¹¹.

De otro lado, cada una de las administraciones públicas mencionadas está configurada de una forma particular dependiendo de la porción territorial y las competencias asignadas. Así pues, el funcionamiento de la comunidad autónoma será diferente al del municipio. Este último tiene a cargo competencias que implican una relación de prestación de servicios y obras con el ciudadano, debido a su cercanía, mientras que la primera tiene algunas competencias similares a las del municipio, pero también tendrá que velar por el adecuado funcionamiento de las administraciones públicas que están dentro de su territorio.

¹¹ La doctrina y la jurisprudencia han explicado la diferencia entre la autonomía de los diferentes entes territoriales y su diferencia con la soberanía. Cfr. PÉREZ MORENO, Alfonso. “El sistema de Administraciones públicas”. En BAENA ALCÁZAR, Mariano (dir.). *La reforma del Estado y de la Administración Española*, Madrid: Instituto de Administración Pública, 2013; GALÁN GALÁN, Alfredo. *La potestad normativa autónoma local*. Barcelona, Atelier, 2001, p. 74-78, y STC 4/1981, FJ 3.

4.2. Interacción en el interior del sistema

Debido a la pluralidad de administraciones públicas, es frecuente que el interés que representa una de ellas se sobreponga al de otra. Cuando esto sucede las administraciones públicas deben interactuar entre ellas para buscar un adecuado funcionamiento del sistema. Estas interacciones entre los miembros del sistema han sido denominadas “relaciones interadministrativas”, como ya se ha dicho. Frecuentemente, en la doctrina se clasifican en relaciones de coordinación, control y cooperación o colaboración¹².

Estas relaciones entre los miembros del sistema se constituyen de diversas formas. Podrían constituirse de manera obligatoria o espontánea, dependiendo de lo que se encuentre señalado en la ley, y se representan de las más variadas formas. Por ejemplo, podrán celebrarse convenios de manera espontánea, que implican la cooperación entre administraciones públicas, mientras que un PPOS, que conlleva la coordinación de un ente local, se debe iniciar cuando lo señala el art. 36.2 de la LRBRL.

La intensidad de las relaciones de los miembros del sistema será mayor o menor, dependiendo de la necesidad de alineación y coherencia entre ellos. Por ejemplo, en la ordenación del territorio, la intervención de las diversas administraciones públicas será muy intensa, debido a los intereses que comprometen a todas las administraciones públicas involucradas. En esta materia el Estado adopta políticas generales y la comunidad autónoma aprueba los planes de ordenación territorial adoptados por los municipios¹³.

4.3. Interacción en el exterior del sistema

Entender las organizaciones como sistemas sirve para conocer su funcionamiento en el interior –en la relación entre sus miembros–, pero también sirve para que su

¹² PAREJO ALFONSO, Luciano. “Notas para una construcción dogmática de las relaciones interadministrativas”. En *Revista de Administración Pública*, No. 174, 2007, p. 167.

¹³ PONCE SOLÉ, Julio. *Discrecionalidad urbanística y autonomía municipal*. Madrid: Civitas, 1996, p. 63-65.

funcionamiento sea adecuado hacia el exterior ¹⁴. En el caso del sistema de administraciones públicas este es un aspecto primordial. El estudio sobre la organización administrativa sirve, en tanto que se procure un funcionamiento que favorezca a la sociedad. Si la organización administrativa no funciona bien en sus relaciones internas, tampoco funcionará bien al exterior.

En la actuación hacia el exterior, el sistema de administraciones públicas se ve como un “todo”. En esa medida, el particular exigirá un buen funcionamiento tanto de la persona jurídica pública a la cual acude, como del “todo” del cual hace parte, el Estado.

Por ello, la fragmentación que existe a raíz de la alta complejidad y diversidad de administraciones públicas no puede descargarse en el particular, sino que debe ser resuelta por el mismo sistema. Es por ello que sistema tiene que proveer una asignación de competencias adecuadas y un catálogo de relaciones interadministrativas que permitan solucionar de manera apropiada los inconvenientes que surjan como consecuencia de la pluralidad de administraciones públicas¹⁵.

5. CONSECUENCIAS DE IDENTIFICAR A LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS COMO UN SISTEMA: LA NECESIDAD DE GARANTIZAR SU ALINEACIÓN Y COHERENCIA

Entre las varias consecuencias que resultan de considerar la organización administrativa como un sistema, es pertinente resaltar la alineación y coherencia de los miembros en su funcionamiento en conjunto.

Cada uno de los elementos del sistema puede gestionar sus intereses con autonomía. En esa medida, las administraciones públicas bien pueden considerar de manera individual sus intereses y objetivos (una comunidad autónoma que vela solo por su interés), pero

¹⁴ PÉREZ MORENO, Alfonso. “El sistema de Administraciones públicas”, en BAENA ALCÁZAR, Mariano (dir.). *La reforma del Estado y de la Administración Española*. Madrid: Instituto de Administración Pública, 2013 y GALÁN GALÁN, Alfredo. *La potestad normativa autónoma local*, Atelier: Barcelona, 2001, p. 148.

¹⁵ FONT I LLOVET, Tomàs. “La administración plural: caracteres generales del régimen de las administraciones públicas”. En TORNOS MAS, Joaquín (coord.). *Administración pública y procedimiento administrativo: comentarios a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*. Barcelona: Bosch, 1994, p. 60.

eso llevaría a que la lógica de conjunto o sistema se perdiera. Así, pues, las competencias que ejercen cada uno de los miembros del sistema no pueden ser concebidas únicamente de manera individual, sino en función del sistema y en consecuencia se debe buscar que en su ejercicio exista una alineación y una coherencia¹⁶.

Esta alineación y coherencia repercutirán de manera considerable en la forma cómo se gestionen las relaciones entre la pluralidad de administraciones públicas. La naturaleza del vínculo que se da en estas relaciones interadministrativas se justificará dependiendo de la necesidad individual de cada administración pública y del propio sistema. Por ejemplo, podrán entablarse relaciones por la falta de medios administrativos o financieros de una administración pública, para lo cual otra administración podrá acudir a asistirle o colaborar con ella. En otras ocasiones, debido a la pluralidad de administraciones públicas a las que les concierne una materia, se requerirá que una que se encuentra en una posición de superioridad territorial adopte medidas de dirección sobre las demás sin que con ello se desconozca la autonomía. Este último caso lo desarrollamos a continuación.

6. LA RELACIÓN INTERADMINISTRATIVA DE COORDINACIÓN COMO INSTRUMENTO PARA CONSEGUIR LA ALINEACIÓN Y COHERENCIA DEL SISTEMA

Expuesta la necesidad de la alineación y coherencia y la importancia de la interacción al interior del sistema de administraciones públicas, pasamos a continuación a dar fundamento a la existencia de la coordinación como relación interadministrativa.

Es necesario cuestionar el fundamento y finalidad de la relación interadministrativa de coordinación, puesto que esta implica una afectación de la autonomía local del sujeto coordinado a partir de una decisión adoptada por una administración pública que está en un nivel territorial superior. Esta imposición de una administración pública sobre un

¹⁶ GRACIA RETORTILLO, Ricard. *La articulación competencial del gobierno local supramunicipal en el Estado autonómico*, Tesis doctoral defendida en la Universidad de Barcelona, 2014, p. 36 y 37. A su vez, la definición del principio jurídico de coordinación que expusimos en el capítulo anterior y que ha sido también adoptado por el TC se ajusta a los argumentos que estamos exponiendo: “la coordinación general debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades sanitarias estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema”. STC 32/1983, FJ N° 2.

gobierno local recuerda la antigua relación de jerarquía que se da entre administraciones públicas en los Estados centralizados. Sin embargo, explicar las formas de interacción en el interior del sistema de administraciones públicas permite justificar la capacidad de una administración pública de dirigir a un gobierno local en un Estado descentralizado¹⁷.

La justificación de la relación interadministrativa de coordinación se aborda desde dos aspectos: la inserción de los entes locales en el sistema de administraciones públicas y los poderes que se otorgan en el marco de la interacción de las administraciones públicas.

Desde el primer punto de vista, esto es, la inserción de los entes locales dentro del sistema de administraciones públicas, nos permitimos volver sobre la definición inicial que el TC había planteado sobre la finalidad de la coordinación de la siguiente manera “la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades sanitarias estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema”¹⁸.

Para que esta finalidad expuesta por el Tribunal se aprecie de una mejor manera, se debe recordar la posición de los entes locales dentro de un Estado. El gobierno local es una administración pública autónoma que se encuentra inserta dentro de un sistema donde existen administraciones públicas que cubren territorios de una extensión superior a la del ente local. A cada administración pública se le asignan competencias ajustadas a la porción de territorio que representan, por lo que aquellas que representan porciones de territorio más amplias serán las encargadas de garantizar la unidad del sistema en su territorio¹⁹.

El gobierno local, entonces, no mira a la comunidad autónoma como su superior jerárquico, pues no lo es, sino como una administración pública que tiene jurisdicción

¹⁷ A.A.V.V. “Conclusiones”. En A.A.V.V. *Informe sobre gobierno local*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas y Fundacio Carles Pi I Sunyer d'Estudis Autònemics i Locals, 1992, P. 467.

¹⁸ STC 32/1983, FJ 2. Esta sentencia fue la primera en fijar un concepto sobre la coordinación que aún hoy se utiliza.

¹⁹ KELSEN, Hans. *Teoría General del Estado*. México: Editora Nacional, 1979, p. 231.

sobre una porción de territorio superior a la suya y en consecuencia las decisiones que de allí provienen se acatan, pues perciben una visión más global sobre los gobiernos locales²⁰. El ente local sería una de las esferas de actuación que están en el Estado, tal como lo es la comunidad autónoma y la Nación. Todas esas esferas son distintas, pero a su vez interdependientes e interrelacionadas²¹.

En este punto podemos volver sobre lo señalado en la composición del sistema de administraciones públicas: sus miembros son entes territoriales que gozan de autonomía, pero no de soberanía, por lo que deben considerar la existencia de un Estado del cual hacen parte. La actuación de cada una de ellas puede encontrarse sometida a mecanismos de control o dirección, siempre que pretendan una alineación del sistema.

En esa medida, dentro de la porción territorial otorgada al sujeto coordinante existe una gran cantidad de entes locales que dictan actos parciales que deben hacerse compatibles con la globalidad del sistema de administraciones públicas en el que se encuentran. Esta es la razón por la cual la relación interadministrativa de coordinación se utiliza como un instrumento para concretarla.

Desde el segundo punto de vista, es decir, los poderes que se otorgan en el marco de la interacción de las administraciones públicas debemos hacer otras anotaciones. Con relación a la forma cómo se dan las interacciones en el interior del sistema habíamos señalado en el apartado anterior que serán de diversas formas y dependerán de las necesidades que requieran ser satisfechas. En esa medida, las administraciones públicas de un nivel territorial superior analizarán los gobiernos locales que pretenden alinear y hacer coherente con sus políticas y para ello utilizarán la medida que resulte más conveniente²².

²⁰ TOLLENAAR, Albertjan. “Soft Law and Policy Rules in the Netherlands”. En *Netherlands Administrative Law Library*, 2012, p. 6.

²¹ Al respecto, Cfr. FRUG, Gerald E. “The central-local relationship”. En *Stanford Law & Policy Review*, Vol. 25, No. 1, 2014, p. 3-6.

²² KAGAN, Robert. “Regulatory Enforcement Styles”. *Paper* presentado para el *Annual Meeting of the Law Society Association*, Boston, 1984, p. 6 y ss.

Las relaciones interadministrativas serán, pues, más o menos invasivas sobre la autonomía local. Se encontrarán desde convenios o acuerdos entre administraciones públicas hasta mecanismos de coordinación y control. Desde luego, prevalecerán las medidas que conlleven el acuerdo entre las administraciones públicas²³, debido a que es la que menos afecta la autonomía local, pero en ocasiones este tipo de mecanismos no serán suficientes para garantizar la alineación y la coherencia y se necesitarán aquellas más invasivas. Esta afirmación tiene un ejemplo claro en lo contenido en el art. 59 de la LRBRL que señala que los planes sectoriales podrán utilizarse siempre que los mecanismos de la relación interadministrativa de cooperación establecidos en artículos precedentes a esta norma no hayan sido eficaces o sean insuficientes para lograr la finalidad.

Si bien la CE ha robustecido considerablemente la autonomía local, ello no quiere decir que no se puedan adoptar algunas medidas que la limiten, siempre que sean justificadas. Este es el caso de la relación interadministrativa de coordinación.

Teniendo en cuenta que no existe la jerarquía en este sistema, resulta necesario otorgar poderes de dirección a determinadas administraciones públicas que se encuentran en niveles territoriales superiores²⁴. Este tipo de poder que contiene la competencia de coordinación, sin embargo, no es una fórmula jurídica que pretende la centralización, tal como vemos a continuación.

Mediante la relación interadministrativa de coordinación no es posible la alteración de la distribución competencial²⁵, por lo que no se permite con ella el traslado de la competencia material del coordinado al sujeto coordinante o a un tercero. En otras palabras, no supone un “vaciamiento competencial” del coordinado y un correlativo “fortalecimiento competencial” de otra administración pública.

²³ CORTESE, Fulvio. *Il coordinamento amministrativo: dinamiche e interpretazioni*. Milano: FrancoAngeli, 2012, p. 162.

²⁴ D'ALBERTI, Marco. “Coordinamento amministrativo: immagini per la ricerca di un concetto”. En AMATO, Giuliano y MARONGIU, Giovanni (dirs.). *L'amministrazione della società complessa: in ricordo di Vittorio Bachelet*. Bologna: Il Mulino, 1982, p. 57-58.

²⁵ STC 27/1987 FJ 2.

Se advierte, entonces, que aun cuando el sujeto coordinante se encuentra en un nivel territorial superior al del gobierno local coordinado, esta relación interadministrativa es un instrumento inocuo para la recentralización, pues no permite realizar un reparto o traslado de las competencias atribuidas a los entes locales. Por el contrario, una característica específica de esta relación interadministrativa es el reconocimiento jurídico de la competencia propia a coordinar del ente local.

Vista así, la coordinación no supone una forma de recentralización administrativa del Estado, sino un tipo de relación que permite que una de las partes pueda garantizar la alineación y coherencia de las demás partes del sistema. Es decir, estas medidas existen como contrapeso a aquellas fórmulas que permiten la descentralización y garantizan la autonomía de los entes territoriales y recuerdan la unidad del Estado del cual hacen parte²⁶.

²⁶ ORTEGA ÁLVAREZ, Luis. “Pluralidad de administraciones y técnicas organizativas”. En CANO CAMPOS, Tomás (coord.). *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho administrativo*, t. II. Madrid: Iustel, 2009, p. 63-64.

Régimen jurídico de la relación interadministrativa de coordinación que tiene por destinatario a un gobierno local

A continuación, revisaremos (1.) las referencias normativas que se encuentran sobre la relación interadministrativa de coordinación en diversos cuerpos normativos. A partir de lo encontrado, presentaremos unas (2.) conclusiones sobre la regulación de esta institución jurídica en España. Finalmente, haremos algunas observaciones en torno a (3.) la definición normativa de la coordinación y la capacidad legal y jurisprudencial de configurar la relación interadministrativa de coordinación

1. CUERPOS NORMATIVOS QUE SE REFIEREN A LA COORDINACIÓN INTERADMINISTRATIVA QUE TIENE POR DESTINATARIO A LOS GOBIERNOS LOCALES

En el presente epígrafe expondremos las referencias a la relación interadministrativa de coordinación en el ordenamiento jurídico español. Desde luego que lo que expondremos a continuación no corresponde a la totalidad de las normas que se refieren a la relación interadministrativa de coordinación, debido a que ello desbordaría nuestro objeto de estudio, sino los principales cuerpos normativos que tienen injerencia sobre la regulación de esta figura.

Los cuerpos normativos estudiados son (1.1.) la CE, (1.2.) la CEAL, (1.3.) Estatutos de Autonomía, (1.4.) la RJSP, (1.5.) la LRBRL y leyes autonómicas sobre régimen local, así como (1.6.) una selección de leyes sectoriales estatales y autonómicas. El análisis que realizaremos de la relación interadministrativa de coordinación en cada uno de estos cuerpos normativos no será exhaustivo, ya que ello lo haremos en cada uno de los apartados de este trabajo. Por el contrario, el objetivo de este epígrafe será fijar unas conclusiones sobre la forma como se ha regulado dicha figura en el ordenamiento jurídico español.

1.1. Constitución Española

Las alusiones a la relación interadministrativa de coordinación en la CE son pocas, pero importantes. Se trata de aquellas normas que atribuyen al Estado la competencia de coordinación sobre administraciones públicas –incluidos los entes locales– de la actividad económica, investigación científica y tecnológica y la sanidad (numerales 13, 15 y 16 del art. 149 CE).

La CE no desarrolla el significado de esta competencia de coordinación. Esto ha dejado un margen para que la jurisprudencia y la doctrina sean las que interpreten su contenido, gracias también al desarrollo que hizo la LRBRL sobre la figura.

Tal como hemos señalado en otro apartado de este escrito, el TC¹ ha señalado que la competencia de coordinación que se encuentra en el art. 149 CE se diferencia de la competencia para fijar bases, en tanto que esta última corresponde a una competencia de normación que le es atribuida al legislador, mientras que la competencia de coordinación general, según la definición establecida en esa oportunidad por el Tribunal, correspondía a la fijación de medios y sistemas de relación con la intención de que se logre la integración de los actos parciales en la globalidad del sistema.

Posteriormente, el TC, en un fallo que no estudiaba el art. 149 de la CE, estableció que mediante la competencia de coordinación se ejerce un poder de dirección sobre administraciones públicas que implica la posibilidad de adoptar decisiones unilaterales y obligatorias. Esta característica permitió dar sustantividad a esta figura² y, a su vez, diferenciarla de otras relaciones interadministrativas, tales como la cooperación o el control³.

¹ STC 32/1983, FJ 2. Sobre esta distinción haremos referencia en el apartado relativo a los efectos de la relación interadministrativa de coordinación, en particular en el apartado relativo a la diferencia entre delimitación de una competencia y la coordinación.

² STC. 214/1989 FJ 20. El poder de dirección que se da fruto del ejercicio de la competencia de coordinación se estudia en el apartado relativo a la habilitación jurídica, en particular en la diferencia entre competencia y potestad.

³ STC 214/1989 FJ 20. Esta distinción fue reiterada nuevamente en la STC 331/1993 FJ 5 y STC 111/2016 FJ 12. La diferencia frente a otras relaciones interadministrativas la estudiamos en el apartado relativo al concepto.

Además de ello, hay dos normas que se refieren a la coordinación: los arts. 103.1⁴ y 154 CE. El art. 103.1 hace referencia a la coordinación como un principio jurídico que rige toda la actuación de la Administración pública, por lo que no podemos incluirlo como una norma que se refiera a la relación interadministrativa.

Por su parte, el art. 154 CE hace referencia a la coordinación que se da entre la Administración General del Estado y la comunidad autónoma a través del delegado de la primera. Este ejemplo no está claro que se trate de la coordinación como una relación interadministrativa, puesto que dicha norma no va acompañada de un mecanismo específico que permita ejercer el poder de dirección (la unilateralidad y obligatoriedad) por parte del delegado de la Administración General del Estado. En esa medida, esta norma se refiere al principio jurídico de organización administrativa, salvo que una norma que la desarrolle permita ejercer una potestad de dirección sobre la comunidad autónoma.

1.2. Carta Europea de Autonomía Local

La CEAL es un tratado internacional que ha sido ratificado por España el 15 de octubre de 1985, por lo que se encuentra integrado al ordenamiento jurídico español. Según la doctrina española, lo contenido en ella resulta indisponible para el legislador y de aplicación obligada a todas las administraciones públicas⁵. La jurisprudencia

⁴ El art. 103.2 de la CE se refiere a la coordinación interorgánica, que no hace parte de nuestro objeto de estudio.

⁵ ORTEGA ÁLVAREZ, Luis. "La Carta Europea de Autonomía Local y el ordenamiento local español". En *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, No. 259, p. 483-486 y FERNÁNDEZ MONTALVO, Rafael. "La presencia de la Carta Europea de la Autonomía Local en los pronunciamientos jurisprudenciales sobre autonomía local de 2004". En *Anuario del Gobierno Local 2004*, Fundación Democracia y Gobierno Local, p. 312. No obstante, esta situación no es igual en todos los Estados firmantes, ya que existen diversos niveles de recepción de la CEAL. Cfr. MERLONI, Francesco. "La Carta Europea de Autonomía Local y su recepción en Italia y en España". En *Anuario del Gobierno Local 2010*, Fundación Democracia y Gobierno local, p. 501-503, TORNOS MAS, Joaquín. "Conferencia sobre la Carta Europea de Autonomía Local. (Barcelona, 23-25 de enero de 1992) Por un sistema de control de la Carta Europea de Autonomía Local". En *Revista de Estudios de la Administración Local*, Nos. 255-256, p. 815-821 y BAILEY, SH. "The Structure, Powers and Accountability of Local Government". En FELDMAN, David (ed.). *English Public Law*. Oxford: Oxford University Press, 2009, p. 213.

constitucional, por su parte, se ha referido a ella en reiteradas ocasiones e incluso comparte el concepto que allí se ha establecido sobre la autonomía local⁶.

La CEAL hace referencia expresa a las relaciones interadministrativas de control (art. 8) y cooperación (art. 10), pero no a la coordinación. No existe una explicación en este cuerpo normativo del por qué no se encuentra dicha relación interadministrativa, pero podría pensarse que es la falta de reconocimiento jurídico en todos los países miembros de la CEAL. En efecto, una de las conclusiones que podríamos extraer del estudio de esta figura en otros ordenamientos jurídicos es que la coordinación vista como un poder de dirección atribuido a una administración pública sobre un gobierno local no está ni reconocido en la normativa ni por la jurisprudencia constitucional en todos los Estados.

Aun cuando esta figura no se encuentre reconocida en todos los ordenamientos jurídicos, lo cierto es que sus características se encuentran en varios mecanismos de relación interadministrativa y la ausencia de una regulación por parte de la CEAL podría privarle a los Estados una garantía de protección de la autonomía local uniforme frente a las medidas que surgen de esta relación interadministrativa.

Sin embargo, teniendo en cuenta que la CEAL se encarga de regular la autonomía local, podríamos decir que algunas normas se aplican a los límites que desde esta perspectiva se pueden imponer sobre la relación interadministrativa de coordinación.

De un lado, el art. 4.4 CEAL establece que el ejercicio de las competencias de los entes locales debe ser normalmente libre y pleno y la única forma para limitarlas sería mediante una ley que así lo señale. En consecuencia, se requiere de una atribución legal de la competencia para coordinar, debido a que esta relación interadministrativa limita el ejercicio libre y pleno de competencias de los entes locales al exigir una determinada forma de actuación.

De otro lado, el art. 4.6 CEAL señala “las entidades locales deben ser consultadas, en la medida de lo posible, a su debido tiempo y de forma apropiada, a lo largo de los procesos

⁶ STC 4/1981 FJ 3, STC 32/1981 FJ 3, STC 27/1987 FJ 2, STC 170/1989 FJ 9, STC 109/1998, FJ 2, STC 161/2013 FJ 9 y STC 111/2016 FJ 8, entre otras.

de planificación y de decisión para todas las cuestiones que les afectan directamente”. En su esencia, el contenido de esta norma se asemeja al del art. 2.1. LRBRL y a lo que la jurisprudencia ha señalado como la protección constitucional de la autonomía local⁷, que establece la obligación al legislador de asegurar un derecho de intervención de los entes locales cuando una materia les afecte.

Nuevamente, teniendo en cuenta que la relación interadministrativa de coordinación condiciona la forma de actuar de los entes locales, éstos deben ser consultados antes de que se adopten los mecanismos de coordinación.

Se debe hacer un comentario sobre el art. 4.6 CEAL respecto de la expresión “en la medida de lo posible, a su debido tiempo y de forma apropiada” que sigue a las consultas que se deben hacer a los entes locales, puesto que se percibe ambiguo en su contenido. Se pueden plantear varias dudas de interpretación frente al sentido de esta expresión: que “en la medida de lo posible” se debe hacer una consulta a las entidades locales o que dicha consulta se debe hacer en el debido tiempo y la forma adecuada. Además de ello, si, como parece ser lo más razonable, se debe hacer la consulta, no queda claro cuál es el límite temporal en el cual se debe hacer.

La doctrina ha señalado que la CEAL cuenta con este tipo de inconvenientes de interpretación y aplicación principalmente por dos razones. Por un lado, la CEAL debía procurar un lenguaje común para los Estados firmantes que en ocasiones terminó por ser abstracto y ambiguo. Por otro lado, los Estados firmantes no se querían comprometer en grados tan altos que terminarían por ser contraproducentes y, por el contrario, se dejaron márgenes de apreciación para que cada Estado fijara condiciones ajustadas a su realidad⁸.

⁷ STC 154/2015, FJ 6 a). Por su parte, el art. 2.1. de la LRBRL señala “Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.”

⁸ HIMSWORTH, Chris. “Treaty-making for standards of local government: The European Charter of Local Self-Government and its possible application beyond Europe”. En *University of Edinburgh School of Law Working Paper*, No 2011/24, p. 8-9.

La aplicación de esta norma, entonces, requiere de un complemento normativo al interior de cada Estado y eventualmente una interpretación jurisprudencial que permita conocer el alcance que se le debe dar dicha norma en la relación interadministrativa de coordinación. Por ejemplo, en ocasiones algunos mecanismos de coordinación establecen una etapa específica que implica la intervención de los entes locales afectados, tal como veremos posteriormente.

1.3. Estatutos de Autonomía

Por regla general, en los Estatutos de Autonomía se encuentra la asunción por parte de la comunidad autónoma de la competencia de coordinación sobre determinadas materias y la coordinación sobre el funcionamiento de la diputación provincial⁹, además de la atribución de la competencia de coordinación a provincias sobre municipios. Excepcionalmente, se encuentran casos en que algunos Estatutos de Autonomía no atribuyen competencias de coordinación de manera explícita¹⁰ y que regulan la coordinación sobre gobiernos locales a través de los planes sectoriales¹¹.

Aparte de la regla general y la excepción mencionada, en algunos Estatutos de Autonomía se fijan algunas reglas particulares en torno a la relación interadministrativa de coordinación. Por ejemplo, algunos Estatutos de Autonomía contemplan la obligación de atender los mecanismos de coordinación que el Estado adopte en determinadas materias¹².

⁹ Es el caso de art. 96 del EAAnd, también en la disposición adicional tercera del EAGal y en el art. 59 del EAExt. El caso de Cataluña es especial en esta materia, pues concede a la Generalitat la competencia de coordinación sobre los planes de obras y servicios en su territorio. Al respecto Cfr. ORTEGA ÁLVAREZ, Luis. *El Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña y la garantía institucional de la autonomía provincial*. Madrid: Civitas, 1992, p. 67-95.

¹⁰ Por ejemplo, en el EABal, EACan, EACMan, EACLEo y en el EAICan.

¹¹ Art. 161 del EAArag.

¹² Ejemplos en el Art. 70.3 del EAArag, en el art. 115 del EACat y en el EAMad.

Además, algunos Estatutos de Autonomía han establecido una reserva de ley para el parlamento autonómico para establecer las fórmulas generales de coordinación y la relación de funciones de la provincia que deben ser coordinadas¹³.

En todo caso, por regla general en los Estatutos de autonomía no se encuentran normas que definen la relación interadministrativa de coordinación, ni los requisitos o presupuestos para su ejecución. Este es un aspecto que, como veremos con posterioridad, se remite a las leyes autonómicas que desarrollan el régimen de la administración local.

1.4. La Ley de Régimen Jurídico del Sector Público

La RJSP, se refiere principalmente a la coordinación como un principio jurídico (art. 3 y 140.1.e). Esta última norma señala que la “Administración Pública y, singularmente, la Administración General del Estado, tiene la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común, cuando así lo prevé la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico”.

La definición que se encuentra corresponde a la del principio jurídico en tanto que indica que la coordinación pretende la coherencia de las actuaciones de las administraciones públicas¹⁴. Esta obligación de cada administración pública no significa un poder de dirección sobre las demás, la búsqueda de la coherencia entre las administraciones públicas, que se puede lograr también de manera concertada.

Para finalizar, el art. 140.2 RJSP indicó que en relaciones de la Administración General del Estado y de la Comunidades autónomas con los entes locales prima lo establecido en la RJSP y en lo no regulado se somete a lo establecido en la LRBRL. En realidad, de la relación interadministrativa de coordinación no hay una regulación específica en la RJSP, a diferencia de la colaboración (arts. 141 y 142) y de la cooperación (arts. 143 a 154).

¹³ Art. 96 del EAAnd, art. 66 del EAVal y art. 59 de la EAExt.

¹⁴ En este sentido Cfr. NICOLÁS LUCAS, Asunción. “Principios de actuación y funcionamiento del sector público. Las relaciones interadministrativas”. En Revista *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, No. 63, octubre 2016, p. 46-48.

1.5. Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local y leyes autonómicas sobre régimen local

La LRBRL¹⁵ cuenta con una reserva de ley para la regulación de la autonomía local. En esta ley se establecen normas que se refieren a las relaciones que se entablan entre administraciones públicas y, particularmente, de éstas con los gobiernos locales. Esta norma es muy importante para nuestro objeto de estudio, debido a que en ella el TC encontró una evidencia de una regulación de la relación interadministrativa de coordinación sobre gobiernos locales, lo que permitió diferenciarla de la relación interadministrativa de cooperación¹⁶.

Esta ley se refiere a tres condiciones que se deben cumplir en la relación interadministrativa de coordinación con relación a: (i) la materia a coordinar debe afectar el interés del sujeto coordinante (art. 10.2), (ii) la obligación de cumplir con la legislación de la estabilidad presupuestaria con la coordinación (art. 10.3) y (iii) la obligación de la coordinación sea compatible con la autonomía local (art. 10.4). Además, se encuentra la regulación detallada de dos mecanismos de coordinación, que son el PPOS y los planes sectoriales (arts. 36.2 y 59).

Sin embargo, entre estas disposiciones no existe una definición de esta relación interadministrativa ni una regulación sistemática de la misma, ya que no se encuentran reglas generales en materia de creación y procedimiento que se deba seguir para la adopción de los demás mecanismos de coordinación.

De otra parte, este cuerpo normativo también cuenta con una regulación sobre la coordinación como principio jurídico de la organización administrativa. Así, los arts. 55

¹⁵ En la LHL, complementaria de la LRBRL, no existe una referencia expresa a la coordinación sobre los entes locales, pero sí existen normas que regulan aspectos de los planes, los cuales contienen medidas de coordinación.

¹⁶ STC 214/1989 FJ 20 literal f) “La diferencia existente entre las técnicas de cooperación y las de coordinación encuentra, en efecto, una adecuada expresión en la L.R.B.R.L., dado que, junto a los arts. 57 y 58, en los que se expresan esas técnicas cooperativas, ya sea funcional u orgánicamente, en los arts. 10.2, 59 y 62, se concretan facultades de coordinación de las Administraciones Públicas”.

y 58 LRBL exponen métodos a través de los cuales se puede lograr una alineación entre las administraciones públicas, que no son propiamente de la relación interadministrativa de coordinación.

La mayoría de las comunidades autónomas cuentan con una regulación de la relación interadministrativa de coordinación sobre gobiernos locales en las leyes autonómicas sobre régimen local. esta se refiere principalmente a los planes sectoriales ¹⁷, desarrollando así el art. 59 de la LRBL.

Esta regulación de los planes sectoriales puede variar dependiendo de cada comunidad autónoma. En términos generales se establece una definición de los requisitos de procedencia de la coordinación y la finalidad de la coordinación. Los precisamos a continuación:

- a. *Requisitos de procedencia.* Siguiendo lo establecido en el art. 10.2 de la LRBL, la coordinación procede cuando la materia trasciende los intereses del ente local, lo que ha sido también incorporado en la legislación autonómica¹⁸. Además, se indica que la coordinación procede cuando no se pueden lograr los objetivos mediante mecanismos de cooperación, disposición que se encuentra también en el art. 59.1 de la LRBL¹⁹.

¹⁷ Esta situación se encuentra en varias leyes autonómicas que se refieren a los gobiernos locales y Estatutos de Autonomía. Cuentan con esta regulación las comunidades autónomas de art. 58 de la LAULAnd, art. 161 de la EA Arag, art. 18 de la RJAPCan, art. 105 de la LRLCLeo, art. 148 del TRLMRLCat, art. 13 de la RIDCAExt, art. 206 de la LRALGal, art. 103 de la LALRio. No cuentan con esta regulación las comunidades autónomas de Asturias, Islas Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Navarra, País Vasco y Valencia.

¹⁸ Art. 76 de la LRLMur, art. 103 de la LALRio, art. 205 de la LRALGal, art. 146 del TRLMRLCat, art. 161 del EA Arag, art. 104 de la LRLCLeo y art. 58 de la LAULAnd. El interés como requisito para la relación interadministrativa de coordinación se encuentra desarrollado con profundidad en el capítulo relativo a la habilitación jurídica.

¹⁹ Los casos de Castilla y León y Galicia resultan interesantes, por cuanto en ellas se señala que la coordinación procede no solamente cuando la cooperación no logre cumplir los objetivos, sino que resulte inadecuado para ello. Art. 105.1 de la LRLCLeo, Ley 1/1998, de 4 de junio, y el art. 205 de la LRALGal. Este aspecto será profundizado en el apartado relativo a las garantías procedimentales que se encuentra en el epígrafe relativo a los límites de la relación interadministrativa de coordinación.

Como requisito se expone también la necesidad de definir cómo se tramita el procedimiento²⁰ y la materia o actividad que será coordinada. Debe identificarse con precisión el contenido del plan sectorial que se coordina, que incluye las condiciones, objetivos e incluso medidas de control sobre la actividad coordinada²¹.

- b. *Finalidad de la coordinación.* Según las leyes autonómicas, conlleva “la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica y la acción conjunta de las distintas administraciones públicas en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actuaciones parciales en la globalidad del sistema”²². Esta finalidad corresponde a la que ha adoptado la jurisprudencia sobre la coordinación.

Por último, dejando de lado los planes sectoriales, encontramos una regulación en la cual se admite la posibilidad de hacer una coordinación sobre una competencia de coordinación, es decir, una “coordinación en cascada”, tanto bajo la modalidad Estado – comunidad autónoma – ente local, como comunidad autónoma – provincia – municipio²³.

1.6. Selección de leyes sectoriales estatales y autonómicas

El estudio de la totalidad de las leyes sectoriales estatales y autonómicas desbordaría por completo el objeto de estudio planteado. Por tal motivo, se escogió un elenco de leyes que podrían tener interés por su regulación de los planes sectoriales. En el presente apartado expondremos un ejemplo del contenido de regulación de las leyes sectoriales y

²⁰ En algunas ocasiones la regulación llega hasta el detalle de concretar la forma como se debe adelantar el procedimiento de creación del instrumento de coordinación, en especial de definir como se garantizará la participación de los afectados por la medida como se encuentra en el art. 149 del TRLMRLCat

²¹ Es el caso del art. 161.1 de la LALArag, y 206.2 de la LRALGal. También lo tienen los arts. 105, 106 y 107 de la LRLCLEo, y el art. 15 de la RIDCAExt, con regulaciones más detalladas de la materia respecto a las medidas de control sobre medidas de coordinación.

²² Art. 205 de la LRALGal, art. 103 de la LALRio, y art. 58 de la LAULAnd.

²³ Este apartado se analizará con detalle en el epígrafe relativo a los efectos de la coordinación, en particular en el tema de los sujetos y las competencias coordinadas.

se dejará el estudio detallado de cada ley para el epígrafe en el cual se desarrollan los planes sectoriales.

En las leyes estatales sectoriales se encuentra una regulación detallada de los mecanismos de coordinación sobre entes locales. La razón principal es que el art. 59 de la LRBRL establece una reserva de ley a este tipo de leyes para que el Estado o las comunidades autónomas puedan aprobar planes sectoriales mediante los cuales se coordine a los entes locales.

A manera de ejemplo, podemos traer a colación la LGSAN, mediante la cual se atribuye al Estado una competencia de coordinación sobre el sector de la sanidad. Este caso resulta representativo, puesto que es uno de los desarrollos de la atribución de competencia de coordinación al Estado que se encuentra en el art. 149 de la CE y que además sirvió para que el TC definiera el concepto de coordinación²⁴.

En la ley que hemos tomado como ejemplo se indican los criterios sobre los cuales el Estado puede ejercer su competencia de coordinación (art. 70 LGSAN), que en términos generales se refiere a los fines u objetivos mínimos comunes de prevención, protección, promoción y asistencia sanitaria, así como el marco de actuaciones y prioridades para alcanzar un sistema sanitario coherente, armónico y solidario, entre otros. El art. 70.4 LGSAN señala expresamente que las comunidades autónomas deben acatar los criterios que establezca el Estado en la materia e incluirlos en sus planes y presupuestos anuales, demostrando el poder de dirección sobre los entes locales. Entre el art. 70 y el art. 77 LGSAN se establecen diversas formas de concretar la relación interadministrativa de coordinación, como por ejemplo de planes en materia de sanidad.

La misma idea la podemos trasladar al ámbito autonómico, ya que el art. 59 atribuye la competencia para aprobar planes sectoriales al gobierno autonómico. Debido a la reserva de ley del art. 59 LRBRL, allí se atribuye la competencia para la elaboración de los planes. A manera de ejemplo, el art. 98.1 b) de la LICAAnd, otorga a la Consejería la competencia para elaborar un plan autonómico de gestión de residuos.

²⁴ STC 32/1983 FJ 2.

Como este se pueden encontrar varios ejemplos que establecen fórmulas específicas de coordinación de la Administración del Estado o de las comunidades autónomas y que cuentan con una mayor o menor regulación sobre la materia.

2. CONCLUSIONES EN TORNO A LA REGULACIÓN NORMATIVA DE LA RELACIÓN INTERADMINISTRATIVA DE COORDINACIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

De la revisión del elenco de cuerpos normativos que se refieren a la relación interadministrativa de coordinación presentada anteriormente extraeremos las conclusiones más importantes en cuanto al (2.1.) método de regulación y el (2.2.) marco normativo común.

2.1. Sobre su método de regulación

En síntesis, podríamos decir que la regulación de la relación interadministrativa de coordinación se encuentra dispersa en varios cuerpos normativos. Por regla general, en la CE y los Estatutos de Autonomía se atribuyen competencias de coordinación al Estado, las comunidades autónomas y las provincias, al paso que en la LRBRL y sus desarrollos autonómicos se contempla una regulación sobre el procedimiento y los mecanismos de coordinación.

Los cuerpos normativos que contienen la regulación más desarrollada de la relación interadministrativa de coordinación son la LRBRL y las leyes autonómicas de desarrollo básico y leyes sobre la autonomía local. Cuatro comentarios podemos hacer en cuanto a la regulación: (a) existe, (b) no es sistemática, (c) no es clara, pero es (d) suficiente y (f) podría variar.

- a. *Existencia.* Aunque parezca obvia, una característica importante del ordenamiento jurídico español es que existe una regulación de la relación interadministrativa de coordinación. Esta afirmación debemos hacerla porque no es frecuente que los ordenamientos jurídicos tengan una regulación normativa específica para la

relación interadministrativa de coordinación y que la jurisprudencia constitucional la reconozca y desarrolle.

- b. *No es sistemática.* Como hemos mencionado, para identificar aquellas normas que son aplicables a esta institución jurídica se debe hacer una recopilación de normas entre varios cuerpos normativos.

Esto se debe principalmente a que no es una institución jurídica que se encuentra definida ni caracterizada completamente en la ley, sino que la jurisprudencia ha definido y desarrollado a partir de las normas existentes. Sobre este aspecto profundizaremos en el epígrafe siguiente.

- c. *No es claro.* El contenido de la regulación que se encuentra en estas leyes no es claro, puesto que no permite identificar de manera sencilla la diferencia entre la relación interadministrativa y el principio jurídico. Si no revisa la jurisprudencia o la doctrina antes del análisis normativo, no se entendería el alcance que se le ha dado a la figura, en particular en cuanto al poder de dirección sobre un gobierno local.

La falta de un método de regulación sistemático y claro puede llevar a que no se comprenda la relación interadministrativa de coordinación y se concreten los riesgos más graves que hemos mencionado en el acápite relativo al concepto: que se confunda con una forma de jerarquía y se afecte la autonomía local.

- d. *Es suficiente.* La regulación que se encuentra, en todo caso, es suficiente para entablar una relación interadministrativa de coordinación, sin que con ello se afecte a la autonomía local. Esto se puede confirmar en la aplicación práctica de la figura día a día y en los estudios doctrinales y la jurisprudencia que han desarrollado la materia.
- e. *Es variable tanto en tiempo como en espacio.* La configuración normativa de la relación interadministrativa de coordinación puede ser variable en el tiempo,

debido a que se encuentran establecidas en cuerpos normativos que son susceptibles de ser modificados de forma fácil.

Teniendo en cuenta que este tipo de normas donde se ha desarrollado más la figura (LRBRL y leyes de desarrollo básico y de autonomía local) podrían ser modificadas más fácilmente que la CE o un Estatuto de Autonomía, se puede pensar que su regulación podría estar sujeta a cambios, si el legislador lo propone. En todo caso, en las modificaciones recientes de la materia no se observa una intención legislativa de cambiar esta figura o de darle una nueva interpretación a la misma. Aun cuando la LRSAL utilizó la expresión coordinación, en esta no se observa un cambio específico de las características de esta figura.

De otra parte, se puede decir que la configuración normativa de la relación interadministrativa de coordinación puede ser variable en el espacio, es decir, en el territorio. La razón principal es que cada comunidad autónoma tiene la posibilidad de dictar normas que regulen la configuración de esta relación interadministrativa en cuanto al procedimiento de tramitación y desarrollo de esta figura.

Esta afirmación se hace con una salvedad: el marco normativo común. Tal como lo estudiaremos a continuación, existe un grupo definido de normas que deben ser respetadas por el legislador (estatal o autonómico) a la hora de dictar normas que regulen la relación interadministrativa que estudiamos.

2.2. Marco normativo común

Las disposiciones que se refieren al tema se encuentran dispersas en todo el ordenamiento jurídico y solo una recopilación normativa, tal como la hemos hecho aquí, permite observar la existencia de un marco normativo común contemplado en la CE, CEAL, Estatutos de Autonomía y LRBRL.

De cierta forma, este marco normativo común se concibe como un conjunto de normas que deben ser acatadas tanto por el legislador, a la hora de desarrollar la configuración de

esta relación interadministrativa, como por la administración pública, cuando deba adoptar un mecanismo de coordinación que no cuente con una regulación de su procedimiento.

Las reglas del marco normativo común de la coordinación sobre los entes locales son las siguientes:

- a. *Requisitos de procedencia de la coordinación.* 1) La atribución de la competencia de coordinación sobre los entes locales debe estar establecida en la ley (art. 4.4 CEAL) y 2) la coordinación sobre los entes locales se puede realizar únicamente cuando la actividad coordinada trascienda el interés propio de la entidad local coordinada (art. 10.2 LRBRL).
- b. *Procedimiento administrativo de adopción del mecanismo de coordinación.* Cuando se adopten mecanismos de coordinación se debe garantizar al ente local afectado la posibilidad pronunciarse sobre ellos (art. 4.6 CEAL y art. 2.1 LRBRL)²⁵.
- c. *Límite de la coordinación.* El ejercicio de competencias de coordinación debe ser compatible con la autonomía local (art. 10.4 LRBRL, modificado por el art. 1.4 LRSAL).
- d. *Finalidades que debe cumplir la coordinación.* Existen dos tipos de finalidades que se deben cumplir en la relación interadministrativa: una tradicional y otra novedosa. (1) La tradicional corresponde a lograr una integración de diversos actos parciales. Las leyes autonómicas la han incorporado a partir de lo establecido en la jurisprudencia constitucional. (2) La novedosa se refiere a que la coordinación sobre los entes locales debe asegurar el cumplimiento de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (art. 10.3 LRBRL).

²⁵ Sobre la intervención del ente local se hará un análisis detallado en el apartado correspondiente a los límites, en particular en el de las garantías procedimentales.

- e. *Normativa de las comunidades autónomas.* En cada Estatuto de Autonomía o ley autonómica de desarrollo básico podrán encontrarse disposiciones que regulen el plan de obras y servicios y la “coordinación en cascada” que deberán ser respetadas dentro del territorio que aplica. A esto nos referimos cuando indicamos que la relación interadministrativa de coordinación tiende a ser variable en cada territorio.

Este marco normativo fija las reglas que deberán ser seguidas por el sujeto coordinante y el sujeto coordinado independientemente del mecanismo de coordinación que se utilice. El objetivo de este grupo de reglas es garantizar que la autonomía local no se vea afectada cuando se adopte un mecanismo de coordinación. Ellas nos servirán a lo largo de este trabajo para exponer cada etapa de la relación interadministrativa.

Aun cuando no se cuente con un cuerpo normativo que condense toda la normativa relativa a la relación interadministrativa de coordinación, sí es necesario que este marco normativo común sea conocido por las administraciones públicas para evitar que esta relación interadministrativa sea utilizada por parte de los sujetos coordinantes como un mecanismo de jerarquía.

3. LA DEFINICIÓN NORMATIVA DE LA COORDINACIÓN Y LA CAPACIDAD LEGAL Y JURISPRUDENCIAL DE CONFIGURAR LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS

La (3.1.) ausencia de la definición legal de la relación interadministrativa de coordinación no impide que se pueda entablar a partir de la normativa existente y la interpretación constitucional que se ha hecho. A continuación, dedicamos unas líneas a (3.2.) reflexionar sobre la capacidad de configuración del legislador y la jurisprudencia de las relaciones interadministrativas y (3.3) la existencia de esta figura en ordenamientos jurídicos donde la jurisprudencia constitucional no identifique el poder de dirección.

3.1. La ausencia de una definición legal no implica la imposibilidad de entablar la relación interadministrativa de coordinación

En el presente capítulo se ha puesto en evidencia que no existe una norma en el ordenamiento jurídico español que defina la coordinación como relación interadministrativa en los términos que hemos expuesto en el epígrafe relativo al concepto. Además de ello, faltan en la normativa algunas de sus características como el poder de dirección y la atribución de esta competencia a una administración pública que está en un nivel territorial superior.

En realidad, tal como lo vimos en el estudio jurisprudencial, ha sido el TC a partir de la STC 214/1989, estudiando unas determinadas normas relativas a la coordinación en la LRBRL, la que ha entendido que fruto de la atribución de la competencia de coordinación se atribuye un poder de dirección sobre un ente local. En dicho fallo se caracterizaba la figura y podría distinguirse de principios jurídicos y relaciones interadministrativas que se asemejaban.

En consecuencia, en el caso particular español, la opción de identificar este poder de dirección se encuentra en la interpretación constitucional que se hizo sobre esta competencia, pero no podemos desconocer la dificultad que en ocasiones representa la identificación en la normativa de la relación interadministrativa y el principio jurídico y otras figuras afines.

Se colige de lo anterior que el operador jurídico deberá hacer un ejercicio de interpretación para identificar si se encuentran frente a la figura objeto de estudio, analizando si cuenta con las características que hemos mencionado.

Este ejercicio de interpretación servirá por dos razones. De un lado, evitará la confusión de la relación interadministrativa con el principio jurídico y otras relaciones entre administraciones públicas y, de otro lado, porque permitirá aplicar todas las garantías correspondientes a la coordinación. En esa medida, si se interpreta que el mecanismo utilizado es propio de la relación interadministrativa de coordinación deberán tomarse en consideración todos los presupuestos y garantías que corresponden a ésta, que deben

seguirse particularmente para evitar que se concrete la potencialidad de afectar la autonomía local.

3.2. Capacidad del legislador y del juez de configurar las relaciones interadministrativas: la posibilidad de variación del concepto a partir de cambios jurisprudenciales

Se debe partir de la premisa que, aun cuando en la normativa relativa a la materia no esté establecida una definición y falten algunas de sus características, la relación interadministrativa de coordinación en España se puede llevar a cabo. La doctrina jurisprudencial más reciente conserva el desarrollo que hemos hecho hasta aquí, pues la STC 111/2016 ratifica la existencia de la relación interadministrativa de coordinación.

Sin embargo, debemos reflexionar sobre un escenario posible respecto a la relación interadministrativa de coordinación. Tomando en cuenta que ha sido la jurisprudencia constitucional la que ha configurado su concepto y características, bien podría esta en algún momento modificarla o eliminarla. El legislador y el juez constitucional tienen la capacidad de configurar las relaciones interadministrativas, por lo que podrían reducir el abanico de opciones que existen.

En esa medida, el juez podría reforzar un principio constitucional, como el de la autonomía local, y le daría una prevalencia sobre el principio de unidad²⁶. Concretamente, bien es posible que la jurisprudencia constitucional señale que la atribución de una competencia de coordinación implique solamente la concertación entre las administraciones públicas interesadas –no un poder de dirección– y con ello se eliminaría la posibilidad de que este tipo de competencias conlleve una imposición sobre un ente local

La configuración de las relaciones interadministrativas por el juez y el legislador ha quedado en evidencia en varias ocasiones. De hecho, el propio caso de la relación interadministrativa de coordinación sirve para explicar esta afirmación, en tanto que fue

²⁶ DAVIDSON, Nestor M. "Localist administrative law". En *The Yale Law Journal*, Vol. 6, No. 126, 2017, p. 597.

el mismo juez constitucional el que configuró todos los elementos para identificar esta figura a partir de la STC 214/1989. También podría plantearse el del control sobre administraciones públicas al fijar inicialmente que este implicaba casos de legalidad y no de conveniencia, salvo aquellos que se puedan fundamentar en la CE²⁷, y la reciente ampliación al control de conveniencia a partir de la crisis económica de 2007 y que se vio reflejada en la LRSAL²⁸.

Ahora bien, el hecho de que se dé una nueva configuración de la expresión “coordinación” no quiere decir que no exista una relación interadministrativa de coordinación tal como la estamos estudiando. Sobre esto nos pronunciaremos a continuación.

3.3. El ejercicio del poder de dirección por parte de una administración pública que tiene por destinatario un ente local en ordenamientos jurídicos donde no se ha reconocido normativa o jurisprudencialmente la relación interadministrativa de coordinación

La configuración normativa y jurisprudencial de la relación interadministrativa de coordinación es propia del ordenamiento jurídico español. Del estudio del ordenamiento jurídico italiano y francés, por ejemplo, no se advierte un reconocimiento uniforme por la doctrina, la normativa y la jurisprudencia de una relación interadministrativa con idénticas características: el ejercicio del poder de dirección de una administración pública sobre un ente local que cuenta con autonomía.

En esa medida, es válido cuestionarse si en aquellos ordenamientos jurídicos donde no se ha estudiado esta figura de la misma forma que se ha hecho en España se pueden encontrar

²⁷ STC 4/1981, FJ 3 y GIMÉNEZ I CORRONS, Eva. *Los controles administrativos sobre los entes locales*. Madrid: Marcial Pons e Institut d'Estudis Autònòmics, 2001, p. 181.

²⁸ MEDINA GUERRERO, Manuel. "La reforma del régimen local: una honda transformación de las relaciones intergubernamentales". En *Cuadernos de Derecho Local*. No. 34, 2014, p. 158, BOIX PALOP, Andrés. "Sentido y orientación de la Ley 27/1983 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: autonomía local, recentralización y provisión de servicios públicos locales". En *REALA Nueva Época*. No. 2, 2014, p. 5 y GARRIDO JUNCAL, Andrea. "Competencias y servicios públicos locales: el nuevo panorama en España tras la LRSAL". En *Dereito*, No. 25, 2016, p. 219. A.A.VV. *Nous governs locals: regeneració política i estabilitat pressupostària*. Barcelona: Institut d'Estudis de l'Autogovern, 2016, p. 252.

ejemplos de esta relación interadministrativa de coordinación. El caso que utilizaremos será el del ordenamiento jurídico italiano.

En Italia la doctrina clásica había reconocido la existencia de una coordinación con supraordenación²⁹ y, aunque se asimilaba a la figura que estamos estudiando, porque se hablaba de un poder de dirección, fue ideado para definir las relaciones que se constituían entre administraciones públicas y sus administraciones instrumentales.

A su vez, si estudiamos la reforma de 2001 del título quinto de la Constitución italiana se observa en el art. 114 que existe la intención de poner a la par y en este orden a los municipios, provincia y regiones respecto de la Administración del Estado³⁰. Ello daría a pensar que una relación interadministrativa de coordinación que conlleve un poder dirección no es posible.

Después de esta reforma constitucional, la jurisprudencia constitucional que ha estudiado la relación entre Estado y regiones (el nivel intermedio que se asemeja a las comunidades autónomas) ha indicado que se debe preferir el acuerdo sobre las medidas de imposición entre estas dos instancias³¹.

Se puede concluir entonces que no existe una jurisprudencia consolidada, tal como la que existe en España, donde se indique que, en las relaciones entre una administración pública y otra administración pública, incluyendo un ente local, puede darse un poder de dirección que no afecte los entes locales y, más bien, la tendencia es hacia la búsqueda de acuerdos en las relaciones interadministrativas, es decir, a la relación entre administraciones públicas de cooperación.

No obstante, podríamos decir que determinadas normas permiten evidenciar la existencia de un poder de dirección de administraciones públicas sobre gobiernos locales en el

²⁹ BACHELET, Vittorio. "Coordinamento". En *Scritti Giuridici*. Milán: Giuffrè editore, 1981, p. 171 (publicado originalmente en Enciclopedia del diritto, X, Giuffrè, Milano, 1962), MIGLIARESE TAMBURINO, Francesca. *Il coordinamento nell'evoluzione dell'attività amministrativa*. Padua: Cedam, 1979, p. 41-75.

³⁰ VANDELLI, Luciano. *Il sistema delle autonomie locali*, 6a ed. Bologna: Il Mulino, 2015, p. 43-47

³¹ Esto se hace evidente de los Sentencia 303/2003 y Sentencia 251/2016. Al respecto Cfr. CORTESE, Fulvio. *Il coordinamento amministrativo: dinamiche e interpretazioni*. Milán: FrancoAngeli, 2012, p. 77-80.

ordenamiento jurídico italiano. Parte de la doctrina³², incluso, se refiere a la existencia de esta relación interadministrativa. Dos son los ejemplos que se puede tomar: el plan estratégico metropolitano que adopta la ciudad metropolitana (*città metropolitana*) sobre los municipios³³ y la competencia de coordinación atribuida a la provincia, que ha sido identificada por la doctrina como de coordinación sobre los municipios que no conlleva jerarquía³⁴.

Se advierte bajo el ejemplo italiano que si bien la jurisprudencia constitucional no ha dictado una doctrina que permita configurar la existencia de esta relación interadministrativa de manera pacífica y consolidada como se ha dado en España, el estudio de determinadas competencias y mecanismos de relación interadministrativa hacen ver la existencia de un poder de dirección que puede ejercer una administración pública sobre un gobierno local.

Es por ello que podemos decir que la relación interadministrativa de coordinación podría subsistir en ordenamientos jurídicos donde no se ha reconocido constitucionalmente, tal como se ha hecho en España. Si bien no se denominaría de esta manera, en los ordenamientos jurídicos se pueden encontrar casos en los cuales a una administración pública se le atribuyen competencias que implican la dirección sobre un ente local y cumplen con los requisitos que hemos mencionado en el epígrafe relativo al concepto

³² DE DONNO, Marzia. “Tra coordinamento e collaborazione: enti di area vasta ed unioni di comuni”. En VANDELLI, Luciano, GARDINI, Gianluca y TUBERTINI, Claudia (eds.). *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*. Rimini: Maggioli, 2017. En prensa.

³³ El plan estratégico metropolitano es definido como un acto de dirección, así: “*adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel predetto territorio, anche in relazione all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle regioni, nel rispetto delle leggi delle regioni nelle materie di loro competenza*” El literal a) del art. 44 de la Ley No. 56 de 7 de abril de 2014, “*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*”, también conocida como *Legge Delrio*. Sobre esta y otras disposiciones que constituyen un tipo de *indirizzo*, Cfr. TUBERTINI, Claudia. “La Città metropolitana tra Regione, Comuni ed Unioni. Analisi delle relazioni istituzionali”. En *Urban@it Background Papers*, No. 1, 2015, p. 3-4 y 229-234 y VANDELLI, Luciano. “L'innovazione del governo locale alla prova: uno sguardo comparato agli Statuti delle Città metropolitane”. En *Istituzioni del Federalismo*, número especial, 2014, p. 229-234.

³⁴ CERULLI IRELLI, Vincenzo. “La provincia metropolitana”. En *Intervención en el congreso organizado por la Provincia de Bolonia denominado “Il titolo V della Costituzione, il ruolo della Provincia e della città metropolitana”*, 7 de febrero de 2003, p. 2. <<http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/CERU/CERULLI-ProvinciaMetropolitana-7_2_0.pdf>> [Consulta: 12 de enero de 2017] y MERLONI, Francesco. “Le funzioni sovracomunali tra provincia e regione”. En *Istituzioni dei federalismo*, No. 5, 2006, p. 52-54.

(decisiones de carácter unilateral y obligatorio). El ejemplo más frecuente es la capacidad de aprobar planes o directrices que son vinculantes sobre los entes locales, es decir, que no implican un acuerdo entre las administraciones públicas, y el de funciones encargadas a administraciones territoriales de un nivel intermedio.

El estudio que hacemos aquí nos permite identificar entonces la existencia de una figura que en España se ha denominado “relación interadministrativa de coordinación”, pero que en otros ordenamientos jurídicos podría no tener el mismo nombre. Ello no obstaría para que el poder de dirección con que cuentan administraciones públicas de niveles territoriales superiores a los entes locales deba respetar las mismas garantías que hemos planteado para evitar que con ellos se afecte la autonomía local.

No está de más finalizar reiterando que este argumento es válido, siempre y cuando no exista una regulación del legislador o la doctrina jurisprudencial donde se configure la relación interadministrativa de coordinación, para admitirla o para prohibirla.

En otras palabras, bien es posible que la normativa o la jurisprudencia en su capacidad de configuración de las relaciones interadministrativas prohíban expresamente la posibilidad de entablar relaciones que conlleven un poder de dirección sobre los gobiernos locales. En estos casos no serían válidas aquellas normas que señalan que las administraciones públicas pueden adoptar planes o programas de manera unilateral y de obligatorio cumplimiento para los entes locales, en tanto que existiría una regulación normativa o una interpretación por parte de la jurisprudencia que las define como contrarias a derecho.

La razón por la cual esto podría suceder, tal como lo mencionamos en el acápite anterior, es la intención del juez constitucional de dar mayor prevalencia al principio de autonomía local sobre la unidad y eficacia del sistema de administraciones públicas.

Habilitación jurídica para coordinar

El sujeto coordinante requiere una habilitación para iniciar la relación interadministrativa de coordinación. En el ordenamiento jurídico español, la habilitación para coordinar está compuesta por la competencia de coordinación y el interés sobre la materia. Para desarrollar esta idea expondremos (1.) la competencia de coordinación y la potestad de dirección, lo que nos servirá para caracterizar cada una de ellas e identificar sus particularidades. Seguidamente estudiaremos (2.) la atribución de la competencia de coordinación, donde nos dedicaremos en la forma cómo debe estar definida en la normativa. Después revisaremos la perspectiva del sujeto coordinante, es decir, (3.) el ámbito subjetivo en el ejercicio de la competencia de coordinación. Por último, haremos mención del (4.) determinado interés de la administración pública coordinante y del ente local sobre la materia a coordinar.

1. LA COMPETENCIA DE COORDINACIÓN Y LA POTESTAD DE DIRECCIÓN

En otros apartados de esta tesis hemos dicho que la coordinación es un vocablo que desde la perspectiva jurídica tiene varias acepciones, muchas de ellas ligadas a la misma temática de la organización administrativa. Pues bien, en el presente apartado nos encargaremos de estudiar la competencia que da lugar la relación interadministrativa, la cual ha sido denominada también coordinación.

Para ello se estudiará (1.1.) la definición de la competencia de coordinación como una competencia instrumental, seguidamente (1.2.) la potestad de dirigir a otra administración pública, y por último (1.3.) las características de la potestad de dirigir a un ente local.

1.1. La competencia de coordinación como competencia instrumental

La competencia de coordinación es el título que habilita a una administración pública para ejercer un poder de dirección sobre un ente local. Este título habilitante permite,

entonces, entablar una relación entre administraciones públicas: coordinante y coordinado.

La competencia de coordinación existe para garantizar el funcionamiento interno del sistema de administraciones públicas. Sus consecuencias hacia el exterior (la sociedad), son indirectas: en la medida en que se ejerzan mecanismos de coordinación que sirvan para un buen funcionamiento de la Administración pública, la administración coordinada podrá prestar un buen servicio público. Esta afirmación nos hace traer a colación la clasificación de las competencias administrativas entre materiales e instrumentales¹.

Las competencias propias materiales consisten en la prestación de un servicio público o realización de una obra dirigida a los ciudadanos. Del art. 25.2 de la LRBRL podemos tomar un ejemplo el literal c) como ejemplo de este caso: “Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales”. Se trata de aquellas competencias por las cuales existe la Administración pública, ya que tienen un marcado propósito de interés general.

Las competencias propias instrumentales, por su parte, existen por la complejidad de la Administración pública. El hecho de que esta se haya convertido en un sistema compuesto de varios elementos que deben funcionar de manera alineada y coherente requiere que tengan a disposición instrumentos que les permitan cumplir con esta función. Este tipo de competencias no tienen como destinatario los ciudadanos, sino la misma Administración pública.

El ejemplo más frecuente que se utiliza es el de las competencias de coordinación y cooperación que fueron atribuidas a las provincias por el art. 36.1 de la LRBRL y que,

¹ Si bien esta clasificación no se encuentra tan desarrollada por la doctrina administrativa, existen varios estudios donde se ha definido. Al respecto Cfr. GRACIA RETORTILLO, Ricard. “Las provincias”. En ALMEIDA CERREDA, Marcos, TUBERTINI, Claudia y COSTA GONÇALVES, Pedro. *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*. Cizur Menor: Civitas, 2015, p. 202-220, ZAFRA VÍCTOR, Manuel. “Relaciones entre municipios y provincias”. En *Cuadernos de Derecho Local*, No. 29, 2012, p. 125.

como dice la doctrina, se trata de competencias “que están al servicio de las necesidades de los municipios”².

Así pues, en tanto que el objeto de la competencia de coordinación es que se entable una relación interadministrativa que permita la alineación y la coherencia de las administraciones públicas, ella es considerada una competencia instrumental.

1.2. Potestad de dirigir a otra administración pública

La competencia de coordinación, que sirve para iniciar la relación interadministrativa objeto de estudio, integra una potestad de dirigir a los entes locales. Esta potestad se traduce en la consecuente limitación a la libertad de decisión con que cuenta el ente local sobre las competencias propias coordinadas.

Podemos definir la potestad de dirección que integra la competencia de coordinación como el poder de una administración pública de imponer de manera unilateral y obligatoria decisiones sobre los entes locales, siempre que ellas no conlleven un desconocimiento de la titularidad de sus competencias propias y de la autonomía local.

El verbo “dirigir”, según la RAE, tiene varias acepciones, pero la que más se acercaría a aquella potestad que se da como consecuencia de la competencia de coordinación es: “Encaminar la intención y las operaciones a determinado fin”³.

Traemos esta definición ya que nos permite ver que la dirección no necesariamente elimina la voluntad de los dirigidos, sino que busca que éstos cumplan un determinado fin a partir de lo establecido por el sujeto que dirige. Se advierte, pues, que incluso la acepción coloquial de la voz “dirigir” no se refiere al desconocimiento de la autonomía de elementos dirigidos, sino que se refiere a la orientación de ellos.

² ZAFRA VÍCTOR, Manuel. “Relaciones entre municipios y provincias”. En *Cuadernos de Derecho Local*. No. 29, 2012, p. 126.

³ *Diccionario de la Real Academia Española* [en línea]. <<<http://dle.rae.es/?id=DrN2G6M>>> [Consulta: 1 de diciembre de 2016].

La jurisprudencia constitucional en vigencia de la LRBRL ha identificado algunos elementos que permiten definir el poder de dirección que se da como consecuencia de la competencia de coordinación que estamos estudiando. Desde la perspectiva del sujeto coordinante, el poder de dirección conlleva una imposición sobre un ente local⁴, es decir, el mecanismo de coordinación proferido es unilateral y obligatorio. Desde la perspectiva del ente local, se reconoce la titularidad de competencias propias, por lo que éstas que no pueden ser sustraídas, es decir, se garantiza la autonomía local⁵.

La potestad de dirigir a otra instancia administrativa no es propia e única de la relación interadministrativa de coordinación. Se da en varios ámbitos, tales como en las relaciones interadministrativas que se dan entre una administración pública y un ente instrumental⁶. También se encuentra una potestad de dirección en las relaciones de jerarquía que se dan entre órganos de una misma administración pública⁷.

No obstante, tal como lo hemos hecho notar, el poder de dirección que se da entre una administración pública y un ente local es diferente, debido a la protección constitucional de la autonomía local que se encuentra en los arts. 140 y 141 CE.

Se podría decir que el antecedente más cercano de este poder de dirección entre administraciones públicas en vigencia de la Constitución de 1978 se encontraba en el art. 7 de la LRL⁸, que otorgaba una potestad de dirección al Ministerio y a la Gobernación sobre los municipios y provincias cuando ejercieran competencias compartidas.

⁴ STC 214/1989 FJ 20 y STC 109/1998 FJ 13.

⁵ STC 27/1987. Al respecto Cfr. MENÉNDEZ, Pablo. *Las potestades administrativas de dirección y de coordinación territorial*. Madrid: Civitas, 1993, p. 98-128.

⁶ ORTEGA ÁLVAREZ, Luis. "Pluralidad de administraciones y técnicas organizativas". En CANO CAMPOS, Tomás (coord.). *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho administrativo*, t. II. Madrid: Iustel, 2009, p. 60 y 61.

⁷ SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Principios de derecho administrativo general*, t. I, 3ª ed. Madrid: Iustel, 2015, p. 401 y 402. Sobre la diferencia entre la relación interadministrativa de coordinación y la jerarquía nos pronunciamos en el epígrafe relativo al concepto.

⁸ Art. 7 de la LRL: "En las materias que la Ley no confie expresamente a la exclusiva competencia de los Municipios y las Provincias, actuarán unos y otras bajo la dirección administrativa del Ministerio de la Gobernación".

La LRL, que fue promulgada en 1955, alcanzó a tener vigencia durante la CE, por lo que una vez demandada por inconstitucionalidad dicha norma con la intención de ajustarla a los nuevos parámetros constitucionales el TC se pronunció de manera enfática sobre la imposibilidad de esta potestad de vulnerar la autonomía de los entes locales. La conclusión de esta corporación fue que allí se concedía un poder genérico de dirección al Estado que era incompatible con los arts. 140 y 141 de la CE. Añadió, en todo caso, que era posible que en determinados ámbitos se pudiera otorgar un poder de dirección a determinadas administraciones públicas⁹. La doctrina, antes de que estuviera en vigencia la CE, ya venía reclamando el exceso que podría representar esta norma frente a la autonomía de los entes locales¹⁰.

Los estudios sobre esta norma no profundizaron en la definición del poder de dirección. Lo único que se puede deducir del análisis expuesto por la jurisprudencia y la doctrina sobre este antecedente normativo es que cuando se le otorga autonomía a una administración territorial, como se dio con la CE de 1978, el poder de dirección no puede ser atribuido de manera genérica al Estado. Se trata de un poder excepcional del cual puede hacer uso una administración pública solo cuando le ha sido atribuido por la ley en casos específicos.

1.3. Características de la potestad de dirigir un ente local

En el presente apartado expondremos las características de la potestad de dirigir a los entes locales. Para una mayor claridad en la exposición, las dividiremos en dos tipos, de

⁹ “El mencionado precepto, al otorgar una potestad de dirección genérica a la Administración del Estado, refleja una concepción acerca de la posición del Municipio y la Provincia en el Ordenamiento que se opone al gobierno y administración autónomas que garantizan los arts. 140 y 141 de la Constitución.

La conclusión anterior no excluye en absoluto que la coordinación de las administraciones públicas pueda corresponder a la del Estado (como recoge el art. 154 de la Constitución en relación a las Comunidades Autónomas), ni que en determinadas materias pueda otorgársele poderes puntuales de dirección por razón de la incidencia del ejercicio de una competencia en otros intereses generales ajenos a los propios de la entidad local.” STC 4/1981 FJ 12.

¹⁰ SALAS HERNÁNDEZ, Javier. “El tema de las competencias: instrumentación de las relaciones entre el Estado y la administración local desde la perspectiva de la descentralización territorial”. En MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián. *Descentralización administrativa y organización política*, t. II. Madrid: Alfaguara, 1973, p. 393 y 394.

un lado las características que trae la potestad de dirección por ser precisamente una potestad y, de otro lado, las características sustantivas propias del poder de dirección.

1.3.1. Características en cuanto a potestad.

Tomando en consideración que la dirección es una potestad, vale la pena recordar algunas características de las potestades y la forma como se aplicarían al caso particular de la dirección.

- a. *Definición del contenido de la potestad de dirección.* Teniendo en cuenta que se trata de una potestad y no de un derecho subjetivo¹¹, el poder de dirección no se encuentra vinculado a ninguna relación jurídica que constituya entre la administración pública coordinante y el ente local, tal como podría ser el de una relación contractual. Por el contrario, sus efectos jurídicos vienen determinados previamente por el ordenamiento jurídico, precisamente como lo hace la normativa y la jurisprudencia que se refiere a la materia. En consecuencia, sujeto coordinante y coordinado no podrían pactar los efectos que puede tener una potestad de dirección sobre un determinado ente local, sino atenerse a lo ya establecido por el ordenamiento jurídico.
- b. *Capacidad de disposición de la potestad.* Teniendo en cuenta las características de la potestad, la dirección en principio es inalienable, intrasmisible e irrenunciable¹², lo que implica que su capacidad de disposición es limitada. Sin embargo, varias consideraciones debemos hacer en cuanto a la transmisibilidad de la competencia de coordinación, es decir, de la titularidad de esta potestad. Sobre ello profundizaremos más adelante.

¹¹ La forma como normalmente la doctrina explica el concepto de potestad es confrontándolo con el de derecho subjetivo. Lo diferencian desde la perspectiva del origen, objeto, interés y su capacidad de disposición. Al respecto Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho administrativo*, t. I, 17 ed. Cizur Menor: Aranzadi, p. 479 y ss y SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Principios de Derecho administrativo*, v. I, 4 ed. Madrid: Centro de Estudios Ramón Aceres, 2002, p. 397 y ss.

¹² GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho administrativo*, t. I, 17 ed. Cizur Menor: Aranzadi, p. 481. Es una doctrina reiterada del TC que aun cuando se dé una cierta aquiescencia por parte de un titular de una competencia cuando otra administración pública, ello no implica por tanto una renuncia a la competencia asignada. STC 11/1984 FJ. 1.

- c. *Reglada o discrecional*. Las potestades bien pueden ser regladas o discrecionales en la medida en que la administración pública tenga una mayor o menor libertad para ejercer la potestad de la que es competente. Teniendo en cuenta que se trata de una potestad que podría afectar gravemente la autonomía local, debería preferirse una potestad reglada.

En el ordenamiento jurídico se encuentra tanto la sola expresión “coordinación” respecto de una determinada materia, como la identificación de los límites hasta los cuales se puede coordinar. La intensidad de la regulación de la coordinación permitirá saber la libertad que tiene la administración coordinante para adoptar el mecanismo de coordinación. Esto definirá el alcance de la relación interadministrativa¹³.

Sin embargo, la naturaleza misma de la coordinación implica una valoración por parte del sujeto coordinante para la definición de los objetivos que se pretenden alcanzar en las materias coordinadas. Es por esto que la potestad de dirección debería ser discrecional, pero con una regulación detallada que evite abusos de la figura por la parte de la administración pública coordinante y que tome en consideración las garantías de la autonomía local que expondremos a lo largo de este estudio. En este sentido el TC indica que no es posible la atribución de una competencia de coordinación con un grado de indeterminación tan alto que permita el sujeto coordinante decidir el alcance de la facultad de coordinación¹⁴.

1.3.2. Características sustantivas.

Las dos características sustantivas del poder de dirección son la obligatoriedad y la unilateralidad. Estas dos devienen del reconocimiento que ha hecho la jurisprudencia del poder de dirección como una “imposición” sobre el ente local¹⁵.

¹³ ALBERTÍ ROVIRA, Enoch. “La coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas”. En *Documentación Administrativa*, No. 230-231, 1992, p. 59.

¹⁴ STC 111/2016 FJ 12.

¹⁵ STC 214/1989 FJ 20 y STC 109/1998 FJ 13.

Además de la descripción de estas características que haremos a continuación, remitimos a los comentarios que haremos en el capítulo relativo a los efectos de la relación interadministrativa de coordinación.

- a. *Obligatoriedad*. Se traduce en que el ente local queda vinculado a lo definido por el sujeto coordinante. Consiste pues en la “simple sujeción o sometimiento de otros sujetos (normalmente de un círculo de sujetos) a soportar sobre su esfera jurídica los eventuales efectos derivados del ejercicio de la potestad”¹⁶.

La obligatoriedad no es un rasgo distintivo que solo se encuentra en la potestad que se da como consecuencia del ejercicio de la competencia de coordinación. Si se analizan las demás relaciones interadministrativas (cooperación y control) notamos que se encuentran allí también. Por ejemplo, uno de los efectos que se dan en un convenio celebrado entre administraciones públicas es precisamente la obligatoriedad de lo pactado.

- b. *Unilateralidad*. La dirección otorga un poder unilateral al sujeto coordinante, lo que significa que la decisión final de coordinación es adoptada por ésta. La importancia de esta característica se puede explicar si se define la bilateralidad o multilateralidad, que es lo opuesto a la unilateralidad, en tanto que en ellas las decisiones que se adopten deben contar con el acuerdo de la voluntad de todos los sujetos involucrados. En la potestad de dirección la decisión de coordinación no conlleva el acuerdo del sujeto coordinado.

Ahora bien, el hecho de que en la potestad de dirección no haya decisiones bilaterales, no quiere decir que no se deba escuchar a la entidad local coordinada. De hecho, esto es una garantía de la autonomía local en cuanto resulta provechoso escuchar la posición del ente local, pues es posible que el mecanismo de coordinación afecte de manera sensible su autonomía. En todo caso, aun cuando se escuchen planteamientos de la parte coordinada, no debe olvidarse que la

¹⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho administrativo*, t. I, 17 ed., Cizur Menor: Aranzadi, 2015, p. 480.

decisión será unilateral, es decir, al final será la administración pública coordinadora quien adopte la decisión.

2. ATRIBUCIÓN DE LA COMPETENCIA DE COORDINACIÓN

Después de estudiar el concepto de la competencia de coordinación, pasamos a revisar la forma como se da la atribución de esta competencia. Se explicará por qué (2.1) la atribución de la competencia debe ser por ley, (2.2.) la identificación en la normativa de una competencia de coordinación y de un mecanismo de coordinación. Seguidamente se estudiará (2.3.) si la competencia de coordinación debe estar explícita (no implícita). Y por último se estudiarán (2.4.) las razones por las cuales se asigna una competencia de coordinación a una determinada administración pública.

2.1. Atribución de la competencia debe ser por ley

La competencia de coordinación es atribuida a una administración pública por el ordenamiento jurídico. Afirmado esto descartamos, por supuesto, que la atribución de la competencia sea dada por particulares. Pasamos a continuación a revisar la forma como el ordenamiento jurídico puede atribuir esta competencia.

La competencia de coordinación debe estar atribuida en la ley¹⁷. La razón es que la potestad que ella confiere a la administración pública trae consecuencias desventajosas sobre el coordinado, tales como la limitación de la autonomía local. La CEAL y la jurisprudencia constitucional coinciden en esta afirmación. Así, el art. 4.4. de la CEAL contempla la prohibición de la limitación de la autonomía local por parte de una autoridad estatal o regional “más que en el ámbito de la ley” y el TC señala que en tanto que la coordinación limita el pleno ejercicio de las competencias locales, solo puede producirse en las condiciones previstas en la ley¹⁸.

¹⁷ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. “La coordinación administrativa como concepto jurídico”. En *Documentación Administrativa*, Nos. 230-231, 1992, p. 23.

¹⁸ STC 27/1987 FJ 2.

Cuando se utiliza la expresión “la ley” se hace referencia a esta en términos amplios, por lo que podemos incluir dentro de las normas jurídicas que pueden asignar la competencia de coordinación a aquellas que se encuentran en la Constitución, los Estatutos de Autonomía, leyes estatales y leyes autonómicas. Es decir, la ley a la cual nos referimos es a la que produce el legislador.

El uso de la expresión la ley es en sentido estricto y no general, porque si se utilizara este último incluiríamos la posibilidad de que se atribuya una competencia de coordinación a través de un reglamento. En otras palabras, sería la misma administración pública la que atribuiría una competencia para dirigir a un ente local, y consistiría, pues, en la posibilidad de que la administración se “auto-atribuyere” la competencia de coordinación, lo que está prohibido por la jurisprudencia constitucional¹⁹. Visto así se correría el riesgo de afectar la autonomía local, puesto que se dejaría en manos de la misma administración pública la definición de los casos y forma en que se pudiera dirigir a un ente local.

El tipo de ley –estatal o autonómica– en la cual se atribuya la competencia en cuestión dependerá del nivel territorial de la administración pública que haga las veces de coordinante. En este contexto cobra importancia el “carácter bifronte”²⁰ del régimen local, que consiste en que la regulación de la autonomía local se puede dar desde dos frentes legislativos, el estatal y el autonómico. Tomando en cuenta lo anterior y recordando que la coordinación afecta la autonomía local, la relación interadministrativa de coordinación, y en particular la atribución de la competencia para coordinar, podrían estar reguladas en ambos frentes.

Ahora bien, cuando se pretenda atribuir la competencia de coordinación a una autoridad del orden estatal, solo podrá ser por Constitución o ley estatal y no podrá venir atribuida por una ley autonómica²¹. Por el contrario, si la competencia se atribuye a una administración pública del orden autonómico o local, además de poder estar atribuida por la Constitución, bien podría estar asignada en leyes estatales o autonómicas o podría estar

¹⁹ STC 111/2016 FJ 12 c).

²⁰ STC 23/1983.

²¹ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. “La coordinación administrativa como concepto jurídico”. En *Documentación Administrativa*, No. 230-231, 1992, p. 22-23.

atribuida en una ley estatal y ser desarrollada por una ley autonómica, así como la atribución por Estatuto de autonomía.

Traemos el ejemplo que se encuentra en la LRBRL por el papel tan significativo que juega sobre la autonomía local²². Varias reglas que se encuentran en este cuerpo normativo que se refieren a la relación interadministrativa de coordinación, en particular al procedimiento que se debe seguir para hacerlo efectivo (art. 10, 59 y 62). Estas normas, como veremos, se encuentran desarrolladas en múltiples leyes autonómicas.

Además de lo anterior, se debe respetar el régimen constitucional de distribución de competencias. En esa medida, por ley no podría trasladarse a una comunidad autónoma una competencia de coordinación que constitucionalmente se encuentra atribuida al Estado. Por ejemplo, no podría promulgarse una ley que indique que la coordinación general de la sanidad se encuentra atribuida a la comunidad autónoma de Cataluña, pues eso afectaría la competencia constitucional atribuida al Estado en el art. 146.1.16 de la CE.

Analizado lo anterior, faltaría indicar que la titularidad de la competencia de coordinación no podría estar atribuida por un convenio o contrato de la administración pública²³. En un fallo del TS en el que dos administraciones públicas celebraban un convenio con una mancomunidad y en dicho convenio se le atribuía una competencia de coordinación a esta última. Para este Tribunal, “no resulta posible condicionar la libertad de actuación o el ejercicio de las competencias que configuran la autonomía de los Entes locales a través de mecanismos convencionales nominalmente de cooperación, como es el Convenio que se contempla en el presente proceso que se decide en segunda instancia, pero que incluye

²² Una breve exposición de la relación entre LRBRL y la autonomía local Cfr. RIVERO YSERN, José Luis. *Manual de Derecho Local*, 7 ed. Cizur Menor: Aranzadi, 2014 p. 55.

²³ “En consecuencia, necesitada la potestad de coordinación en sentido estricto de su impresión en la Ley, y de ser conferida a Administraciones de nivel territorial superior respecto de las Administraciones inferiores, se concluye en la no admisión como fuente normativa el Convenio o Acuerdo entre Administraciones Públicas, sin expresa atribución legal, lo que conduce a rechazar la conformidad a Derecho del Acuerdo impugnado.” BANDRÉS, José Manuel. “Relaciones interadministrativas de cooperación y de coordinación y áreas metropolitanas (comentario a la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 30 de diciembre de 1991)”. En *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, No. 1976, 1993, p. 636. También se encuentra una afirmación en ese sentido en SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. “La coordinación administrativa como concepto jurídico”. En *Documentación Administrativa*, No. 230-231, 1992, p. 22.

cláusulas que configuran el verdadero carácter coordinador de la Junta de la Mancomunidad”²⁴.

Nuevamente el argumento de la autonomía local entra al debate y lo resuelve a favor de la garantía que conlleva atribuir la competencia de coordinación solo por parte del legislador. Teniendo en cuenta los efectos que produce esta relación interadministrativa, ni siquiera el mismo sujeto coordinado podría pactar con otra administración pública el poder de dirección que en esta relación interadministrativa se da.

2.2. La identificación en la normativa de una competencia de coordinación y de un mecanismo de coordinación

La identificación de la competencia de coordinación y de un mecanismo de coordinación requiere de una interpretación del operador jurídico. En la normativa se encuentran referencias a mecanismos de coordinación, a la competencia de coordinación y al principio jurídico de coordinación. solo un adecuado ejercicio de interpretación en el que se siga la pauta que a continuación definimos, permite identificar plenamente la atribución de una competencia de coordinación.

Tanto la competencia de coordinación como el mecanismo de coordinación deben estar establecidos en la ley. La razón es que ambos suman la habilitación y el instrumento que permiten el ejercicio de la competencia para coordinar a un ente local. Teniendo en cuenta que el vocablo coordinación tiene múltiples acepciones, la sola expresión “coordinación” en una ley no es suficiente para entender atribuida la coordinación a una administración pública. Es necesario constatar que efectivamente se atribuye al ente local la posibilidad de adoptar una decisión administrativa de manera unilateral y obligatoria sobre el ente local.

Dos son las variantes que se pueden utilizar entonces: que en una norma jurídica se encuentre una competencia de coordinación atribuida a una administración pública y un mecanismo de coordinación, que sea –por supuesto unilateral y obligatorio– o la sola

²⁴ STS 5130/1997, FJ 5.

habilitación para utilizar un mecanismo de coordinación. Este último caso es posible, ya que la atribución a una administración pública para adoptar un mecanismo de coordinación denota la atribución de una competencia para coordinar a un ente local. No podemos dejar de señalar que no es necesario que se establezca la competencia y el mecanismo estén en el mismo artículo.

Descartamos de estas variantes el caso de la atribución de una competencia de coordinación que no cuente con una concreción en un mecanismo de coordinación específico en el ordenamiento jurídico. Por ello no nos encontramos de acuerdo con la posición del TC²⁵ cuando señaló que los mecanismos de coordinación debían ser flexibles y no atenerse a la rigidez de una reserva de ley. La razón es que las múltiples acepciones de la voz “coordinación” no permiten identificar la intención del legislador para la atribución de la competencia que permite trabar una relación interadministrativa de coordinación. En ocasiones, podría tratarse de una referencia a la coordinación como principio o el uso de la voz “coordinación” de manera incorrecta para referirse a la cooperación.

Veamos con ejemplo lo que hemos señalado hasta aquí. Sobre la primera situación, esto es, la atribución de una competencia de coordinación y la concreción de un mecanismo de coordinación en el ordenamiento jurídico podemos indicar la letra a) del art. 36.1 de la LRBRL que señala que le corresponde a la provincia la coordinación sobre los entes locales. En estos casos pueden ocurrir dos cosas. La primera es que haya otra norma jurídica que establezca el mecanismo idóneo para llevar a cabo esa coordinación, como ocurre efectivamente en este caso, ya que la letra a) del art. 36.2 de la misma ley identifica que deben ser los PPOS los mecanismos a través de los cuales se debe llevar a cabo esta coordinación.

También es posible que a una administración pública se le atribuya la competencia de coordinación sin un mecanismo de coordinación específico. En estos casos el sujeto coordinante podría acudir a cualquier otro mecanismo de coordinación establecido en el

²⁵ Según el TC existen otros mecanismos de coordinación que incluso no requieren reserva de ley para creación. Esto por cuanto “los instrumentos de coordinación han de ser flexibles, lo que se compadece mal con la rigidez que es constitucional a la ley”. STC 331/1993 FJ 5.

ordenamiento jurídico siempre que encuentre que este sea adecuado para el cumplimiento de la finalidad que se pretende conseguir²⁶. Un ejemplo es que a una determinada autoridad autonómica le sea conferida una competencia de coordinación en materia de infraestructura vial y para ello utilice el plan sectorial del art. 59 LRBRL.

Recordemos que la segunda situación expuesta es que la utilización de la expresión coordinación en el ordenamiento jurídico no da lugar a la atribución de la competencia de coordinación o podría estarse refiriendo de manera errónea a la relación interadministrativa. Explicaremos nuestra posición con dos ejemplos. En primer lugar, traemos a colación el art. 149.1.15 de la CE, mediante el cual se atribuye una competencia de coordinación al Estado en materia de investigación científica y técnica, pero no se especifica inmediatamente el sentido de esta competencia. En el supuesto hipotético en que no existiera un desarrollo legislativo de esta norma, el Estado puede cumplir dicha coordinación no solo a través de mecanismos que permitan ejercer un poder de dirección sobre otra administración –siempre que el mecanismo esté establecido en la ley–, sino que también puede hacerlo a través de mecanismos bilaterales y de concertación, que garanticen una actuación articulada de la administración pública.

En segundo lugar, traemos el caso del art. 58.1 de la LRBRL que indica que para la coordinación interadministrativa las leyes del Estado o de las comunidades autónomas pueden crear órganos de colaboración compuestos por éstas y los entes locales, lo que corresponde a una manifestación de la cooperación entre administraciones públicas y no de la relación interadministrativa de coordinación.

En nuestro parecer, esta posición es más respetuosa con la autonomía local, ya que debido a la pluralidad de acepciones que se encuentran en la normativa de la voz “coordinación”, se entenderá atribuida únicamente en el caso en que se concrete claramente un mecanismo en el que se evidencie la unilateralidad y obligatoriedad. En esa medida, si se encuentra enunciada la voz “coordinación” en el ordenamiento jurídico será un mero indicio para el intérprete de la atribución de la competencia que habilita a entablar la relación interadministrativa de coordinación, pero no será suficiente para que ella se concrete.

²⁶ KAGAN, Robert. “Regulatory Enforcement Styles” *paper* presentado en Boston para el *Annual Meeting of the Law Society Association*, 1984, p. 6 y ss.

No hace falta tampoco que se haga referencia a la “competencia de coordinación”, ya que el mismo ordenamiento jurídico se refiere de diversas formas a esta materia. En la jurisprudencia podemos notar la diversidad de formas de referirse a la coordinación: “competencia”²⁷, “facultad”²⁸, “potestad”²⁹ o “técnica”³⁰. Las tres primeras se refieren a la misma institución jurídica: la competencia y la facultad o potestad que ella contiene. La última, por su parte, es una expresión que se utiliza frecuentemente para referirse tanto a la relación interadministrativa como a la competencia. Todas ellas servirán para tener el indicio de la existencia de una atribución de esta competencia.

Para finalizar nos referiremos a dos casos puntuales con relación a la competencia de coordinación que la jurisprudencia ha tratado y que deben ser mencionados. El primero consiste en que no se puede deducir la atribución de una competencia de coordinación en un Real Decreto de transferencias, ya que éstos solo sirven para, como bien está señalado, transferir competencias del Estado a una comunidad autónoma³¹.

2.3. La competencia de coordinación debe estar explícita (no implícita)

Un aspecto que debemos resolver es si la competencia de coordinación debe estar explícita, esto es, expresamente establecida en la normativa, o puede estar implícita en otra competencia atribuida a una administración pública. La figura de las competencias implícitas había sido utilizada en el derecho anglosajón y en el derecho constitucional para indicar el tipo de poderes que se podían inferir atribuidos a la Federación deducidos de su posición general y no establecidos expresamente en la Constitución³².

²⁷ STC 81/2005 FJ 1 y STC 111/2016 FJ 12.

²⁸ STC 109/1998 FJ 13 y STC 111/2016 FJ 12.

²⁹ STC 194/2004 FJ 8.

³⁰ STC 214/1989 FJ 20, STC 331/1993 FJ 5 y STC 86/2014 FJ 5.

³¹ STC 125/1984, FJ 1 y STS 13788/1989, FJ 3.

³² GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho administrativo*, t. I, 17 ed., Cizur Menor: Aranzadi, 2015, p. 486.

Este debate lo podemos trasladar a la relación interadministrativa de coordinación que se entablan con los entes locales. Nos referimos únicamente a esta relación interadministrativa, ya que en el caso de la cooperación se ha entendido que la administración pública no necesita que para todos los casos en que se pretenda trabar una relación de ese tipo exista una competencia expresa para poder llevarla a cabo³³. Ello a diferencia de la coordinación, ya que, como mencionamos en el apartado anterior, requiere de una competencia atribuida por la ley para poder iniciarla.

Consiste pues en identificar si la competencia de coordinación es una de aquellas competencias implícitas que se pueden inferir atribuidas a determinadas administraciones públicas, Estado o comunidad autónoma, por su posición territorial superior respecto al ente local.

Antes de referirnos a las consecuencias prácticas de este debate, debemos señalar dos posiciones sobre la posibilidad de que una competencia esté implícita. Por un lado, aquella que indica que la competencia de coordinación se encuentra implícita en la competencia de normación de una administración pública y, por otro lado, la que indica que la competencia de coordinación se encuentra implícitamente atribuida a una administración pública si esta y ente local les han sido atribuidas competencias materiales en idéntico sector.

La primera posición que ha sostenido la jurisprudencia constitucional consiste en que la competencia de coordinación se encuentra implícita en la competencia de normación atribuida a una administración pública. En una primera etapa, cuando apenas comenzaba a definir la coordinación, distinguió la competencia de coordinación y la de fijación de bases, pero afirmó que la primera reforzaba y complementaba la segunda³⁴. Posteriormente, se pasó de la fijación de bases a la competencia de normación en general, y en este último caso, según se afirmaba, la administración pública a la cual le era atribuida la competencia de normación no podía desentenderse de su ejecución³⁵. Todo

³³ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. “La coordinación como concepto jurídico”. En *Documentación Administrativa*, Nos. 230-231, 1992, p. 27-29.

³⁴ STC 32/1983 FJ 2.

³⁵ STC 104/1988 FJ 2 y 3.

ello sirvió para señalar, en definitiva, que la “coordinación es una facultad que guarda estrecha conexión con las competencias normativas, de modo que el titular de estas últimas ostenta aquella facultad como complemento inherente”³⁶.

La segunda posición sería que la competencia de coordinación se entiende implícita en las competencias materiales asignadas a una administración pública, siempre que el ente local cuente con una competencia material sobre el mismo sector. En otras palabras, que se trate de competencias compartidas. Siguiendo esta posición la doctrina propone que se admita la competencia de coordinación en espacios donde se deduce del contenido mismo del título competencial o si se aprecia que existe un vacío en el contenido de facultades que hace difícil alcanzar la finalidad pública propuesta a una administración pública, por lo cual recurre a entenderlas como una potestad inherente³⁷.

Definir que la competencia de coordinación sea solo explícita o pueda ser también implícita tiene una consecuencia jurídica muy importante. La ampliación o reducción de la cantidad de competencias de coordinación asignadas a las administraciones públicas. En efecto, si consideramos que se trata de una competencia que debe ser explícita, la coordinación se limitará a unos determinados casos en que en el ordenamiento jurídico le atribuya a una administración pública un poder de dirección sobre un ente local. En el caso contrario, si se amplía la posibilidad a que sea implícita, se permitirá en muchas más ocasiones. La repercusión es evidente: la relación interadministrativa de coordinación afecta la autonomía local, por lo que una mayor cantidad de competencias propias sometidas a coordinación implica una mayor cantidad de competencias propias sujetas a ser afectadas.

A partir del planteamiento de la consecuencia jurídica que se da sobre la autonomía local en las competencias implícitas se advierte nuestra posición: la competencia de coordinación debe ser solamente explícita. Debemos aclarar, sin embargo, que explícita no significa que la norma jurídica establezca literalmente la voz “coordinación” a una determinada administración pública. En consonancia con lo dicho en el apartado anterior,

³⁶ STC 194/2004 FJ 8.

³⁷ MORELL OCAÑA, Luis. “La coordinación del Estado y las CCAA con la Administración local”. En *Documentación Administrativa*, No. 230-231, 1992, p. 111.

la competencia de coordinación se entenderá atribuida (y en consecuencia estará explícita) cuando a un determinado ente local se le atribuye la competencia y se concrete en un determinado mecanismo de coordinación (que sea unilateral y obligatorio).

Veamos a continuación las razones por las cuales no nos encontramos de acuerdo con que la competencia de coordinación se encuentre implícita, ni cuando se atribuyen competencias normativas, ni cuando hay competencias compartidas.

En primer lugar, la razón principal que ha aducido la jurisprudencia constitucional para indicar que en las competencias normativas se encuentra implícita una competencia de coordinación es que esta refuerza a la primera, le sirve de complemento para poder ejecutarla. Sin embargo, a nuestro parecer esta tesis no es afortunada, ya que casi entremezcla dos figuras que inicialmente el mismo TC trató de distinguir: la normación y la coordinación³⁸. Esta última tiene sustantividad y funcionalidad propia y no existe solo por el hecho de que exista una competencia de normación. Como hemos mencionado, su fundamento jurídico es propio y nada tiene que ver con el de la potestad de dictar normas jurídicas.

En esa medida, la competencia de coordinación no existe “para hacer efectivas” las normas dictadas por una administración pública, sino para hacer coherente el funcionamiento del sistema de administraciones públicas, por lo que, incluso, una administración pública que no tiene competencia normativa tiene atribuida la competencia de coordinación. El caso paradigmático aquí está en la provincia, la cual tiene fundamentalmente competencias instrumentales, como la coordinación, y no por ello desarrolla competencias de normación.

Como veremos en los efectos de esta relación interadministrativa –capítulo 5 al cual nos remitimos–, la capacidad de delimitar una competencia, función que se ejerce a través de la competencia de normación, se distingue de la competencia de coordinación por sus características tan diversas.

³⁸ STC 32/1983 FJ 2.

El mismo argumento de reforzar y complementar el poder de normación serviría para cualquier otra competencia que conlleve una afectación sobre la autonomía de las personas. Por ejemplo, podría pensarse que está implícita la potestad de expropiación, potestad sancionatoria, entre otras, ya que con ellas se ejecuta lo normado³⁹.

En segundo lugar, la doctrina ha entendido también que en los casos en que se comparten competencias podría deducirse que hay una competencia de coordinación implícita. Tampoco se comparte esta posición porque ello ampliaría la competencia de coordinación a casi la totalidad de las competencias propias de los entes locales. El hecho de que se compartan competencias entre dos administraciones públicas, una que se encuentra en un nivel territorial superior a otra, no conlleva por sí mismo la posibilidad de que la primera pueda adoptar decisiones que ejercen un poder de dirección sobre la segunda, en especial porque media la autonomía entre las dos.

En la actualidad no es muy frecuente encontrar una competencia propia de un ente local que no tenga correspondencia en otra administración pública de un nivel territorial superior. Esto además tiene sentido porque en un Estado complejo, en el que se garantiza la autonomía, los intereses de todos los niveles territoriales se pueden ver comprometidos de una u otra manera y la asignación de competencias sectoriales a cada uno de éstos implicaría la potestad de dirección en todos ellos. De cierta manera, tal como lo mencionamos anteriormente, sería como otorgar un poder de dirección genérico sobre todas las competencias propias de los entes locales, que afectaría su existencia misma y en consecuencia la autonomía local⁴⁰.

³⁹ Aunque no se trate de la misma situación, podemos traer a colación el caso del denominado poder de gasto entre Estado y comunidades autónomas. Allí el TC ha señalado que “De suerte que, a través de esta vía indirecta de las ayudas económicas que figuran en los Presupuestos Generales del Estado, las competencias autonómicas exclusivas pasen a redefinirse o convertirse de facto en competencias compartidas con el Estado, con la consiguiente e inevitable restricción de la autonomía política de las Comunidades Autónomas. Técnica que, según doctrina reiterada de este Tribunal, resulta constitucionalmente inaceptable”. De cierta forma se puede concluir que algunas competencias o técnicas, como la subvencional, no se pueden ampliar tanto que puedan llevar a modificar la distribución constitucional de competencias y, en este caso particular, a limitar la autonomía. STC 13/1992.

⁴⁰ STC 4/1981 FJ 12 y SALAS HERNÁNDEZ, Javier. “El tema de las competencias: instrumentación de las relaciones entre el Estado y la administración local desde la perspectiva de la descentralización territorial”. En MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián. *Descentralización administrativa y organización política*, t. II. Madrid: Alfaguara, 1973, p. 393 y 394.

Una concreción del argumento que estamos exponiendo lo encontramos en el art. 59 de la LRBRL que indica que en las leyes sectoriales pueden atribuir la competencia de aprobar planes sectoriales en los cuales se fijen objetivos y determinen prioridades. Con esto se observa que no por el hecho de contar con una competencia sobre un sector se entiende implícita la competencia de coordinación, sino que se requiere que expresamente el legislador le atribuya tal competencia a través de un plan sectorial.

En fin, el hecho de que, en nuestra opinión, la competencia de coordinación sea sustantiva y no se deduzca ni de las competencias de normación, ni de las competencias materiales, nos hace plantear que la competencia de coordinación debe ser explícita como una forma de garantía de la autonomía local.

El argumento principal para indicar que las competencias deben ser explícitas es la tensión que ellas generan sobre el principio de la autonomía local⁴¹. Si bien la sola existencia de la coordinación no representa una anulación de este principio, sí que lo limita, por lo que debería ser aceptado solamente en los casos que expresamente lo señale la ley.

Es necesario entonces que el legislador manifieste una voluntad expresa y decidida de que una administración pública cuente con un poder de dirección sobre un ente local en un determinado sector para que pueda trabarse una relación interadministrativa de coordinación y no se pueda ampliar a los casos en general en que existen competencias compartidas o competencias de normación.

La relación interadministrativa de coordinación es, entonces, una herramienta excepcional y no la regla general, que se admite solo cuando el ordenamiento jurídico de manera explícita lo atribuye a una administración pública. La doctrina ha dicho que no solo no se puede presumir la competencia de coordinación, sino que debe interpretarse de

⁴¹ “Reconocida la autonomía local por la Constitución, es evidente que los poderes de dirección –y ahora no solo los del Estado, sino también de las comunidades– no pueden encontrar ya amparo en los genéricos títulos de la tutela, sino que han de fundamentarse en los imperativos de la coordinación –también reconocida constitucionalmente– y ello con suma delicadeza, dada la incidencia que esta puede tener sobre la libre determinación en que consiste la autonomía”. SOSA WAGNER, Francisco y GARCÍA, Pedro Miguel. *Las competencias de las corporaciones locales*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1985, p. 61.

manera restrictiva⁴² por cuanto ellas pueden atribuir poderes no queridos inicialmente (y en nuestro caso la potencialidad de eliminar la autonomía local es uno de ellos)⁴³.

2.4. Razones por las cuales se asigna una competencia de coordinación a una determinada administración pública

Debemos hacer algunos comentarios con relación a la justificación para asignar una competencia de coordinación a una determinada administración pública. En principio no existe un criterio definido en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía o en la ley para identificar los casos en los que se debe asignar una competencia de coordinación a una determinada administración estatal, autonómica o local. Tampoco existe una regla para la definición de sectores sobre los cuales se dará la coordinación y los mecanismos que son adecuados.

La problemática de la justificación de la asignación de la competencia de coordinación viene de la mano de la definición del “nivel óptimo para la prestación de un servicio público”, el cual ha sido planteado por la doctrina recientemente⁴⁴.

El debate se centra en poder identificar cuál es el tipo de administración pública que debe tener encargada la prestación de los servicios públicos y esto podemos agregar cuáles son las administraciones públicas que cumplirán funciones instrumentales para alinear dicha prestación, como por ejemplo para coordinar la prestación del servicio público. El nivel

⁴² “Cuando no existe relación de jerarquía, que es lo que ocurre entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades locales, la coordinación es más difícil de establecer porque la autonomía que constitucionalmente protege a estos Entes les inmuniza contra la coacción que el órgano coordinador tuviera necesidad de ejercitar. De aquí que no pueda presumirse la coordinación y que incluso deban interpretarse restrictivamente las previsiones constitucionales o legales. esta no es una buena solución, porque no garantiza adecuadamente la posición de superioridad o supremacía que al Estado y colectividades territoriales superiores corresponde sobre las inferiores, aunque aleja el peligro de que por la vía de una coordinación coactiva esa relación de supremacía se transforme en relación de jerarquía”. PARADA, Ramón. *Derecho Administrativo*, vol. II, 19ª ed. Madrid: Marcial Pons, 2007, p. 71.

⁴³ “Sin embargo, esto no debe hacer olvidar que el fenómeno de atribución implícita de potestades es un portillo peligroso, que puede posibilitar la creación no querida por el legislador de poderes ablatorios de la libertad de los particulares y que, por lo mismo, debe contemplarse restrictivamente” SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Principios de Derecho administrativo*, v. I, 4 ed. Madrid: Centro de Estudios Ramón Aceres, 2002, p. 399.

⁴⁴ BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción. “Organización territorial y servicios locales: el nivel óptimo de prestación”. En *Anuario del Gobierno Local 2015/16*. Fundación Democracia y Gobierno local, p. 69-72.

óptimo para la gestión del servicio dependerá de las características de cada municipio, en cuanto a población y capacidad financiera, y ello desde luego influenciará al legislador que decide atribuir la competencia de coordinación y la posterior decisión de la administración pública de ejercer la competencia atribuida.

La asignación de la competencia de coordinación a una determinada administración pública y en un determinado sector obedecerá a decisiones de política legislativa y a la forma como se regulan las relaciones interadministrativas en cada ordenamiento jurídico⁴⁵.

El legislador deberá hacer una valoración de la materia en la cual pretende asignar la competencia de coordinación para determinar tres aspectos: primero, para conocer el sector y determinar las administraciones públicas a las cuales se les ha atribuido la competencia de coordinación; segundo, determinar la mayor o menor coherencia que existe en ese determinado sector y, tercero, lo oportuno de permitir una relación interadministrativa de coordinación (en vez de otras relaciones interadministrativas, como la cooperación o el control).

Esto no quiere decir que no se deba respetar el ámbito de actuación y la distribución competencial de cada uno de los niveles administrativos, pues existen determinados aspectos de los cuales solo se puede encargar al Estado, a la comunidad Autónoma o a una entidad local. En otras palabras, no tiene mucho sentido que a una provincia se le otorgue la competencia de coordinación general sobre la educación porque la característica misma de la competencia implica que sea una administración pública que se encuentre en una posición alta en la organización administrativa.

De esto se deduce que las limitaciones para la asignación de la competencia de coordinación más que encontrarse expresas en la legislación, se pueden deducir de la

⁴⁵ POIRIER, Johanne y SAUNDERS, Cheryl. "Comparing intergovernmental relations in federal systems: An introduction". En POIRIER, Johanne, SAUNDERS, Cheryl y KINCAID, John (eds.). *Intergovernmental relations in federal systems: comparative structures and dynamics*. Oxford y Ontario: The Forum of Federations, 2015, p. 7.

distribución constitucional y legal de las competencias asignadas a cada administración pública.

3. ÁMBITO SUBJETIVO EN EL EJERCICIO DE LA COMPETENCIA DE COORDINACIÓN

En primer lugar, estudiaremos (3.1.) la naturaleza jurídica del sujeto al cual se le atribuye la competencia de coordinación. Seguidamente, se analizará (3.2.) el nivel territorial superior a un ente local en que se encuentra el sujeto coordinante. Por último, estudiaremos (3.3.) el ejercicio y traslación de la competencia de coordinación y la intervención de los particulares.

3.1. Naturaleza del sujeto coordinante

El sujeto coordinante debe ser una administración pública, es decir, una persona jurídica pública. La razón es que la competencia de coordinación constituye una relación interadministrativa, esto es, una relación entre administraciones públicas. De esta afirmación se deduce que está excluida la posibilidad de que los particulares puedan coordinar a los gobiernos locales, aspecto que desarrollaremos más adelante.

Seguidamente se plantea la duda de si dicha administración pública coordinante debe contar con una calificación especial. Esta calificación podría ser, por ejemplo, que se trate de un ente territorial o si podría ser otro tipo de administración pública.

La distinción entre ente territorial y no territorial podría resumirse así⁴⁶: los entes territoriales son aquellas administraciones públicas que tienen una asignación territorial para el ejercicio de sus funciones y un reconocimiento en la CE, por lo que podríamos decir que su personalidad jurídica es originaria. Nos referimos a la comunidad autónoma, provincia o municipio, e incluimos a la Administración general del Estado como ente máximo encargado de la organización territorial del Estado (refiriéndonos a Estado en términos generales). Se caracterizan porque tienen funciones generales dentro del

⁴⁶ RIVERO YSERN, José Luis. *Manual de Derecho local*, 7 ed. Cizur Menor: Civitas, 2014, p. 46-49.

territorio que cubren, las cuales se cumplen con las competencias asignadas por la CE o el legislador.

Por su parte, los entes que no son territoriales son también administraciones públicas y cuentan con una asignación territorial específica, pero no tienen con un reconocimiento en la CE, por lo que su personalidad jurídica sería derivada, ya que se constituyen por voluntad de sus miembros o por la ley. Nos referimos a áreas metropolitanas, mancomunidades, consorcios y comarcas. A diferencia de los entes territoriales, las finalidades para las cuales son constituidas son específicas (solucionar asuntos de conurbación, prestación de servicios públicos a mayor escala, entre otras) y, en consecuencia, se le atribuyen competencias únicamente para atender las finalidades para las cuales han sido creadas.

En principio, la coordinación debería ser una competencia atribuida a un ente territorial, puesto que son ellas las que tienen la función de organizar las porciones de territorio a su cargo⁴⁷. Esta función de organizar el territorio comprendería la de poder coordinar a los entes locales. Sin embargo, como veremos más adelante a algunos de los entes no territoriales con personalidad jurídica derivada les han sido atribuidas competencias de coordinación, pero su órgano de gobierno para limitar la unilateralidad al ejercer el poder de dirección que contiene esta competencia.

Nos detenemos, en primer lugar, en la naturaleza jurídica de los entes territoriales, debido a que en su interior existen categorías diferentes: la provincia no tiene las mismas características que el Estado o las comunidades autónomas.

En efecto, mientras que estas últimas cuentan con autonomía política que se representa incluso en la capacidad de promulgar leyes, las provincias y municipios hacen parte de un grupo de entes que se encuentran en un mismo nivel territorial: los entes locales. Es por esto que se ha llegado a decir que no existen intereses provinciales específicos, sino que ellos son los mismos que representan la suma de los municipios que la componen, ya que la CE indica que este ente territorial es una agrupación de municipios. Parte de la

⁴⁷ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *Derecho administrativo parte general*, 12 ed. Madrid: Tecnos, 2016, p. 238-240.

doctrina entonces afirma que entre provincia y municipios no se da realmente una relación de coordinación, sino de cooperación o mejor aún, de “concertación”, basada en el acuerdo de provincia y municipio⁴⁸.

En nuestro sentir, la provincia es un ente territorial sustantivo⁴⁹ que cuenta con un órgano de gobierno compuesto por miembros de diversos de los municipios que agrupa y que cuenta con una competencia de coordinación que conlleva un poder de dirección, como explicamos a continuación.

De un lado, el gobierno de la provincia es la Diputación, que está compuesto por diputados que representan los partidos políticos elegidos en los municipios (arts. 204-206 LOREG), los cuales no siempre concuerdan con la voluntad política cada municipio. Es una elección por democracia indirecta a partir de los resultados de las elecciones de los comicios municipales⁵⁰. La importancia del órgano de gobierno la notaremos más adelante, cuando estudiemos el área metropolitana, porque nos permite evidenciar que quienes adoptan las decisiones en esta última representan la voluntad de todos los municipios miembros.

De otro lado, el PPOS, que es el mecanismo de coordinación que tiene la provincia para coordinar a los municipios, es un plan que es aprobado por ella de manera unilateral, más allá de que, según el TS⁵¹, los servicios públicos o las obras a realizar no puedan ser diferentes de aquellas propuestas por los propios municipios miembros.

⁴⁸ ZAFRA VÍCTOR, Manuel. “Relaciones entre municipios y provincias”. En *Cuadernos de Derecho Local*, No. 29, 2012, p. 126-140.

⁴⁹ GRACIA RETORTILLO, Ricard. *La articulación competencial del gobierno local supramunicipal en el Estado autonómico*, Tesis doctoral defendida en la Universidad de Barcelona, 2014, p. 36 y 37.

⁵⁰ “Según los arts. 204 a 206 LOREG, la voluntad política queda deducida a través de los resultados electorales municipales y de acuerdo con una circunscripción, el partido judicial, que, ni tan siquiera acierta a dar una imagen pura de la provincia como ente de cuño asociativo”. CARBALLEIRA RIVERA, María Teresa. *La provincia en el sistema autonómico español*. Madrid: Macial Pons, 1993, p. 191. En el mismo sentido, GRACIA RETORTILLO, Ricard. “Las provincias”. En ALMEIDA CERREDA, Marcos, TUBERTINI, Claudia y COSTA GONÇALVES, Pedro. *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*. Cizur Menor: Civitas, 2015, p. 189.

⁵¹ STS 8146/1998 FJ 6 y 7. Sobre esta discusión veáse el capítulo relativo a los mecanismos de coordinación.

Pasamos, en segundo lugar, a estudiar si los demás entes no territoriales podrían ser titulares de la competencia de coordinación. En concreto, nos referiremos a (3.1.1.) área metropolitana, (3.1.2.) mancomunidad, (3.1.3.) consorcio y (3.1.4) comarca.

3.1.1. Área metropolitana

Es un ente local constituido entre la metrópolis y los municipios que se encuentran en su zona de influencia entre los cuales se dan fuertes vinculaciones sociales y económicas⁵². En los términos del art. 43.2 LRBRL, estas vinculaciones hacen “necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras”. Estas dos, entonces, son las finalidades de las áreas metropolitanas según la ley⁵³.

Estas finalidades han servido para que la doctrina encuentre atribuida una competencia de coordinación al área metropolitana que puede ser utilizada para solucionar los asuntos que se dan como consecuencia de los hechos metropolitanos⁵⁴.

No obstante lo anterior, nos cuestionamos si realmente la competencia de coordinación que se atribuye al área metropolitana es la adecuada para entablar la relación interadministrativa de coordinación, es decir, si esta competencia lleva consigo un poder de dirección sobre los municipios miembros del área.

Para ello debemos analizar el gobierno del área metropolitana en el que, según el art. 43.3 LRBRL, “estarán representados todos los Municipios integrados en el área”. En el caso de Barcelona, que es la única área metropolitana constituida por ley y en funcionamiento en España, el consejo metropolitano está compuesto por los alcaldes de los municipios y por concejales en proporción a la población de cada territorio y las listas de los partidos⁵⁵.

⁵² COVILLA MARTÍNEZ, Juan Carlos. *Las administraciones metropolitanas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 8-32.

⁵³ BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción. *Las áreas metropolitanas*. Madrid: Civitas, 1993, p. 64.

⁵⁴ ALONSO MAS, María José. “Capítulo II Relaciones interadministrativas, artículos 55-62”. En DOMINGO ZABALLOS, Manuel J. *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local*, t. I, 3a ed. Cizur Menor: Aranzadi, 2013, p. 800-802.

⁵⁵ El art. 6.2. de la LAMB señala que el municipio de Barcelona tendrá veinticinco miembros; los municipios de más de cien mil habitantes, cuatro miembros; los municipios de entre setenta y cinco mil habitantes y cien mil habitantes, tres miembros; los municipios de entre veinte mil habitantes y setenta y cinco mil habitantes, dos miembros, y los municipios de menos de veinte mil habitantes, un miembro”. Por su parte el art. 7.2 LAMB concretamente señala: “La designación de los representantes de cada municipio

Este sistema de escogencia de los miembros del órgano de gobierno permite que, como ha señalado la doctrina, se garantice un equilibrio territorial e ideológico, en la representación de los municipios miembros del área⁵⁶.

Podemos afirmar, entonces, que en el consejo de gobierno se encuentran representados los municipios integrantes del área y sus decisiones corresponden a la suma de las voluntades de ellos. Si esto es así, en principio podría pensarse que las decisiones que adopte para dirigir la actuación los municipios carecen de uno de los elementos del poder de dirección: la unilateralidad. En otras palabras, siempre que los planes sean aprobados por este consejo de gobierno, su contenido será fruto de la suma de voluntades de los municipios miembros que se dan en el seno del consejo de gobierno⁵⁷.

Esta afirmación, desde luego sujeta a discusión, se sostiene en el ejemplo tomado de la composición del gobierno del área metropolitana de Barcelona, pero deberá ser objeto de un análisis específico para las nuevas áreas metropolitanas que se creen por ley, dependiendo de la composición de su órgano de gobierno.

En esa medida, aun cuando se trate de una persona jurídica distinta al municipio, las decisiones que se adoptan tienen el consenso de los municipios destinatarios, por lo que no podemos afirmar que se trate de una “imposición” sobre la voluntad de los coordinados, sino de un acuerdo entre ellos.

que no sean consejeros metropolitanos natos debe llevarse a cabo de conformidad con las siguientes reglas:

a) Para la designación de representantes de cada municipio, los lugares en las diferentes listas se atribuyen proporcionalmente al número de concejales obtenido por cada una, y se corrigen por exceso las fracciones iguales o superiores a 0,5 y por defecto las demás.

b) Si, como consecuencia de la corrección de fracciones, el total resultante no coincide con el número de miembros que deben escogerse, los lugares que falten han de atribuirse correlativamente a las listas más votadas, o bien debe disminuir el número de lugares que sobren correlativamente a las listas que han obtenido menos votos.

c) Si, además del alcalde o alcaldesa, que es miembro nato del Consejo Metropolitano, solo es preciso elegir uno de los representantes, la designación debe hacerse por mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación. Si ninguno de los candidatos alcanza dicha mayoría, debe designarse un concejal o concejala de la lista más votada en las elecciones locales”.

⁵⁶ BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción. *Las áreas metropolitanas*. Madrid: Civitas, 1993, p. 64. La misma autora se pronuncia más adelante (p. 166-168) sobre el consentimiento dado por cada municipio para hacer parte del área metropolitana como forma de enervar los efectos que sobre la autonomía municipal podrían tener los mecanismos denominados de coordinación.

⁵⁷ En el art. 15 LAMB se indica que los planes son aprobados por el consejo de gobierno.

Esta conclusión puede ser comparada con la de la provincia, que hemos mencionado anteriormente, donde los diputados no son representantes directos de los municipios miembros, sino que corresponden a los partidos políticos votados en las elecciones municipales.

3.1.2. Mancomunidad

Según el art. 44.1. de la LRBRL, la mancomunidad es un ente derivado de la asociación entre municipios para la ejecución común de obras y servicios. Lo primero que advertimos es que, a diferencia del área metropolitana, la Ley de Bases no reconoce como finalidad la de coordinar a los municipios, por lo que en principio no se podría atribuir a ella una competencia de coordinación.

Un argumento que añadimos a este es que la creación de la mancomunidad se da por la celebración de un convenio entre concejales de los municipios miembros y cuenta con la aprobación de la Diputación de la cual haga parte de la mancomunidad. La constitución de este ente mediante un convenio entre municipios implica una cesión de las funciones que éstos tienen a su cargo, entre las cuales no se encuentra la de coordinación. En otras palabras, no se puede ceder una competencia de la que no se es titular⁵⁸.

Además de lo anterior, tal como habíamos mencionado en otro apartado, la competencia de coordinación solamente se puede atribuir por ley, por lo que un convenio no es una fuente suficiente para permitir a una administración pública contar con la titularidad de la competencia para ejercer el poder de dirección de un ente local, debido a la afectación de la autonomía local que ella produce. Esto fue sostenido por el TS justo en un caso de una competencia de coordinación atribuida a una mancomunidad⁵⁹.

Esta conclusión puede ser matizada en los casos en que las leyes autonómicas expresamente otorguen la función de coordinación a las mancomunidades. Tal es el caso

⁵⁸ RIVERO YSERN, José Luis. *Manual de Derecho local*, 7 ed. Cizur Menor: Civitas, 2016, p. 312.

⁵⁹ STS 5130/1997, FJ 5.

del art. 54 de la LALMad, que señala que las mancomunidades están constituidas para “la gestión de servicios comunes o para la coordinación de actuaciones de carácter funcional o territorial”, lo que añade expresamente la función de coordinación que no se encuentra en la LRBRL.

En este caso podríamos volver nuevamente a la solución dada en el caso de las áreas metropolitanas. Si el órgano de gobierno de las mancomunidades representa la suma de las voluntades de los municipios miembros, se trataría, entonces, más que de una decisión adoptada unilateralmente, de la suma de las voluntades de los municipios, por lo que no se configuraría el poder de dirección propio de la coordinación. En caso de que no representen la voluntad de los municipios podría tratarse de una decisión de coordinación.

3.1.3. Consorcio

Según el art. 118 RSJP los consorcios “podrán realizar actividades de fomento, prestacionales o de gestión común de servicios públicos y cuantas otras estén previstas en las leyes”. Esto deja en libertad al legislador para asignar al consorcio las funciones que considere, por lo que es posible que mediante ley se atribuya a un consorcio la competencia de coordinación.

A diferencia de las áreas metropolitanas o las mancomunidades, los consorcios podrían estar compuestas por administraciones públicas de diversos niveles. Al no tratarse de una agrupación de municipios, dos son las opciones que observamos en primer lugar que la decisión de coordinación recaiga sobre un municipio no miembro del consorcio, caso en el cual se trataría de un ejemplo de la relación interadministrativa de coordinación, ya que se ejerce el poder de dirección sobre un ente local diverso. En segundo lugar, la decisión del consorcio puede recaer sobre los entes locales miembros del consorcio. En ese caso debemos recordar que el consorcio es un instrumento de cooperación al cual los entes locales se adhieren por convenio (Art. 123 RJSP), por lo que se concibe como una técnica organizativa de cooperación interadministrativa⁶⁰. Esto implica que el ente local ha dado

⁶⁰ TOSCANO GIL, Francisco. “El consorcio administrativo en la encrucijada”. En *REALA Nueva Época*. No. 3, 2015, p. 4.

su consentimiento para las futuras decisiones que se adopten en su seno⁶¹, lo que desdibuja la unilateralidad de la decisión.

En todo caso, se puede plantear la misma duda que hemos manifestado en el área metropolitana sobre la composición del gobierno del consorcio. Las diversas fórmulas de composición de gobierno pueden hacer que las decisiones que se adopten no representen la suma de las voluntades de los municipios coordinados, por lo que podría tratarse nuevamente de una decisión impuesta sobre el municipio y no adoptada por consenso⁶².

3.1.4. Comarca

No está claro que la comarca sea un ente no territorial, por lo menos en la CE no está definida como tal. solo en el caso de Cataluña, el Estatuto de Autonomía ha definido a esta administración pública como un ente de carácter territorial.

El art. 42.1 de la LRBRL señala que su finalidad es la de la solución de aspectos de interés común y de prestación de servicios públicos, pero no se refiere a la coordinación como lo hace de manera expresa con otro tipo de ente territorial, tal como el art. 36 se refiere a la provincia. Por ello debemos hacer un análisis más profundo sobre la forma como viene configurada.

La comarca es una agrupación de municipios constituida por ley con el consentimiento de cada uno de sus miembros⁶³. Su gobierno está compuesto por los representantes de los ayuntamientos miembros, de forma proporcional o por voto ponderado, dependiendo lo que la ley de creación decida.

⁶¹ SUAY RINCÓN, José. “Coordinación del transporte en las áreas metropolitanas: la fórmula del Consorcio regional de transportes de Madrid”. En *Documentación Administrativa*, No. 230-231, 1992, p. 332-334.

⁶² Sobre las formas de gobierno y el control en su interior Cfr. TOSCANO GIL, Francisco. “La definición del consorcio local como entidad local en la legislación autonómica”. En *Cuadernos de Derecho Local*. No. 27, 2011, p. 42-43.

⁶³ Art. 42.1 LRBRL “En cualquier caso, no podrá crearse la Comarca si a ello se oponen expresamente las dos quintas partes de los Municipios que debieran agruparse en ella, siempre que, en este caso, tales Municipios representen al menos la mitad del censo electoral del territorio correspondiente.”

No está claro que pueda servir para coordinar o no a los municipios miembros⁶⁴ y en el desarrollo autonómico de esta figura se observan comarcas a las que le ha sido atribuida la competencia de coordinación⁶⁵. En nuestro sentir, vale la pena remitimos a lo que habíamos señalado en las áreas metropolitanas. Su funcionamiento es similar: se trata de agrupaciones de municipios y su gobierno está compuesto por los representantes de éstas. Si una ley atribuye la competencia de coordinación, esta no será de aquellas que permita dirigir ya que la decisión que se adopta será la suma de las voluntades de los municipios miembros.

Se concluye de lo anterior que a los entes no territoriales no siempre se les podrá atribuir una competencia de coordinación que permita dirigir a los entes locales. La razón es que el consentimiento del coordinado en el seno del gobierno del ente o su propia adhesión voluntaria al mismo repercute en la falta de uno de los elementos del poder de dirección: la unilateralidad.

Ello implica que, aun cuando se otorgue una competencia denominada coordinación y se asignen mecanismos que a primera vista parecen que proviene del ejercicio del poder de dirección sobre los municipios por su obligatoriedad, ellos no serán suficientes para establecer una relación interadministrativa de coordinación, por el consenso dado por el municipio destinatario del mecanismo para la adopción del mecanismo de coordinación.

Esta conclusión aquí expuesta, en todo caso, será objeto de debate, debido a que cada administración pública puede contar con un órgano de gobierno y composición particular, lo que repercute en la forma de adoptar las decisiones.

3.2. Nivel territorial superior respecto del sujeto coordinado

La relación interadministrativa de coordinación se inicia a partir de un mecanismo adoptado por una administración pública que se encuentra en un nivel territorial superior

⁶⁴ ALONSO MAS, María José. “Capítulo II Relaciones interadministrativas, artículos 55-62”. En DOMINGO ZABALLOS, Manuel J. *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local*, t. I, 3a ed., Cizur Menor: Aranzadi, 2013, p. 754-755.

⁶⁵ Art. 25 del TRLOCCat y art. 9.2 de la LPCCAst

respecto del gobierno local coordinado⁶⁶. Lo que se quiere decir con “un nivel territorial superior” es que dentro de su ámbito territorial se encuentre incluida la entidad local coordinada. Por ejemplo, si el mecanismo de coordinación es adoptado por la Comunidad Autónoma de Cataluña, se deberá verificar que el municipio coordinado se encuentra dentro de su territorio.

La coordinación la realizan estas administraciones públicas, puesto que son las que cuentan con una perspectiva territorial más amplia para fijar políticas comunes que repercutan sobre los entes locales. Se trata pues de privilegiar a aquella administración pública que cuenta con una perspectiva territorial mayor que la de la entidad local coordinada. Este sujeto coordinante garantizaría así la alineación y la coherencia de aquellas entidades locales que se encuentran dentro de su territorio.

Cuando la jurisprudencia constitucional comenzaba a identificar el poder de dirección que se encuentra inmanente en la competencia de coordinación, indicaba también que este tenía origen en la “posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado”⁶⁷. Si el Estado se ve como un conjunto de entes capaces de dictar normas jurídicas con validez en la porción territorial que le ha sido asignada⁶⁸, notaremos que se trata de una superioridad en el nivel territorial de cobertura que cuenta con una visión general sobre el territorio.

Si el coordinante se encuentra en posición de superioridad, significa entonces que el coordinado se encuentra en posición de inferioridad. Ello denota entonces que entre coordinante y coordinado existe una diferenciación de niveles como consecuencia del poder de dirección atribuido a uno de ellos.

Se advierte, así, que la relación interadministrativa de coordinación será siempre de carácter vertical, esto es, que se traba entre administraciones públicas que se encuentran en niveles territoriales diferentes (comunidad autónoma-provincia o provincia-

⁶⁶ MORELL OCAÑA, Luis. “La coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas con la Administración local”. En *Documentación Administrativa*. No. 230-231, 1992, p. 120-121.

⁶⁷ STC 214/1989 FJ 20 d).

⁶⁸ KELSEN, Hans. *Teoría General del Estado*. México: Editora Nacional, 1979, p. 231.

municipio). No podrían ser, pues, de carácter horizontal, es decir, entre entes del mismo nivel territorial⁶⁹.

Entendida la superioridad de esta forma nos permite ver que la coordinación como relación interadministrativa no busca, en su concepción más general, la centralización de las funciones a cargo de las entidades locales, sino que, por el contrario, pretende que aquellos sujetos coordinantes que cuentan con una perspectiva territorial más amplia puedan hacer coherente el funcionamiento de los entes locales, mediante el ejercicio del poder dirección de los coordinados⁷⁰.

Además de lo anterior, debemos señalar un aspecto que, aunque parezca obvio, no puede dejar de mencionarse: que la entidad coordinante se encuentre en un nivel territorial superior no significa que exista un vínculo de jerarquía entre ella y el ente local. El reconocimiento de la autonomía local en los arts. 140 y 141 CE impide la existencia de la relación de subordinación que representaría la jerarquía.

Hasta aquí hemos expuesto la visión tradicional de la coordinación y aceptada por la jurisprudencia. Sin embargo, encontramos apropiado plantear situaciones que se evidencian en la práctica debido a la mayor fuerza política y financiera que hay entre entes que se encuentran en un mismo nivel territorial. Por ejemplo, la existencia de un municipio que ha sido declarado capital y la relación que se entabla entre este y los municipios que se encuentran en su zona de influencia. Podría pensarse que un municipio capital estaría en la capacidad de liderar una actividad y en consecuencia dirigir mediante la relación interadministrativa de coordinación a otros municipios.

No podríamos decir que en este caso se dé una relación interadministrativa de coordinación, porque se carece de los elementos necesarios para que esta relación se

⁶⁹ En esta afirmación tomamos a la provincia y el municipio como niveles territoriales diversos, por la sustantividad del primero. GRACIA RETORTILLO, Ricard. *La articulación competencial del gobierno local supramunicipal en el Estado autonómico*, Tesis doctoral defendida en la Universidad de Barcelona, 2014, p. 36 y 37.

⁷⁰ La diferencia entre la relación interadministrativa de coordinación y la recentralización fue explicada en el apartado de los fundamentos, en particular, aquel en que se justifica la relación interadministrativa de coordinación como forma de garantizar la alineación y coherencia de las administraciones públicas.

pueda entablar, particularmente no se atribuye una competencia de coordinación al municipio capital.

Lo que sí resulta extraño es la habilitación para que un ente local que se encuentre en un nivel territorial inferior pueda coordinar a uno que se encuentre en un nivel territorial superior, es decir, que un municipio tenga el poder de dirección sobre una provincia o varias provincias. La lógica de una organización administrativa que se divide en niveles territoriales con una estructura piramidal parece no encontrar encaje en este último ejemplo.

3.3. Ejercicio y traslación de la competencia de coordinación y la intervención de los particulares

En el presente apartado estudiaremos inicialmente (3.3.1.) el ejercicio y la traslación de la competencia de coordinación, (3.3.2.) casos excepcionales de traslación de la titularidad de la competencia y por último (3.3.3) la intervención de particulares en la relación interadministrativa de coordinación

3.3.1. Ejercicio y traslación del ejercicio de la competencia

- a. *Conveniencia y periodo temporal para el ejercicio de la competencia.* El legislador atribuye a una administración pública la competencia para coordinar. Sin embargo, la decisión del tiempo y modo en que la ejerce hace parte de su autonomía. Por ello el tiempo y modo de ejercicio de la competencia de coordinación depende la conveniencia del sujeto coordinante, de la definición del cumplimiento de la finalidad de la coordinación y que satisfaga el interés general.

Por regla general no se encuentra en la normativa un periodo temporal en el cual se deba ejercitar la competencia de coordinación. Sin embargo, el legislador en determinados mecanismos de coordinación ha fijado un período en el cual ejercer la competencia. A manera de ejemplo, el literal a) del art. 36.2 de la LRBRL indica que el PPOS se debe aprobar anualmente, lo que fija un espacio temporal para el ejercicio de la potestad de coordinación e implica la obligación de una

determinada administración pública (la provincia) de ejercer la competencia de coordinación.

- b. *Traslación del ejercicio de la competencia de coordinación.* En términos de los arts. 8 y ss de la LRJSP, las formas de traslación del ejercicio de las competencias son la delegación, la encomienda de gestión, la sustitución y la avocación. A continuación, nos referimos a las dos primeras como formas de traslación del ejercicio, puesto que son las más frecuentes⁷¹.

La primera forma es la *delegación*. La delegación consiste en “la traslación por un ente u órgano superior a otro de nivel inferior del ejercicio de una competencia reteniendo el delegante la titularidad de la misma”⁷². En principio no existen particularidades frente al caso de la delegación de competencias de coordinación. Incluso, la jurisprudencia ha admitido la posibilidad de delegar la competencia de coordinación⁷³.

El único límite es que la administración pública delegataria cumpla los requisitos para ejercer la competencia de coordinación. Por ejemplo, se deben tener en cuenta las prohibiciones del art. 9.2 de la LRJSP, entre las cuales se encuentra la delegación de una competencia delegada, por lo que no podría delegarse una competencia de coordinación que ha sido previamente delegada en una administración pública⁷⁴.

⁷¹ El estudio de los mecanismos de traslación no será exhaustivo, pues se encuentra por fuera de nuestro objeto de estudio, sino que se referirá en exclusiva a las particularidades que pueda tener en relación con la competencia de coordinación.

⁷² SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Principios de Derecho administrativo*, v. I, 4 ed. Madrid: Centro de Estudios Ramón Aceres, 2002, p. 423.

⁷³ STC 27/1987 FJ 5.

⁷⁴ Una situación diferente a la delegación de una delegación es la “coordinación en cascada”, esto es, la posibilidad de coordinar una competencia de coordinación. En este caso no se está delegando la competencia de coordinación, sino que al ejercer una administración de un nivel territorial superior su poder de dirección lo hará sobre otra competencia propia de la administración pública que está en el nivel inferior que corresponde a la de coordinar a otra administración. Sobre ella nos pronunciaremos en otro apartado de este escrito.

La segunda forma es la *encomienda de gestión*. Mediante la encomienda de gestión se da la transferencia del ejercicio de una competencia en su aspecto material o técnico, pero no en su aspecto formal o jurídico, según el art. 11.1 de la LRJSP.

Por ello en materia de la competencia de coordinación se debería hacer un deslinde entre la parte jurídico-formal de la competencia y la actividad material a cumplir⁷⁵. Sin embargo, la potestad de coordinación es meramente jurídica, ya que se concreta mediante una decisión administrativa que consiste en fijar las condiciones bajo las cuales los entes locales deben ejercer sus competencias propias.

Ahora bien, sí se podría dar una encomienda de gestión, ya que, el procedimiento de elaboración del mecanismo de coordinación contiene una serie de actividades materiales que podrían desligarse de la adopción de la decisión y que podrían encomendarse a otra administración pública⁷⁶. Nos referimos a los casos en que se requieran informes técnicos que permitan al sujeto coordinante identificar los requerimientos de la población que hace parte de los entes locales coordinados con la intención de fijar los objetivos que éstos deben cumplir.

3.3.2. *Casos excepcionales de la traslación de la titularidad de la competencia*

El TC ha admitido en casos excepcionales, fundado en razones específicas, la posibilidad de que una ley autonómica reasigne la titularidad de la competencia de coordinación atribuida inicialmente a una administración pública⁷⁷. En otras palabras, ha admitido la posibilidad de que una ley autonómica traslade la titularidad de la competencia de coordinación. Tal como lo ha indicado el TC, una ley estatal puede atribuir una competencia de coordinación, como sucede en el caso de las diputaciones provinciales en materia de PPOS, y a su vez cada comunidad autónoma puede concretar algunas

⁷⁵ PAREJO ALFONSO, Luciano. *Derecho administrativo*. Barcelona: Ariel, 2003, p. 399.

⁷⁶ VILALTA I REIXACH, Marc. *La encomienda gestión entre la eficacia administrativa y la contratación pública*. Cizur Menor: Aranzadi, 2012, p. 185.

⁷⁷ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *Derecho Administrativo parte general*, 8a ed. Madrid: Tecnos, 2012, p. 402.

particularidades de éste. Se trata del caso de la Comunidad Valenciana en los que competencias de coordinación propias de las provincias de sus territorios se reasignaron al gobierno autonómico, por lo que aquí la comunidad autónoma asumió la competencia de coordinación que correspondía a la provincia a través del mecanismo denominado “directiva”⁷⁸.

Además del anterior ha admitido la jurisprudencia constitucional la modificación de la forma como se ha atribuido esta competencia, al atribuir a otra administración pública la competencia asignada (de una diputación provincial a la misma comunidad autónoma). Se trata del caso de Cataluña donde la comunidad autónoma asumió la coordinación a través del mecanismo PPOS y lo unificó en uno solo que debe aprobar el gobierno autonómico⁷⁹.

3.3.3. Intervención de particulares en la relación interadministrativa de coordinación

Para finalizar el estudio de las características del sujeto coordinante debemos hacer frente a la posibilidad de un particular de intervenir en la creación de un mecanismo de coordinación o, incluso, que un particular sea quien ejerza la potestad de coordinación.

En este apartado analizaremos dos perspectivas: la intervención de un particular en el proceso de elaboración de un mecanismo de coordinación y el que se liberalice la actuación, es decir, que sea a un particular el que coordine a gobiernos locales.

- a. *Intervención de un particular en el procedimiento de adopción del mecanismo de coordinación.* El estudio de la intervención de un particular en el procedimiento de adopción de un mecanismo de coordinación lo haremos de manera genérica y concretaremos el caso de que lo realice una entidad colaboradora de la administración (en adelante ECA).

⁷⁸ STC 27/1987 FJ 5.

⁷⁹ STC 109/1998 FJ 6 y STS 4503 DE 2003. Para revisar un análisis detallado sobre la materia Cfr. ORTEGA ÁLVAREZ, Luis. *El Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña y la garantía institucional de la autonomía provincial*. Madrid: Civitas, 1992, p. 67-95.

En primer lugar, debemos cuestionarnos si los particulares tienen la capacidad de intervenir en el procedimiento de creación de un mecanismo de coordinación. Esto es, para ser más específicos, en la posibilidad de tener alguna injerencia en el proceso de elaboración del mecanismo de coordinación.

Es posible que un particular colabore con una administración pública que tiene la competencia para coordinar –y en efecto se da en la práctica–, interviniendo en algunas de las etapas de la creación del mecanismo de coordinación. Piénsese entonces en la provincia que contrata con un particular la elaboración de un informe que sugiera los sectores que se deben potenciar en su territorio y sirva de criterio objetivo para la escogencia de las obras que se acepten en el PPOS.

En segundo lugar, en el caso particular de las ECAs la cuestión a resolver es si alguna de ellas se les puede trasladar el ejercicio de la competencia de coordinación sobre un gobierno local. La colaboración de privados en el ejercicio de funciones públicas es una actividad que va creciendo en España desde mediados de los años sesenta principalmente por la falta de medios de la Administración pública para la gestión de determinadas actividades, la falta de conocimientos de la Administración pública en determinados sectores y la mejora de la calidad y gestión en el ejercicio de funciones públicas⁸⁰. Entre las varias figuras existentes, nos centra en las entidades colaboradoras que son personas jurídicas privadas con ánimo de lucro y colaboran en el ejercicio de funciones públicas en tareas tales como las de control, supervisión o certificación⁸¹. Éstas se dan en el marco de una profundización de ámbitos como la calidad y la seguridad

⁸⁰ GALÁN GALÁN, Alfredo y PRIETO ROMERO, Cayetano. "El ejercicio de funciones públicas por entidades colaboradoras de la Administración". En VELASCO, Francisco (dir.). *Anuario de Derecho municipal 2008*, Madrid, p. 65-67.

⁸¹ CANALS AMETLLER, Dolors. "El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradas de la administración". En GALÁN GALÁN, Alfredo y PRIETO ROMERO, Cayetano (dirs.). *El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración*. Barcelona: Huygens Editorial, 2010, p. 30-35.

industrial que ha llevado a que se acuda a los particulares a llevar a cabo tales actividades⁸².

No habría ningún impedimento para que se constituyan ECAs que tengan como finalidad el apoyo en el ejercicio de la competencia de coordinación sobre entes locales y, por el contrario, podrían ser útiles en la gestión de esta función pública.

Ahora bien, en nuestro sentir, la intervención de particulares en el procedimiento de creación del mecanismo de coordinación, en términos generales o a través de ECAs, no puede llegar hasta el punto de trasladar al particular el ejercicio completo de la competencia, esto es, incluyendo la etapa definitiva de aprobación del mecanismo.

Se requiere de la intervención de la administración pública coordinante para adoptar el mecanismo de coordinación. El control y la decisión final en el procedimiento de adopción del mecanismo de coordinación no son trasladados al particular, sino que se recurre a él para prestar un apoyo en una determinada etapa. Esto tiene sentido, ya que la esencia de la coordinación es que la adopción de la decisión definitiva la haga una administración pública, tal como lo explicaremos posteriormente.

- b. *Liberalización de la coordinación de los entes locales.* Por último, nos referiremos al hipotético caso de que se liberalice la coordinación de las administraciones públicas y en consecuencia la ley permita que los particulares puedan hacerlo. De entrada, debemos señalar que en las leyes estatales y autonómicas no hemos encontrado un caso que demuestre esta posibilidad, lo cual nos lleva a reflexionar sobre la posibilidad de que ocurra y la forma como se configure dicha atribución de competencia.

⁸² FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. “La infraestructura organizativa para la calidad y la seguridad industrial y el fenómeno del ejercicio por particulares de funciones públicas de inspección y control”. En *Revista Aragonesa de Administración Pública*, No. 13, 1998, p. 48-51

Si pensamos en el caso hipotético que planteamos vemos un particular encargado de adoptar decisiones que tienen que ver con el funcionamiento interno de la Administración pública, el de coordinar a entes locales. Esto parece desnaturalizar la función de coordinación que corresponde a que los entes locales sigan las orientaciones fijadas por una administración pública de un nivel territorial superior debido a su conocimiento del territorio que cubre. En este caso sería un particular-tercero, externo al Estado, quien estaría fijando en definitiva las políticas propias del Estado.

Se concluye de este apartado que, entonces, que el sujeto coordinante siempre debe ser una administración pública. La titularidad de esta potestad solo se encuentra en cabeza de la Administración pública, como elemento integrante del Estado, independientemente de que ella pueda ser apoyada por un particular para que adelante la actividad previa justificativa de la decisión de coordinación a adoptar y, en consecuencia, se le trasladen determinadas partes del ejercicio de la competencia.

Se trata de una especie de distinción entre las actividades materiales y jurídicas que se deben realizar en el proceso de elaboración de la competencia de coordinación. Dentro del ejercicio de la competencia aquellas actividades materiales que requieren conocimientos técnicos o científicos podrían trasladarse a particulares para apoyar a la Administración pública. Pero aquellos aspectos jurídicos, que impliquen decisiones importantes, en particular la definitiva que implica la limitación de la autonomía local, no se podrían trasladar a un particular.

La potestad definitiva de adoptar una decisión de coordinación debe quedar siempre a manos de una autoridad que se encuentre en la estructura estatal, pues con esta decisión se imponen limitaciones a la entidad local en su autonomía local.

La coordinación interadministrativa resulta ser entonces una de las actividades típicas estatales, de aquellas que la administración pública no puede trasladar por completo al

particular, porque eliminaría la esencia misma del Estado, en sentido general, y en consecuencia no tendría sentido entonces la existencia de un aparato administrativo⁸³.

4. EL INTERÉS SOBRE LA MATERIA COORDINADA

Como complemento a la atribución de la competencia para que proceda la coordinación, es necesario que la materia coordinada sea de interés tanto para el sujeto coordinante como para el sujeto coordinado.

Esta es una exigencia expresa del art. 10.2 de la LRBLR. En concreto, esta norma dispone que la coordinación procede “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 éstas”. El contenido de esta norma se ha establecido también en varias leyes autonómicas⁸⁴. En Castilla-León particularmente se ha agregado que el interés se verá afectado también cuando las actividades o servicios locales “condicionen la programación o planificación de la Junta de Castilla y León en materias de su competencia⁸⁵”.

4.1. Diferencia del concepto de interés y competencia

Fijado así este requisito por la LRBLR, es necesario plantear breves comentarios sobre el concepto jurídico del “interés” de las administraciones públicas desde una perspectiva de la organización territorial, debido a que no existe una definición normativa del mismo⁸⁶. La principal referencia normativa al interés la encontramos en el art. 137 de la CE donde se garantiza la autonomía para la gestión de sus respectivos al Estado, comunidades

⁸³ Sobre este asunto ya hemos hecho otras reflexiones en COVILLA MARTÍNEZ, Juan Carlos. “Identificación de la función administrativa internacional como criterio para definir la administración pública desde una perspectiva funcional”. En *Revista Digital de Derecho Administrativo*, No. 12, 2014, p. 184-187.

⁸⁴ Entre otras se puede mencionar el art. 146 TRLMRLCat; art. 58 de la LAULA; art. 161.1 de la LALArag; art. 104 de LRLCLEo; art. 13 de la RIDCAExt; art. 205.1 de la LRALGal; art. 121.1 de la LALMad.

⁸⁵ Art. 104 de LRLCLEo.

⁸⁶ FANLO LORAS, Antonio. *Fundamentos constitucionales de la autonomía local: el control sobre las corporaciones locales: el funcionamiento del modelo constitucional de la autonomía local*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1990, p. 284.

autónomas y entes locales. Por su parte, la jurisprudencia ha identificado el interés supramunicipal como un límite a la autonomía local⁸⁷.

Lo primero que se debe apuntar es que los conceptos de interés y competencia difieren⁸⁸. Por lo menos ello se puede deducir cuando la normativa se refiere a ambos de manera separada y no como sinónimos.

Podemos traer a colación la explicación que se hizo respecto de la coordinación en el apartado anterior para advertirlo. La titularidad de una competencia integra una determinada potestad que está determinada por la ley, mientras que el interés de una administración pública no está determinado por la ley, sino como un ámbito de actuación que corresponde en particular a cada entidad territorial por la asignación de un territorio y las funciones que debería cumplir para gestionarlo⁸⁹. Después de que el legislador identifique el interés de la entidad territorial, podría definir las funciones que a ella le corresponden.

Bien podría el legislador eliminar una competencia atribuida a una administración pública en materia de gestión de parques naturales en su territorio, pero no por ello desconocer que tiene el interés en lo que corresponde al medio ambiente de su territorio y, en consecuencia, sobre los parques naturales que allí estén. El interés de una entidad territorial, entonces, podrá ligarse a la repercusión que puede tener una determinada actividad sobre el ámbito de actuación para el cual fue ideado la administración pública

Esto nos permite ratificar otra idea expuesta anteriormente. El sujeto coordinante debe contar con una competencia instrumental, denominada “coordinación” y un mecanismo concreto para ejercerla, y no es posible deducir la potestad de dirigir a los entes locales a partir de competencias materiales que comparta con el ente local. En consecuencia, podría la competencia material de un ente local ser coordinada a partir de un mecanismo

⁸⁷ STS 1298/2014 FJ 5.

⁸⁸ ESTEVE PARDO, José. “La provincia como sujeto de relaciones interadministrativas”. En GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael (dir.). *La provincia en el sistema constitucional*. Madrid: Civitas, 1991, p. 305.

⁸⁹ SOSA WAGNER, Francisco y GARCÍA, Pedro Miguel. *Las competencias de las corporaciones locales*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1985, p. 102.

aprobado por un sujeto coordinante que no cuenta con la misma competencia material, pero sí cuenta con interés sobre la materia objeto de la competencia y con la competencia instrumental de coordinación.

El reconocimiento de un interés del sujeto coordinante sobre la materia de la cual se otorga competencia de coordinación no representa una asunción directa de esta última⁹⁰. Por el contrario, la relación interadministrativa de coordinación no puede llevar a que se desconozca la competencia propia del ente local. En efecto, si se comprueba que la administración pública coordinante cuenta con el interés sobre la materia coordinada, esto no será motivo para que asuma dicha competencia y la ejerza directamente. De allí que constatar el interés de una administración pública en una materia no significa tener atribuida la competencia.

4.2. El interés en la relación interadministrativa de coordinación

Después de analizado el concepto jurídico de interés pasamos a revisar su desarrollo en materia de coordinación. Lo primero que debe decirse es que para que proceda la coordinación, en los términos del art. 10.2 de la LRBRL, no es necesario que el sujeto coordinante tenga un interés directo sobre la materia coordinada, basta con que incida, condicionen, sean concurrentes o complementarios. En esa medida, el sujeto coordinante deberá constatar el interés que considera relacionado con el ente local coordinado y determinar el alcance del mismo.

Es necesario señalar que la exigencia de constatar la afectación del interés del sujeto coordinante como habilitación jurídica para la activación de la relación interadministrativa de coordinación viene de la mano del reconocimiento de la autonomía de los entes locales. Por ello, es posible que a una administración pública se le otorgue una competencia instrumental de coordinación, pero el ejercicio de la competencia propia por parte del ente local no tenga ninguna consecuencia sobre el interés del sujeto coordinante. En esa medida, entablar una relación interadministrativa de coordinación será innecesario y se evitará afectar la autonomía local a través de este mecanismo.

⁹⁰ CARBALLEIRA RIVERA, María Teresa. “El plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal”. En *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Nos. 255-256, 1992, p. 647.

Retomamos en este momento la distinción entre competencia e interés, ya que nos sirve para hacer una última aclaración: la distinción entre asuntos de interés general y competencias atribuidas a administraciones públicas de niveles territoriales superiores y asuntos que incidan en el interés general y que sean de competencia del ente local.

Nos referimos a la primera situación. El Estado tiene el interés de construir una autopista que enlace varias comunidades autónomas y a su vez tener la competencia para construirla. En este tipo de asuntos, los intereses locales ceden frente al interés general y el Estado puede adelantar la realización de la obra pública requerida para la autopista, no solo porque cuenta con el interés general, sino porque le ha sido atribuida una competencia propia para hacerlo.

Este caso se diferencia de la segunda situación, que es en efecto el de la coordinación. En esta un ente local tiene el interés de construir una vía que estará contigua a una vía de orden estatal. Para construir dicha vía tiene una competencia propia, porque le ha sido atribuida la competencia en materia de infraestructura vial, pero también incide sobre el interés del Estado no solo porque hay una autopista de orden estatal contigua y en general porque modifica la red de infraestructura vial. Este caso permite advertir que el Estado cuenta con el interés que le permite coordinar a un ente local, pero no por ello podrá hacerlo directamente, porque se requiere le sea atribuida una competencia de coordinación en los términos que hemos expuesto antes.

Con esta diferenciación nos permite evitar que la autonomía local se vea afectada de manera constante, ya que el art. 10.2 LRBLR, como bien había señalado la doctrina⁹¹, establece una amplia lista de formas por las cuales el interés del coordinante condicionado, permitiendo que casi todas las actuaciones de los entes locales se vean sometidas a coordinación.

⁹¹ El art. 10.2 de la LRBLR señala “Procederá la coordinación de las competencias de las entidades locales entre sí y, especialmente, con las de 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 éstas”. Al respecto Cfr. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián. “La actuación de las corporaciones locales (acotaciones al Proyecto de Ley de regulación de las Bases de Régimen Local)”. En A.A.V.V. *Homenaje a Carlos Ruiz del Castillo*, Madrid: Instituto de Estudios Administración Local, 1985, p. 371-373

Por último, debe ser anotado que este concepto del interés podría servir para identificar el alcance del mecanismo de coordinación. De la STC 111/2016⁹² se deduce que la capacidad decisoria del ente local debería limitarse respecto del interés que tiene sobre la materia coordinada y lo mismo podría decirse de la adopción del mecanismo de coordinación. La administración pública coordinante cuando ejerza el mecanismo de coordinación deberá tomar en cuenta la incidencia que sobre su interés representa la materia coordinar, para que asimismo adopte una medida que se corresponda con ella. En otras palabras, la incidencia sobre el interés del sujeto coordinante de la materia coordinada será proporcional al alcance del mecanismo utilizado y los efectos que este pretenda producir.

⁹² STC 111/2016 FJ 12 d).

Efectos de la relación interadministrativa de coordinación

Después de analizada la habilitación jurídica necesaria para establecer una relación interadministrativa de coordinación, pasamos a continuación a revisar los efectos que ella produce sobre los entes locales. Los efectos de esta relación interadministrativa se pueden estudiar desde dos perspectivas. Una es la perspectiva de los efectos establecidos en el mecanismo de coordinación y otra es la consecuencia concreta que genera sobre el comportamiento del ente local.

Respecto de la definición de los efectos en el mecanismo de coordinación nos remitimos a lo que expusimos sobre la obligatoriedad como característica del poder de dirección que se encuentra en el apartado de la habilitación jurídica para entablar la relación interadministrativa de coordinación. En ese lugar se indicó que la obligatoriedad se traduce en que el ente local queda vinculado a lo definido por el sujeto coordinante en el mecanismo de coordinación.

Sobre la consecuencia que esa obligatoriedad genera sobre los entes locales revisaremos en un epígrafe posterior la forma como se da la adecuación del ente local a lo establecido en el mecanismo de coordinación y en los límites de la relación interadministrativa. Como se observa, el estudio de los efectos que se hace en este epígrafe debe ser necesariamente complementado con lo que hemos estudiado en otros apartados de este trabajo.

En primer lugar, analizaremos (1.) los efectos que se producen como consecuencia del mecanismo de coordinación, seguidamente estudiaremos la (2.) adecuación del ejercicio de la competencia propia a lo contenido en el mecanismo de coordinación y nos referiremos (3.) al vínculo que se crea entre sujeto coordinante y coordinado en la relación interadministrativa. Para finalizar, (4.) compararemos los efectos de la relación interadministrativa de coordinación con otras figuras afines.

1. LOS EFECTOS QUE SE PRODUCEN COMO CONSECUENCIA DEL MECANISMO DE COORDINACIÓN

En este apartado revisaremos la forma como se establecen los efectos de la relación interadministrativa en un mecanismo de coordinación. La secuencia que seguiremos será (1.1.) el tipo de mandato: la vinculación negativa y la vinculación positiva, (1.2.) el tiempo destinado para la ejecución de la competencia coordinada y (1.3.) la exigencia del ente local de adaptación a la legalidad o la conveniencia.

1.1. El tipo de mandato: vinculación negativa y vinculación positiva

Existen dos tipos de efectos en los mecanismos de coordinación según el mandato que contienen, por un lado, (1.1.1) la vinculación negativa, aquellos que fijan bases para que con posterioridad pueda actuar el ente local libremente dentro de ellas y, por otro lado, (1.1.2) vinculación positiva, aquellos que indican expresamente la actuación que se debe realizar.

1.1.1. Vinculación negativa

En primer lugar, están los mandatos que fijan bases para que con posterioridad pueda actuar el ente local libremente dentro de ellas. Este tipo de mandatos contienen objetivos o bases de actuación, lo que permite entonces que el ente local pueda desplegar diversas actuaciones de manera libre siempre que cumpla el objetivo planteado o que se enmarque en las bases planteadas. La doctrina ha definido este tipo de mandatos como de vinculación negativa¹, ya que en este tipo de decisiones no se fija una actividad específica que deba realizar el ente local, sino los objetivos que debe cumplir.

Este tipo de mandatos va acorde con lo que la doctrina ha establecido en cuanto a la observancia y ejecución de los planes en general, esto es, no se puede realizar algo

¹ GRIFO BENEDICTO, María Amparo. *Las entidades locales y las relaciones interadministrativas*. Madrid: Iustel, 2009, p. 189; LLISET I BORRELL, Francesc y LLISET I CANELLES, Ana-Isabel. *Els plans sectorials de coordinació interadministrativa de l'activitat local*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 1990, p. 69 y ORTEGA ÁLVAREZ, Luis. *Régimen constitucional de competencias locales*. Madrid: Instituto Nacional de Administraciones Públicas, 1988, p. 216-217.

contrario a lo que ellos preceptúan, ni se puede determinar de manera cierta el momento o la forma en que se va cumplir².

En este grupo de mandatos podemos tomar como ejemplo los objetivos de un determinado sector fijados en un plan sectorial, tal como lo indica el art. 59 LRBRL. Si se establece en un plan sectorial el objetivo de la mejora de la calidad de agua en los municipios, no se le puede exigir a cada municipio una determinada actividad a realizar, sino la satisfacción de dicho objetivo. Se trata de una discrecionalidad amplia para el cumplimiento del objetivo respecto del modo, tiempo y condición.

En ocasiones se acompañan dichos objetivos de estímulos económicos para que con ellos el ente local se vea constreñido a cumplirlos, y lograr la eficacia de los objetivos que considera la administración coordinadora como primordiales³.

Hasta aquí lo que ha anotado la doctrina y la jurisprudencia en esta materia. Aun siendo un aspecto muy importante, no ha generado mucho interés el debate que existe respecto de la forma como deben actuar los entes locales para entender satisfechas las prescripciones del mecanismo de coordinación. Al respecto, nos remitimos al epígrafe de la adecuación de la actuación del ente local a lo establecido en el mecanismo, donde abordamos la materia, pero consideramos necesario hacer algunas precisiones en este apartado.

El sujeto coordinante puede acudir al ente local a solicitar información para conocer el alcance del cumplimiento de lo prescrito en el mecanismo de coordinación, por lo que periódicamente, entre el momento de la aprobación del mecanismo y la satisfacción completa de lo allí prescrito, se pueden entablar relaciones de este tipo entre ambos sujetos. Esto, desde luego, no podría llegar hasta el punto de constreñir al ente local al cumplimiento del mecanismo de coordinación, ya que no se encuentra en la ley y podría conllevar una afectación de la autonomía del ente local para adoptar sus propias decisiones.

² MAURER, Hartmut. *Derecho administrativo parte general*. Madrid: Marcial Pons, 2011, p. 434 y 435.

³ LLISSET I BORRELL, Francesc y LLISSET I CANELLES, Ana-Isabel. *Els plans sectorials de coordinació interadministrativa de l'activitat local*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 1990, p. 69.

Será complejo identificar en cada caso las medidas que debe adoptar el ente local para entender ajustada su actuación al mecanismo de coordinación. Cada ente local podría hacerlo a su manera, dependiendo de los instrumentos y financiación con que cuenta a disposición para llevar a cabo la actividad.

En todo caso, no podemos dejar de señalar que la forma de comprobar si se cumplieron las prescripciones establecidas en el mecanismo de coordinación por parte del ente local se deben revisar caso por caso. Dependerán del tipo de orientación incluida en el mecanismo de coordinación y de las medidas adoptadas por el ente local.

1.1.2. Vinculación positiva

En segundo lugar, están los mandatos que indican expresamente la actuación que se debe realizar. Estos mandatos contienen una identificación concreta de la actividad a ejecutar por el coordinado, que bien puede ser como consecuencia de la elección realizada por el mismo ente local (como el caso del PPOS) o bien por la definición por parte del coordinado en un plan (como en algunos apartados de los planes sectoriales). Este tipo de mandatos contienen una vinculación positiva, puesto que debe cumplirse una determinada actuación específica por parte del coordinado.

El ejemplo de los planes sectoriales sirve para plantear, pues, los ejemplos de estos dos tipos de mandatos. El art. 59 de la LRBRL señala que se pueden fijar “los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente” que ha sido desarrollado y profundizado por varias leyes autonómicas⁴, es decir, que en el plan sectorial se puede tanto dejar en libertad al ente local para escoger la actuación que pueda asegurar el objetivo fijado, como escoger una actuación en particular para ser realizada por el ente local, por cuanto se prioriza una actuación frente a otra.

⁴ Esto se encuentra reproducido en las siguientes leyes autonómicas: el art. 58 de la LAULAnd y art. 82.2 de la LRLMur. Algunas leyes autonómicas no se limitaron a reproducir lo establecido LRBRL, sino que detallaron más la materia sobre la cual puede producir efectos el mecanismo de coordinación. Por ejemplo, el Art. 161 del EAArag además de referirse a la fijación de objetivos y determinación de prioridades indica que los efectos también pueden ser fijar “Bases generales de actuación para programar, financiar y ejecutar las actividades coordinadas”.

La doctrina discute si este último tipo de mandato en realidad puede incluirse en los mecanismos de coordinación⁵. La principal crítica que se le hace es que este tipo de coordinación no pretende solo fijar objetivos que las administraciones coordinadas deban respetar, sino que incide de manera definitiva en la autonomía del ente local coordinado, pues indica la forma precisa como debe actuar.

Al respecto, consideramos que, a fin de evitar una afectación grave de la autonomía local, es necesario que este tipo de mandatos permitan, en todo caso, que el ente local ejerza de manera libre las decisiones propias con el fin de cumplir la actuación establecida en el mecanismo de coordinación⁶. Lo cierto es que cuando se encuentran casos en la normativa que hacen referencia a casos de vinculación positiva no se señala la capacidad de exigir la realización de una determinada obra o servicio, sino que se habla de la “determinación de prioridades” y, en el caso del PPOS, la escogencia de obras o servicios para financiar. Esto nos llevaría a pensar que la autonomía local se garantiza de una manera particular en el caso de la vinculación positiva al no permitir la identificación por parte del coordinante de la realización de una obra o servicio, como si fuera una orden, sino del establecimiento de una prioridad o de una obra o servicio previamente definida por el ente local coordinado⁷.

En esa medida, aunque en un plan sectorial se priorice una actividad o en el PPOS se escoja una obra que debe realizar el ente local, toda la actuación para llevarla a cabo estará a cargo de éste, lo que garantizaría un respeto a la libre decisión del ente local en la toma de sus propias decisiones. Sobre el límite del mecanismo de coordinación en estos casos nos pronunciaremos en el epígrafe siguiente.

⁵ ORTEGA ÁLVAREZ, Luis. “Pluralidad de administraciones y técnicas organizativas”. En CANO CAMPOS, Tomás (coord.). *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho administrativo*, t. II. Madrid: Iustel, 2009, p. 64-65.

⁶ ALONSO MAS, María José. “Capítulo II: Relaciones interadministrativas, artículos 55-62”. En DOMINGO ZABALLOS, Manuel J. *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local*, t. I, 3a ed. Cizur Menor: Aranzadi, 2013, p. 1238.

⁷ STS 8146/1998 FJ 6-7.

1.2. Tiempo destinado para el ejercicio de la competencia coordinada

Los mecanismos de coordinación pueden fijar fechas exactas para el inicio y finalización de la actuación coordinada. En esa medida, los efectos de la relación interadministrativa de coordinación pueden ser mediatos o inmediatos.

Los efectos mediatos se producen en aquellos mecanismos de coordinación que no establecen un término concreto para su cumplimiento, dejando a la conveniencia del ente local coordinado. Cuando no está establecido un periodo de tiempo para adelantar la actuación coordinada, el ente local se encuentra compelido a que una vez encuentre conveniente llevarla a cabo, actúe en la forma fijada en el mecanismo de coordinación. Como ejemplo están los objetivos establecidos en los planes sectoriales o las actividades concretas que no contengan un tiempo específico para su cumplimiento.

Los efectos inmediatos se encuentran en mecanismos de coordinación que establecen un término para que el ente local adopte sus decisiones. Teniendo en cuenta que la decisión de coordinación es obligatoria, el periodo en el que se debe cumplir también lo es. En este caso la alineación de la actuación de la administración de nivel territorial superior y el ente local se da de manera inmediata. A manera de ejemplo pueden encontrarse en PPOS cuando se fija que las obras financiadas deben cumplirse dentro de un periodo fijado por la provincia, por ejemplo, si la vigencia de dicho plan es anual.

1.3. Exigencia de adaptación del ente local a la legalidad o a la conveniencia

Después del reconocimiento de la autonomía local en la CE fue necesario reconfigurar las relaciones interadministrativas mediante las cuales una administración pública podría tener injerencia sobre entes locales. Pasar de un Estado centralizado a un Estado que reconociera autonomía a los entes locales trajo consigo la necesidad de estudiar el alcance de formas de control y dirección que antes eran admisibles.

Esto planteó un debate sobre la forma cómo se establecían los controles. La duda era si los mecanismos de control eran admitidos, por un lado, y, por el otro, si éstos debían ser solo de legalidad o podrían ser también de conveniencia u oportunidad. En el marco de

la legalidad la verificación de la actuación del ente local se confronta a una norma legal, mientras que en la conveniencia el sujeto coordinante verifica la oportunidad de la actuación desempeñada por el ente local en el contexto de la realidad en que se encuentra⁸.

Como veremos a continuación, este es un debate que solamente se puede dar en el marco de las relaciones de control y no de coordinación. La razón es que no tendría sentido que un mecanismo de coordinación se fundamentara en la orientación a un sujeto coordinado de aplicar lo dispuesto en la ley. De hecho, un presupuesto que se exige para el funcionamiento de todos los entes locales es que su actuación se fundamente en la legalidad. Se trataría de un mecanismo de coordinación que vendría a reproducir el contenido del ordenamiento jurídico aplicable al coordinado.

Por ello podemos decir que la coordinación es una relación interadministrativa que se fundamenta en la exigencia de una determinada actuación de acuerdo con conveniencia y no la exigencia de una actuación adaptada a la legalidad. Lo anterior se entiende en tanto que no se exige al coordinado el cumplimiento de una determinada actuación descrita por la ley, sino que dentro del marco legal vigente el sujeto coordinante establece las condiciones bajo las cuales debe actuar el sujeto coordinado que más se adecúen al cumplimiento de la finalidad de la coordinación, que permitan una satisfacción del interés general, pero que en todo caso son escogidas por el sujeto coordinante. Así pues, entre las varias opciones de actuación que tendría un ente local en el marco de la ley, el sujeto coordinante escogerá en el mecanismo de coordinación una o varias de ellas. Esta es la esencia de la relación interadministrativa de coordinación.

Es por eso que la relación interadministrativa de coordinación genera tanta tensión con la autonomía local, ya que limita las posibilidades del ente local de actuar de acuerdo a su conveniencia. Y es por eso también que en esta relación interadministrativa se debe insistir en dejar la posibilidad al ente local de actuar de manera libre dentro de las diversas

⁸ Al respecto Cfr. GIMÉNEZ I CORRONS, Eva. *Los controles administrativos sobre los entes locales*. Madrid: Marcial Pons e Institut d'Estudis Autònomic, 2001, p. 108-109 y ALMEIDA CERREDA, Marcos. "La configuración del sistema de controles administrativos sobre los entes locales en el marco de los procesos de reforma estatutaria". En COSCULLUELA MONTANER, Luis y CARBONELL PORRAS, Eloísa (dirs.). *Reforma estatutaria y régimen local*. Cizur Menor: Aranzadi, 2011, p. 379.

actuaciones que escogió el sujeto coordinante, ya que de otra manera se estaría limitando por completo la capacidad del ente local de adoptar sus propias decisiones.

2. ADECUACIÓN DEL EJERCICIO DE LA COMPETENCIA PROPIA A LO CONTENIDO EN EL MECANISMO DE COORDINACIÓN

En el presente apartado estudiaremos los efectos de la relación interadministrativa de coordinación desde la perspectiva del ente local. En primer lugar, revisaremos cuál puede ser (2.1.) el sujeto coordinado, seguidamente estudiaremos el tipo de competencias que pueden ser coordinadas: (2.2.) las propias o delegadas y (2.3.) las materiales o instrumentales. Por último, nos referiremos a (2.4.) la adecuación del ente local a lo establecido en el mecanismo de coordinación.

2.1. El sujeto coordinado

La relación de coordinación se da entre una administración pública de un nivel de territorial superior y un ente local. Debido a que nuestro trabajo se centra específicamente en la tensión que se produce entre esta relación interadministrativa y la autonomía local, los sujetos coordinados que estudiaremos cuentan con una calificación especial: son entes locales que gozan de autonomía, los cuales son, entre otros, los municipios, la provincias e islas y excepcionalmente áreas metropolitanas, cuando éstas sean territoriales⁹. En este último caso, el de las áreas metropolitanas, nos referimos a aquellas que en su ley de creación se les otorgue autonomía, como se da en el caso del Área Metropolitana Barcelona por lo contenido en la Ley catalana 31/2010¹⁰.

⁹ Sobre los distintos entes locales y aquellos que cuentan con autonomía, Cfr. GRACIA RETORTILLO, Ricard. “La articulación competencial del gobierno local supramunicipal en el Estado Autonomico”. Tesis doctoral defendida en la Universidad de Barcelona, 2014, p. 393-409. El concepto de autonomía local lo profundizaremos en el epígrafe relativo a los límites de la relación interadministrativa de coordinación.

¹⁰ Los numerales 2 y 3 del art. 1 de la LAMB, señalan: “2. El Área Metropolitana de Barcelona (AMB) es un ente local supramunicipal de carácter territorial integrado por los municipios de la conurbación de Barcelona a los que se refiere el artículo 2, entre los que hay vinculaciones económicas y sociales que hacen necesaria la planificación de políticas públicas y la implantación de servicios de forma conjunta.

3. El Área Metropolitana de Barcelona tiene personalidad jurídica propia y plena capacidad y autonomía para cumplir sus finalidades.”

Como veremos en este trabajo, la relación interadministrativa de coordinación no opera de la misma manera entre los distintos tipos de entes locales con autonomía. La diferencia que existe entre la provincia y el municipio lleva a que su tratamiento sea distintivo. Un ejemplo de esta distinción la veremos en el siguiente apartado en cuanto al tipo de competencia a coordinar, ya que en la provincia serán coordinadas las competencias instrumentales y en los municipios lo serán las competencias materiales.

2.2. Competencias propias o delegadas

Las competencias que ejercen los entes locales se clasifican en propias y delegadas¹¹. En este apartado analizaremos las vicisitudes que se tienen en la coordinación de las (2.2.1.) competencias propias o (2.2.2) competencias delegadas.

2.2.1. Competencias propias

En la relación interadministrativa de coordinación se dirigen las competencias propias de los entes locales, debido a que éstas, dentro del tipo de competencias que pueden ejercer los entes locales, son las únicas que son expresión de la autonomía local.

El fundamento legal que sustenta la coordinación sobre las competencias propias se encuentra en el art. 7.2. de la LRBRL que señala: “Las competencias propias de los Municipios, las Provincias, las Islas y demás Entidades Locales territoriales solo podrán ser determinadas por Ley y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas”. En otras palabras, el ejercicio de competencias propias por parte de entes locales no es ilimitado, pues deben atender a la coordinación de las demás administraciones públicas.

¹¹ En este apartado no haremos referencia a la incorporación que hizo la LRSAL sobre el concepto de las denominadas “competencias distintas de las propias”, o competencias impropias, ya que éstas resultaron por convertirse en una cláusula general de competencia de los entes locales y, en consecuencia, cuentan con un régimen asimilable al de las competencias propias. Entre otros, puede consultarse GALÁN GALÁN, Alfredo. *La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2012, p. 56-93, VELASCO CABALLERO, Francisco. “Desarrollos normativos autonómicos de La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”. En *Anuario de Derecho Municipal 2014*, p. 22-34.

De acuerdo con los arts. 2.1 y 25.2 de la LRBRL, las competencias propias se atribuyen por la ley a los entes locales, como consecuencia de los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.

Un ejemplo de una competencia propia de un municipio que puede ser coordinada es la que se encuentra establecida en el art. 25.2 d) LRBRL que corresponde a “Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad”, que a su vez puede ser coordinada en los términos del art. 36.1 de la LRBRL que señala que la provincia coordinará las obras y servicios municipales entre los cuales se encuentra el mencionado.

No hay una norma jurídica que limite el tipo de competencias propias que pueden ser coordinadas¹². Es por ello que se entiende que todas las competencias propias son susceptibles de ser coordinadas, siempre que se cumplan los requisitos para entablar la relación interadministrativa en materia de habilitación jurídica, los efectos y los límites. Esta es una diferencia importante entre las competencias que el Estado puede coordinar sobre las comunidades autónomas, ya que en ese caso solo pueden ser aquellas que son compartidas.

Al interior de las competencias propias se ha realizado una distinción entre competencias propias en estricto sentido y las competencias propias sometidas a instrucción o coordinación. Esta distinción entre competencias propias y las competencias propias sometidas a instrucción o coordinación no tiene sustento en derecho español, puesto que en los términos del art. 7.2. de la LRBRL las competencias propias que pueden estar sujetas a coordinación son todas. A este argumento se añade que las competencias propias se atribuyen a todos los entes locales de manera idéntica, por lo que al momento de la atribución todas son propias y solo en un momento posterior a éste, cuando es adoptado el mecanismo, es que se puede hablar de una competencia sometida a coordinación. Visto

¹² SUAY RINCÓN, José. “La competencia de coordinación”. En GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael (dir.). *La provincia en el sistema constitucional*. Madrid: Civitas, 1991, p. 184.

así todas son competencias propias y solo hay un determinado grupo de ellas que se encuentran limitadas en su ejercicio¹³.

Nos encontramos de acuerdo con el argumento de que es innecesaria la distinción entre competencias propias en estricto sentido y competencias propias sometidas a coordinación, puesto que en su esencia son una misma categoría de competencias, claramente diferenciable de otras como las delegadas. Ahora bien, podemos decir que esta distinción puede servir desde otra perspectiva: la de la protección de la autonomía local. Como veremos en el epígrafe siguiente las competencias propias sometidas a coordinación deben ser valoradas de manera especial, para evitar que la limitación a la libre decisión se traduzca en una grave afectación de la autonomía reconocida constitucionalmente a los entes locales. Sobre esto profundizaremos en el siguiente capítulo.

2.2.2. Competencias delegadas

La idea de entablar una relación interadministrativa de coordinación que recaiga sobre una competencia delegada puede revisarse desde dos puntos de vista: por un lado, la coordinación que realice el delegante sobre el delegado y, por el otro, la coordinación que realice un tercero a la relación de delegación.

- a. *Coordinación en la relación delegante - delegado.* En el marco de la relación que se entabla entre el delegante y el delegado se dan fórmulas de dirección que se asemejan a aquellas de la relación interadministrativa de coordinación. Tal como veremos en la diferencia entre la relación interadministrativa de coordinación y la delegación que hace parte de este capítulo, la dirección es uno de los elementos que existen en ambas figuras.

¹³ FONT explica que esta distinción se justifica ya que en algunos *Länder* germano occidentales este tipo de competencias se encuentran en la mitad entre las propias y las delegadas como forma de limitar los poderes estatales de dirección. FONT I LLOVET, Tomàs. “Las competencias locales”. En A.A.V.V. *Informe sobre gobierno local*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas y Fundacio Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, 1992, p. 73-75.

En el marco de una relación de delegación, las competencias delegadas a los entes locales no pueden ser objeto de la relación interadministrativa de coordinación, puesto que sobre ellas opera un régimen jurídico específico de dirección que se entabla entre delegante y delegado.

b. *Coordinación por parte de un tercero externo a la relación delegante – delegado.*

Una segunda perspectiva es que un tercero externo a la relación de delegación entre en esta a ejercer el poder de dirección de la relación interadministrativa de coordinación. Esta perspectiva podríamos verla, por su parte, desde dos posiciones: si la relación interadministrativa de coordinación va dirigida al ejercicio de la competencia delegada, es decir, al sujeto delegado, o si va dirigida a la competencia delegante, esto es, al sujeto delegante.

En el primer caso, no vemos procedente que se entable una relación interadministrativa de coordinación dirigida a la competencia del sujeto delegado en el ejercicio de la competencia delegada. Pensar que un tercero a la relación que se entabla en la delegación pueda entrar a coordinar dicha competencia delegada implicaría someterla a un régimen mucho más estricto en su ejecución, ya que sería dirigida por dos administraciones públicas, por un lado, y, por el otro, desnaturalizaría la esencia de la relación interadministrativa de coordinación¹⁴. Esto último se sostiene en tanto que la naturaleza de esta relación interadministrativa es permitir el ejercicio de la potestad de dirección de los entes locales dentro del reconocimiento de la autonomía que constitucionalmente se les ha garantizado. Esta autonomía local encuentra expresión solo en el marco de las competencias propias atribuidas por el ordenamiento jurídico.

En el segundo caso, por el contrario, sí lo vemos procedente, pues se trata de entablar una relación interadministrativa de coordinación con un sujeto delegante, ya que en este caso se trataría de una competencia propia. Al final, todas las competencias que se delegan son propias, debido a que no puede darse la delegación de una competencia delegada.

¹⁴ ZAFRA VÍCTOR, Manuel. “Garantía estatutaria de la autonomía local”. En *Anuario de Derecho Municipal 2008*, p. 61.

En consecuencia, bien puede una administración pública entablar una competencia de coordinación sobre una competencia propia de un ente local que a su vez podría ser objeto de delegación sobre otro ente local.

2.3. Competencias materiales e instrumentales

Dentro del grupo de competencias propias que ejercen los entes locales existe otra clasificación que es relevante para nuestro estudio: las competencias materiales y las competencias instrumentales¹⁵.

La discusión que genera esta clasificación para nuestro objeto de estudio es si la relación interadministrativa de coordinación recae solamente sobre competencias materiales o también puede recaer sobre competencias instrumentales. Esta discusión se da porque se ha sostenido que las competencias instrumentales son en esencia atribuidas a un tipo de entes locales, las provincias, ya que están encargadas de la asistencia y coordinación de los municipios. En esa medida, se afirma que si se coordinan este tipo de competencias de dichos entes locales no podría ejercer sus competencias propias, lo que conlleva una vulneración de la autonomía local¹⁶.

Nuestra posición es que la relación interadministrativa de coordinación bien puede recaer sobre competencias materiales o instrumentales. Tres razones lo justifican: las referencias normativas, la ausencia de vulneración de la autonomía provincial y el hecho de que el fundamento de la relación interadministrativa de coordinación también se aplique a este caso.

- a. *Referencias normativas.* En primer lugar, se encuentran sendas referencias normativas de la relación interadministrativa de coordinación y las competencias propias. Principalmente podemos traer a colación el art. 59.1 de la LRBRL que

¹⁵ Sobre la distinción entre competencias materiales e instrumentales se hizo referencia en el capítulo relativo a la configuración de la competencia de coordinación.

¹⁶ ZAFRA VÍCTOR, Manuel. “Garantía estatutaria de la autonomía local”. En *Anuario de Derecho Municipal 2008*, p. 61.

regula los planes sectoriales que pueden aprobar el Estado o las comunidades autónomas, donde se señala expresamente que éstos pueden recaer sobre “una materia, servicio o competencia determinados de los intereses generales o comunitarios”. Este caso nos demuestra que la competencia propia no solamente debe representar un servicio, sino que puede tratarse de una competencia, en términos generales, concepto que incluye tanto materiales como instrumentales. Además de esto, la misma norma admite la coordinación sobre las diputaciones provinciales, las cuales cuentan con una competencia de coordinación.

A su vez, en la legislación autonómica se observan también sendos ejemplos de coordinación sobre competencias instrumentales. Son dos las modalidades en las que podemos resumir los ejemplos que encontramos:

El primero en la relación Estado - comunidad autónoma - gobierno local. Consiste en que la comunidad autónoma admite y se atiene a los mecanismos de coordinación que se adopten por el Estado y que tengan relevancia sobre su territorio. A su vez, aquélla adopta medidas de coordinación sobre la competencia de coordinación de una diputación, la cual, por su parte, puede hacerlo sobre municipios¹⁷.

El segundo en la relación comunidad autónoma - provincia - municipio. Se trata de la coordinación que tiene por destinatario una comunidad autónoma sobre la competencia de coordinación de la diputación, la cual a su vez lo realiza sobre el municipio. Esta modalidad también es bastante frecuente en las reglas que contienen las leyes autonómicas de régimen local¹⁸.

¹⁷ Puede citarse el ejemplo del Art. 70 del EArag “3. La Comunidad Autónoma, en los casos en que el objeto de sus competencias tiene un alcance territorial superior al del territorio de Aragón, ejerce sus competencias sobre la parte de este objeto situada en su territorio, sin perjuicio de los instrumentos de colaboración que se establezcan con otros entes territoriales o, subsidiariamente, de la coordinación por el Estado de las Comunidades Autónomas afectadas”. En el mismo sentido, el art. 115 del EACat, el art. 13 de la RIDCAExt y disposición adicional tercera EAGal.

¹⁸ Art. 17 de RIDCAExt, y art. 52 de la LRLVal. Un ejemplo se encuentra en el numeral 4 del artículo 96 del EAAnd: “4. La Junta de Andalucía coordinará la actuación de las Diputaciones, en lo que se refiere a las competencias recogidas en el apartado 3 del presente artículo, en materias de interés general para Andalucía. La apreciación del interés general y las fórmulas de coordinación se establecerán por una ley aprobada por mayoría absoluta del Parlamento de Andalucía y en el marco de lo que disponga la legislación básica del Estado. En todo caso, la Comunidad Autónoma coordinará los planes provinciales de obras y

Se nota de lo anterior que el régimen normativo de la relación interadministrativa de coordinación admite la posibilidad de ejercer la coordinación sobre una competencia de coordinación. Una suerte de “coordinación en cascada”¹⁹ que permite que varios niveles territoriales puedan coordinar a aquellas administraciones públicas que están dentro de su territorio y se encuentran habilitados también para ejercer la relación interadministrativa de coordinación.

- b. *Ausencia de violación de la autonomía provincial.* En segundo lugar, notamos que en el ejercicio de esta “coordinación en cascada” no hay una violación de la autonomía provincial. Estamos de acuerdo con el carácter instrumental que tiene este ente local²⁰, pero el ejercicio de un mecanismo de coordinación sobre su competencia de coordinación es similar al que una comunidad autónoma puede ejercer sobre una competencia material de un municipio²¹. En ambos casos se está afectando una competencia propia de un ente local: en el municipio una competencia material y en la provincia una competencia instrumental, pero no por ello se puede decir que estamos hablando de una vulneración de la autonomía local. En esa medida no vemos motivo para limitar la coordinación a unos determinados entes locales y permitirle a otros.

servicios”. Si bien este autor no considera la coordinación como un poder de dirección, ha hecho un estudio detallado de las relaciones de coordinación entre comunidades autónomas y provincias y la posterior coordinación de esta última sobre el municipio. ALBERTÍ ROVIRA, Enoch. “La inserción de los entes locales en un sistema complejo: las relaciones de colaboración entre administraciones”. En A.A.V.V. *Informe sobre gobierno local*. Ministerio para las Administraciones Públicas y Fundació Carles Pi I Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals: Madrid, 1992, p. 164-167.

¹⁹ Concepto que podemos acuñar a partir del de “planificación en cascada” respecto a los planes territoriales por una administración pública que tienen injerencia sobre la planificación de una administración pública que está en un nivel inferior.

²⁰ GRACIA RETORTILLO, Ricard. “Las provincias”. En ALMEIDA CERREDA, Marcos, TUBERTINI, Claudia y COSTA GONÇALVES, Pedro (eds.). *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*. Cizur Menor: Civitas, 2015, p. 185-187.

²¹ No podríamos utilizar el ejemplo de la coordinación que realiza una provincia sobre un municipio, puesto que para el autor que está en desacuerdo con la coordinación sobre las provincias, lo que realizan éstas sobre los municipios es una concertación que no conlleva un poder de dirección, sino de acuerdo. Cfr. ZAFRA VÍCTOR, Manuel. “La concertación en la formulación y desarrollo de las políticas de vivienda autonómicas y locales”. En *Revista de Estudios Políticos*, No. 161, 2013, p. 298-301.

Cuando la relación interadministrativa recae sobre una competencia instrumental, el sujeto coordinante verá reducida su capacidad de definir su poder de dirección dentro del mecanismo de coordinación y deberá ajustarse a lo contenido en el mecanismo que le está coordinando. Esto, insistimos, no dista de la estructura de la relación interadministrativa de coordinación cuando recae sobre una competencia material, como por ejemplo la prestación del servicio de aguas.

- c. *Ratificación del fundamento de la coordinación.* Por último, notamos que cuando la relación interadministrativa de coordinación recae sobre una competencia instrumental de coordinación se reafirma el fundamento material de esta figura²².

En efecto, si la justificación de esta relación interadministrativa es el mantenimiento de un sistema de administraciones públicas que actúe de manera alineada y coherente, es apenas esperable que una forma hacer que el engranaje del sistema funcione de manera adecuada sea permitiendo que se puedan hacer alinear los demás mecanismos de coordinación.

El funcionamiento alineado y coherente del sistema de administraciones públicas no solo pretende conseguir una repercusión sobre los ciudadanos, sino sobre el sistema mismo. Así pues, los mecanismos que sirven para alinear una administración pública deben poder recaer sobre ese mismo tipo de instrumentos.

El segundo caso señalado anteriormente, según el cual las leyes autonómicas establecían la posibilidad de que una comunidad autónoma coordinara a una provincia y esta a su vez a un municipio, permite además un avance en la interiorización, ya que otorga a la administración pública autonómica una mejor sincronización entre las administraciones públicas de su territorio. Esta sería una concreción de una posible “vía de interiorización”, como ha denominado la

²² Nos remitimos al fundamento de la relación interadministrativa de coordinación que expusimos en este trabajo.

doctrina²³, al otorgar más competencias autonómicas en materia de organización de los entes locales.

2.4. Adecuación de la actuación del ente local a lo establecido en el mecanismo de coordinación, su consecuencia y la responsabilidad

El ejercicio de la relación interadministrativa de coordinación trae consigo la configuración de un vínculo entre la administración pública coordinante y el ente local coordinado, puesto que este último debe adecuarse a lo establecido en el mecanismo de coordinación. En este apartado nos ocuparemos en tres ideas: (2.4.1.) la actuación del ente local atendiendo a lo establecido en el mecanismo de coordinación, (2.4.2.) su consecuencia y (2.4.3.) la responsabilidad que lleva esta actuación.

2.4.1. Actuación del ente local atendiendo a lo establecido en el mecanismo de coordinación

El efecto más importante de la relación interadministrativa de coordinación es que el ente local debe adecuar su comportamiento al contenido de la decisión de coordinación y en consecuencia verá reducida su capacidad de decidir libremente sobre el ejercicio de la competencia propia que le ha sido asignada. Este efecto se da fruto de la obligatoriedad de lo contenido en el mecanismo de coordinación, esta obligatoriedad es una característica propia del poder de dirección que se da como consecuencia del ejercicio de la competencia de coordinación, tal como lo estudiamos anteriormente.

De manera general, el art. 7.2. de la LRBLR se refiere al efecto que produce la coordinación sobre las competencias locales. esta señala que “Las competencias propias de los Municipios, las Provincias, las Islas y demás Entidades Locales territoriales solo podrán ser determinadas por Ley y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas”.

²³ FONTI LLOVET, Tomàs y GALÁN GALÁN, Alfredo. “Los retos actuales del Gobierno local: repolitización, diversificación e interiorización”. En *Anuario del Gobierno Local 2014*. Fundación Democracia y Gobierno Local, p. 35.

La jurisprudencia constitucional y administrativa se han referido a esta consecuencia de igual manera. Han señalado que “la coordinación constituye un límite al pleno ejercicio de las competencias propias de las Corporaciones Locales”²⁴.

Cuando se indica la expresión “atendiendo” en el art. 7.2. se da a entender la obligación del ente local de seguir las orientaciones que el sujeto coordinante establece en el mecanismo de coordinación. Si se atiende a dichas orientaciones se limita la libre decisión del ente local.

Además de la regulación general contenida en el art. 7.2. LRBRL sobre las competencias propias, cada mecanismo de coordinación establece el carácter de obligatorio propio de la potestad de coordinación, lo que permite verificar que los entes locales deben adecuarse a él. A continuación, revisamos los ejemplos de los planes sectoriales y el PPOS. El art. 59 LRBRL que se refiere a los planes sectoriales señala que “las entidades locales ejercerán sus facultades de programación, planificación u ordenación de los servicios o actividades de su competencia en el marco de las previsiones de los planes a que se refiere el párrafo anterior”. Por su parte, el art. 36.2 a) de la LRBRL²⁵ que se refiere al PPOS el cual resulta vinculante sobre la actuación de los municipios, puesto que deben acatar los criterios y objetivos de distribución de recursos financieros allí fijados.

Si analizamos la consecuencia que produce sobre la competencia propia del ente local, observamos que la relación interadministrativa de coordinación nunca afecta la titularidad de la competencia propia del coordinado. La razón principal es que esta relación interadministrativa no permite el traslado o redistribución de las competencias de los entes locales, sino que, por el contrario, admite la existencia de las mismas en tanto que

²⁴ STC 27/1987 FJ 2 y STS 1298/2014 FJ 5.

²⁵ “a) Aprueba anualmente un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, en cuya elaboración deben participar los Municipios de la Provincia. El plan, que deberá contener una memoria justificativa de sus objetivos y de los criterios de distribución de los fondos, criterios que en todo caso han de ser objetivos y equitativos y entre los que estará el análisis de los costes efectivos de los servicios de los municipios, podrá financiarse con medios propios de la Diputación o entidad equivalente, las aportaciones municipales y las subvenciones que acuerden la Comunidad Autónoma y el Estado con cargo a sus respectivos presupuestos”.

es el objeto a coordinar²⁶. Esto será desarrollado con más detalle en el epígrafe dedicado a los límites de la coordinación.

La verdadera injerencia de la relación interadministrativa de coordinación sobre las competencias propias se da en el condicionamiento de su ejercicio. Dicho condicionamiento implica una limitación al ejercicio de la competencia por parte del ente local, pero no puede conllevar un condicionamiento tan estricto que suponga la eliminación de una decisión libre del ente local.

Es por ello que podemos afirmar que la relación interadministrativa de coordinación afecta la autonomía local en concreto en la dimensión de la capacidad de autodirección, pues el ente local no podrá tomar libremente sus decisiones representadas en las competencias propias sobre las cuales recae la coordinación²⁷.

Las decisiones que compongan la actuación del ente local para cumplir lo establecido en el mecanismo de coordinación bien podrían ser materiales o jurídicas, dentro de éstas vinculantes o no vinculantes. Al final, se deberá comprobar que la actuación sea suficiente para llegar al resultado o la actividad exigida por el mecanismo.

En principio se preferirían las decisiones vinculantes porque al ser obligatorias pueden conferir derechos a los individuos en el ejercicio de competencias propias, pero las decisiones no vinculantes también podrían llegar a cumplir un valor importante por lo efectivo que podría resultar²⁸.

La actuación del ente local debe ser lo suficientemente clara –no sometida a ambigüedades– cuando esté cumpliendo lo establecido en el mecanismo de coordinación. Con ello se permitirán dos cosas. Por un lado, identificar si se actúa en el marco de lo contenido en el mecanismo de coordinación, lo cual nos lleva a saber si la coordinación ha sido efectiva. Por el otro, permitirá lograr el cometido alinear el funcionamiento del

²⁶ STC 27/1987 FJ 2.

²⁷ Sobre esta dimensión de la autonomía Cfr. GALÁN GALÁN, Alfredo. *La potestad normativa autónoma local*. Barcelona: Atelier, 2001, p. 83-86. En particular sobre la afectación de la autonomía local nos concentraremos en el epígrafe siguiente.

²⁸ Esta eficacia la podríamos notar en el estudio que hemos hecho del *soft law*, al cual nos remitimos.

sistema de administraciones públicas para que pueda actuar hacia el exterior de una manera adecuada, esto es, para que en la relación con el individuo la administración pública coordinada pueda ejercer sus competencias propias materiales coordinadas con la intención de satisfacer el interés del individuo.

Por último, debemos remitirnos al epígrafe de este trabajo relativo al plan sectorial y su relación con otros mecanismos de coordinación donde se hacen algunas reflexiones en torno a la relación de varios mecanismos de coordinación que contienen efectos contradictorios, aspecto que tiene relevancia sobre la adecuación de la actuación del ente local al mecanismo de coordinación.

2.4.2. Consecuencias de adecuarse al mecanismo de coordinación

Después de analizado la actuación del ente local atendiendo a un mecanismo de coordinación, debemos referirnos a la consecuencia que resultan de dicha adecuación.

Teniendo en cuenta que una de las características de la potestad de dirección es la obligatoriedad, lo contenido en un mecanismo de coordinación debe ser acatado por el ente local. No puede ser de otra manera, sino lo contenido allí tendría un mero sustrato de recomendación al ente local y no sería vinculante en su contenido. En consecuencia, si el ente local no acata la decisión contenida en un mecanismo de coordinación, y adopta una decisión contraria a lo allí dispuesto, esta sería inválida²⁹.

No está de más decir que la invalidez de la decisión debe ser declarada por el juez, puesto que la competencia de coordinación no incluye una potestad de verificación y control de la actuación del ente local que permita declararla legal o ilegal. Es más, dicha verificación correspondería más a una medida de control que a una potestad propia de la relación

²⁹Esta apreciación ha sido también sostenida por el TC cuando estudió un mecanismo de control preventivo que revisaba la actuación coordinada de una diputación provincial, la cual debía ajustarse a unas directrices adoptadas por la comunidad autónoma. Allí se señalaba que estos mecanismos de control eran una forma de “poner reparos” como advertencia a la posible ilegalidad en que incurría el ente local. STC 27/1987 FJ 8. Este fallo ha sido reseñado y compartido en su contenido por la doctrina también, Cfr. ALONSO MÁS, María José. “Capítulo II: Relaciones interadministrativas”. En DOMINGO ZABALLOS, Manuel J. (coord.). *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local*, t. I, 3ª ed. Cizur menor: Aranzadi, 2013, p. 1101.

interadministrativa de coordinación y se asemejaría más a lo que sucede en la relación que se entabla en la delegación, donde el delegante cuenta con un poder de control importante de injerencia sobre la competencia que ejerce el ente local. En todo caso, hicimos ya unas reflexiones en torno al control cuando estudiamos la distinción la relación interadministrativa de coordinación de la de control en el epígrafe relativo al concepto y en el control que estudiaremos en epígrafe relativo a los planes sectoriales.

Otra consecuencia que debemos resaltar es que las actuaciones que se produzcan por motivo del ejercicio de la competencia coordinada quedarán en cabeza del ente local. En esa medida, la prestación del servicio público o la realización de la obra que sea ejecutado serán de titularidad del ente local, puesto que se trata del ejercicio de una competencia propia.

En consecuencia, el mecanismo de coordinación no podría condicionar las consecuencias en el sentido de indicar que un determinado servicio u obra pública pase a titularidad del sujeto coordinante por el simple hecho de tratarse de una relación interadministrativa de coordinación.

2.4.3. Responsabilidad como consecuencia de un daño causado en el marco de una actuación sometida a coordinación

Por último, pasamos a revisar la responsabilidad que se da en la actuación de un ente local que ejerce una competencia en el marco de una relación interadministrativa de coordinación.

En principio, podría pensarse que, en caso de que se ocasione un daño como consecuencia del ejercicio de una competencia propia sometida a coordinación, será responsable del daño el sujeto coordinante, puesto que fue este quien estableció la forma de actuación del ente local en el mecanismo de coordinación. Así, el sujeto coordinado se exime de responder si logra demostrar que actuó en fiel cumplimiento del mecanismo de coordinación.

Sin embargo, no encontramos satisfactoria esta solución, ya que con ella se estaría negando la autonomía bajo la cual debe actuar el ente local coordinado. Esta autonomía implica que el coordinado tenga un margen de libre de apreciación para decidir la actuación que a bien considere y satisfaga el interés general y si con ocasión de ella se causa un daño deberá responder. Lo concretamos a continuación.

Teniendo en cuenta que se trata del ejercicio de una competencia propia del ente local, en principio las orientaciones contenidas en el mecanismo de coordinación no podrían llegar a modificar el régimen de responsabilidad aplicable a la actuación del ente local.

En la normativa encontramos un argumento sobre este aspecto: el art. 7.2 de la LRBRL indica que las competencias propias de los entes locales las atribuye la ley y deben atender la coordinación de otras administraciones públicas. Esta norma a su vez señala que las competencias propias las ejercen los entes locales “en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad”. Esta norma resalta, entonces, la libre decisión con que cuentan los entes locales en el ejercicio de competencias propias incluso cuando atienden a la coordinación de otras administraciones públicas.

Sobre este asunto recordamos los argumentos expuestos sobre la distinción entre competencias propias y competencias propias sometidas a coordinación: en realidad ambas son propias y están sometidas al mismo régimen del art. 7.2. independientemente de que se encuentren sometidas a coordinación o no.

Esta idea reitera lo que hemos expuesto aquí y sostendremos en el apartado siguiente en lo relativo a la autonomía local: los entes locales, aun cuando estén sometidos a un mecanismo de coordinación, se encuentran ejerciendo competencias propias, por lo que ni siquiera un mecanismo de coordinación puede llegar a afectar el régimen de responsabilidad en el ejercicio de sus competencias propias. Al final, las competencias propias de los entes locales sobre las cuales recaen los mecanismos de coordinación se ejercen con plena libertad y autonomía dentro del marco de las orientaciones fijadas por el sujeto coordinante.

Es por ello que la mala actuación del ente local que cause un daño sobre una persona no puede ser imputado al sujeto coordinante. La libre elección del ente local en el ejercicio de la actuación que causa el daño será imputable solamente a él. Esto lo podemos contrastar con otras figuras similares, como la jerarquía, en la que las actuaciones de inferior jerárquico recaen sobre su superior jerárquico, por lo que una mala actuación del primero será imputada al segundo.

Eventualmente, podría llegarse a una conclusión distinta en materia de responsabilidad en el ejercicio de competencias propias sobre las cuales recae un mecanismo de coordinación en el caso en que la orientación adoptada por el sujeto coordinante permita al ente local una variedad de actuaciones que tengan todas ellas la potencialidad de causar el daño sobre el tercero. En este caso podría pensarse en una responsabilidad del sujeto coordinante, siempre que se lleguen a demostrar todos los supuestos del daño, ya que el sujeto coordinado actuó siguiendo las orientaciones establecidas en el mecanismo de coordinación, las cuales son obligatorias y en el margen de actuación que tenía siempre causarían el daño concretado.

3. EL VÍNCULO QUE SE CREA ENTRE SUJETO COORDINANTE Y COORDINADO EN LA RELACIÓN INTERADMINISTRATIVA

Una vez aprobado un mecanismo de coordinación por parte de un sujeto coordinante e identificado el o los sujetos coordinados sobre los cuales tiene efectos se crea una relación jurídica que dura en el tiempo, que es, en consecuencia, de tracto sucesivo. En este apartado explicaremos el vínculo que se constituye entre ellos, su (3.1.) creación, (3.2.) vigencia y la (3.3.) extinción del vínculo.

3.1. Creación del vínculo

Previo a la relación interadministrativa de coordinación, se comienza a gestar un vínculo entre el futuro sujeto coordinante y futuro sujeto coordinado en el procedimiento administrativo de adopción del mecanismo de coordinación, ya que el primero podría acudir donde el segundo para pedir información que sea relevante para la elaboración del mecanismo de coordinación y el segundo podría intervenir en su elaboración.

El punto inicial de la relación jurídica se constituye cuando el sujeto coordinante aprueba el mecanismo de coordinación que contiene los efectos sobre el ente local. Por ello, si un procedimiento administrativo de elaboración de un mecanismo de coordinación no concluye con la aprobación de éste, no se debe considerar trabada la relación interadministrativa de coordinación.

No está de más recordar la característica de la unilateralidad del poder de dirección en la relación interadministrativa de coordinación que elimina cualquier aprobación posterior por parte del sujeto coordinado.

3.2. Vigencia del vínculo

Pasada la etapa de la aprobación del mecanismo de coordinación se constituye la relación jurídica entre sujeto coordinante y el sujeto coordinado. Decíamos que esta relación es de tracto sucesivo, puesto que, como hemos visto en este epígrafe, los tipos de mandatos son diversos, desde la consecución de objetivos, hasta identificación de actuaciones que debe realizar el ente local. Incluso en ocasiones no es necesario que se fije un determinado periodo para el cumplimiento de la actuación coordinada.

Si bien la relación interadministrativa de coordinación se caracteriza por la fijación de unas orientaciones por parte del sujeto coordinante dirigidas al sujeto coordinado –y en principio ello no incluiría la potestad de control sobre la actuación del ente local coordinado–, durante la vigencia de la relación interadministrativa el sujeto coordinante podría acudir al ente local y solicitar información para conocer el estado de cumplimiento de la actuación coordinadora.

Ello no implicaría una verificación de la actuación y una posterior sanción por parte del sujeto coordinante, ya que éstas son las actuaciones propias de la relación interadministrativa de control, pero le permiten al sujeto coordinante hacerse una idea de la satisfacción de la finalidad de la coordinación.

La relación interadministrativa de coordinación permitiría realizar una cierta supervisión sobre el sujeto coordinado, actividad que comprendería el análisis de la actuación del ente local con relación a lo establecido en el mecanismo de coordinación. Pero este tipo de supervisión no se puede concretar en medidas que conlleven al constreñimiento del ente local para que realice las actividades coordinadas o la imposición de sanciones por no realizarlas.

Además, el sujeto coordinante durante la vigencia de la relación jurídica puede modificar el mecanismo de coordinación. Sobre este aspecto no existe una regulación específica en la normativa aplicable a la coordinación, por lo que la ley que atribuya la competencia para aprobar el mecanismo de coordinación podría regularlo. Un ejemplo sería que una comunidad autónoma modificara el plan sectorial en caso de que lo considere necesario.

En todo caso, consideramos que la autonomía local exige que para este tipo de situaciones de modificación del mecanismo de coordinación se deba aplicar nuevamente los límites que fijaremos en el apartado siguiente, esto es, las garantías procedimentales, como la intervención del ente local, y las garantías sustantivas, que eviten eliminar la libre decisión del ente local sobre la competencia propia coordinada.

Asimismo, en nuestro sentir, en caso de que el ente local coordinado haya ejercido la competencia propia coordinada adecuándose a lo contenido en el mecanismo de coordinación previo a ser modificado, no se le podrá exigir una adecuación a la nueva condición establecida por el sujeto coordinante. La única salvedad sería el caso que vuelva a ejercer la competencia propia. Esto supone una garantía al ente local de la libertad de ejercer las competencias propias de acuerdo con el ordenamiento vigente.

3.3. Extinción del vínculo

Después de analizar la vigencia de la relación jurídica que se traba entre coordinante y coordinado, veamos la forma cómo se llega a su extinción.

Lo primero que debemos señalar es que la extinción sucede en el momento en que el ente local ejerce la competencia propia coordinada. El sujeto coordinante no podría renunciar

a lo contenido en el mecanismo de coordinación, ya que este es obligatorio y unilateral, por lo que una vez constituido sus efectos se aplican a todos los coordinados. Eso sí, en caso de no existir un período fijado en el mecanismo para su cumplimiento, el ente local podría decidir de acuerdo con su conveniencia el momento en el que ejerza la competencia propia coordinada, momento en el cual deberá adecuarse a lo señalado, siempre que, desde luego, el ejercicio de la competencia coordinada conlleve la satisfacción de la finalidad de la coordinación.

Ni siquiera el ejercicio de una competencia propia coordinada que no se adecúe a lo contenido en el mecanismo de coordinación da lugar a la extinción del vínculo de coordinación. Como hemos señalado, el ejercicio de una actuación no acorde al mecanismo de coordinación da lugar a la invalidez de la actuación, lo que permitiría al ente local retomarla y ajustarla a lo contenido en el mecanismo de coordinación.

La oposición al ejercicio de la actuación coordinadora por parte del ente local tampoco es una forma de terminación de esta relación jurídica, puesto que lo contenido en el mecanismo de coordinación es obligatorio, por ello debe respetar y ajustarse a lo allí contenido.

Nos cuestionamos si eventualmente habría casos de vínculos permanentes que se generen a partir de una relación interadministrativa de coordinación. Nos referimos en este caso a un mecanismo de coordinación que contenga objetivos sin un periodo de tiempo fijo, lo que haría que la actuación del ente local no se vea compelida a ejercerla de manera mediata y por ello permanezca el vínculo por un extenso período.

Si bien es evidente que esto resulta ser una patología de la organización administrativa, puesto que las competencias propias que son objeto de coordinación están atribuidas al ente local para que sean ejercidas, no dudamos que en ocasiones este pueda por conveniencia decidir no ejercerlas en un determinado período. Ello representa una manifestación de la autonomía local, en tanto que permite al ente local decidir cuándo ejercer sus propias competencias. Como indicamos previamente, lo cierto es que en el momento en que decida ejercer dicha competencia deberá hacerlo de acuerdo con los postulados del mecanismo de coordinación. No se trata de una vinculación permanente

entre sujeto coordinante y sujeto coordinado, que suena más a una relación de jerarquía, sino un vínculo que va a durar en el tiempo hasta el momento en que el sujeto coordinado decida ejercer dicha competencia.

La relación jurídica se agota en el momento en que el ente local decida ejercer la actuación que ha sido coordinada, sin necesidad de que, tal como lo mencionamos en el apartado anterior, se constituya una relación interadministrativa de control³⁰. Si bien se admiten fórmulas de supervisión y solicitud de información realizadas por el sujeto coordinante sobre el sujeto coordinado, ello no podría llegar a control del ente local.

4. DIFERENCIA ENTRE LOS EFECTOS DE LA RELACIÓN INTERADMINISTRATIVA DE COORDINACIÓN CON FIGURAS AFINES

Para completar el estudio de los efectos de esta relación interadministrativa pasaremos a continuación a diferenciarlos con los que se producen en algunas figuras afines. Las dos primeras, (4.1.) la delegación y (4.2.) la encomienda de gestión, serán objeto de comparación porque en ellas hay también un poder de dirección. En la última, (4.3.) la delimitación de una competencia administrativa de un ente local por parte de una administración pública, será objeto de comparación puesto que los sujetos que adopta la decisión son los mismos.

4.1. Diferencia con la delegación

Debemos hacer un análisis de la delegación para identificar las diferencias que existen entre esta y la relación interadministrativa de coordinación. La razón por la cual planteamos esta diferencia es que en la delegación se ejerce una potestad de dirección sobre los entes locales que merece la pena ser comparada con aquella que se dan en la relación interadministrativa de coordinación.

³⁰ Sobre la diferencia entre la relación interadministrativa de coordinación y el control nos remitimos a lo que expusimos en el epígrafe relativo al concepto.

- a. *Régimen jurídico.* El punto de partida de la comparación es que existen dos regímenes jurídicos distintos para la relación interadministrativa de coordinación y para la delegación. Mientras que los arts. 7.2 y 25.2 de la LRBRL se encargan de regular el ejercicio de competencias propias y su sometimiento a mecanismos de coordinación, los arts. 7.3 y 27 del mismo cuerpo normativo lo hacen para la delegación. Un ejemplo de su régimen jurídico diverso es que la delegación tiene un periodo máximo por el cual se puede adelantar (cinco años, de acuerdo con el art. 27.1 de la LRBRL), mientras que en la coordinación no hay una norma que se refiera a ello.

La razón principal por la que podemos hablar de un régimen jurídico distinto es porque su fundamento jurídico es distinto. Si en la coordinación el ente local está ejerciendo competencias que le son propias, es decir, que son una manifestación de la autonomía local, en la delegación el fundamento se encuentra en el acto de delegación. Así, en la relación interadministrativa de coordinación el ente local actúa en nombre propio y bajo su propia responsabilidad, mientras que en la delegación lo hace en representación del sujeto delegante.

La delegación no se puede tomar como una expresión de la autonomía local, puesto que las competencias que ejerce el ente local son de titularidad del delegante, las ejerce en nombre y representación de él. Esto quiere decir que la titularidad de la competencia siempre se encontrará en cabeza del sujeto delegante y únicamente se da al ente local el ejercicio de la misma (art. 8.1 de la RJSP), al paso que en una competencia propia se trata de competencias que son de titularidad del sujeto coordinado.

- b. *Nacimiento a la vida jurídica.* Otra diferencia en el régimen jurídico de estas dos figuras está en la forma como nace a la vida jurídica cada uno de ellos. Entre los requisitos de la delegación está incluido el de la aceptación del ente local, en los términos del art. 27.5 de la LRBRL, lo que se ha entendido como una manifestación de la autonomía local³¹. La relación interadministrativa de

³¹ “A su vez, las facultades de control y dirección atribuidas a la Administración delegante (apartado 1, segundo párrafo, y apartado 4), ya previstas en la redacción anterior, son consubstanciales a la técnica de

coordinación es diferente. La razón es que este conlleva un poder de dirección que se traduce en la unilateralidad del mecanismo de coordinación. En esa medida, el ente local no debe mostrar su conformidad con lo establecido en el mecanismo para que pueda ser efectivo.

- c. *Causa*. La causa en estas dos instituciones jurídicas también es distinta. En primer lugar, una administración pública solo podrá establecer una relación interadministrativa de coordinación cuando cuente con la atribución legal para ello, tal como lo estudiamos en el epígrafe de la habilitación jurídica, mientras que en la delegación se podrá delegar la competencia si se cumplen los requisitos legales.

En concreto, la coordinación es una competencia en sí misma, y ella es necesaria para poder entablar esta relación interadministrativa, mientras que la delegación no es una competencia, es una forma de relación jurídica entre dos administraciones públicas que se puede establecer siempre que se cumplan con unos determinados requisitos.

- d. *Consecuencias*. El hecho de que en la delegación la competencia sigue siendo de titularidad del sujeto delegante le permite mantener medidas ordinarias y extraordinarias de dirección y control en el ejercicio de la competencia³². Por ejemplo, el sujeto delegante puede revisar de oficio los actos dictados por el ente local. También caben recursos frente a estos actos que deben ser resueltos por el

la delegación sin que supongan en modo alguno vulneración de la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE). Su fundamento se halla, por un lado, en que el ente local tiene la libertad de aceptar o rechazar la delegación y, por otro, en que la Administración delegante es titular de la competencia sin que pueda desentenderse de los intereses supralocales que justifican que haya retenido la titularidad.” STC 41/2016 FJ 11 y ALONSO MAS, María José. “Capítulo II Relaciones interadministrativas, artículos 55-62” en DOMINGO ZABALLOS, Manuel J. *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local*, t. I, 3a ed., Cizur Menor: Aranzadi, 2013, p. 496. La doctrina discute también si el hecho de que no se encuentre establecido este requisito en el art. 37 de la LRBRL respecto de la provincia hace que sea obligatorio solamente para los casos en que el delegado es un municipio. FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. “La delegación de competencias y la encomienda de gestión”. En *Anuario del Gobierno Local 1997*. Madrid: Instituto de Derecho Público y Marcial Pons, p. 142.

³² SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Principios de Derecho administrativo general*, t. I, 4a ed. Madrid: Iustel, 2016, p. 599.

sujeto delegante, situación que no se da en la coordinación ya que el coordinado continúa ejerciendo una competencia de la cual es titular.

El sujeto delegante podría señalar instrucciones generales sobre cómo se debería ejercer la actuación por parte del delegante y mientras la ejecuta podría recabar la información que considere necesaria sobre ella. Incluso, como mecanismo de control, el sujeto delegante podría evaluar la actuación del delegado y, en caso de no estar de acuerdo, el delegante podría suspender o hasta revocar la delegación y recuperar el ejercicio de la competencia, tal como lo establece el art. 27.4 de la LRBRL. En la regulación catalana de la materia se indica que en la administración de la Generalidad podría reservarse en las instrucciones generales, además de las anteriores, el ejercicio de la potestad reglamentaria sobre la materia³³.

Todos estos instrumentos con que cuenta el delegante permiten observar una permanente vigilancia y supervisión sobre la actuación del ente local que no le permite actuar libremente a este último. Por ello la doctrina ha llegado a afirmar que en la delegación el delegado se encuentra en una situación de subordinación o de administración indirecta del Estado o de la comunidad autónoma³⁴.

Más allá de la diferenciación que hemos planteado, queda la duda del alcance de las semejanzas que se pueden dar en la forma como se ejercen el poder de dirección sobre las competencias delegadas y las competencias propias coordinadas, puesto que en la primera se debe respetar el ordenamiento local cuando se ejerza la competencia delegada y en la segunda se debe respetar la autonomía del ente local manifestada en la competencia propia³⁵.

³³ Art. 139 del TRLMRLCat.

³⁴ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *Derecho Administrativo parte general*, 12a ed. Madrid: Tecnos, 2016, p. 387-388.

³⁵ La doctrina explica que la delegación habilita un poder de dirección por parte del delegante sobre el delegado. SALAS HERNÁNDEZ, Javier. “El tema de las competencias: instrumentación de las relaciones entre el Estado y la administración local desde la perspectiva de la descentralización territorial”. En MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián. *Descentralización administrativa y organización política*, t. II. Madrid: Alfaguara, 1973, p. 648.

Debemos insistir en que no se trata de situaciones comparables, porque en la delegación las entidades locales adquieren una posición instrumental frente al delegante³⁶, ya que es objeto de fuertes controles sobre la competencia delegada, debido a que ejercen una competencia que no es propia, mientras que en la coordinación el coordinado ejerce competencias propias. Pero vale la pena, en todo caso, centrarse en el poder de dirección que se da en ambos casos y su relación con la autonomía del ente local.

Las instrucciones generales son las condiciones que debe seguir el ente local en el ejercicio de la competencia delegada y deben quedar expresas en el acto de delegación. Es importante que ellas queden establecidas allí, puesto que se entiende que el ente local actúa siguiendo su propio ordenamiento jurídico cuando ejerce una competencia delegada³⁷, lo que quiere decir que aplicará su propia normativa aun cuando esté ejerciendo una competencia de un tercero.

En términos generales las instrucciones en la delegación se asemejan a lo contenido en el mecanismo de coordinación, puesto que éstas son las orientaciones que aprueba el sujeto coordinante fruto del poder de dirección. Las instrucciones generales, así como los mecanismos de coordinación, pueden contar con mandatos que representan una vinculación negativa o una vinculación positiva, indicando objetivos o exigiendo determinadas actividades a realizar.

En el caso de la delegación, el art. 7.3 de la LRBRL señala que se debe reconocer la potestad de autoorganización del ente local y el art. 4.5 de la CEAL indica que los entes locales deben gozar de la libertad de poder adaptar el ejercicio de la competencia delegada a las condiciones locales. Incluso, se ha llegado a afirmar que en el marco de una relación de delegación el poder de dirección no puede llegar hasta el punto de dictar órdenes de servicio, tales como en la relación de jerarquía, que permitan fijar mandatos de hacer o

³⁶ FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. “La delegación de competencias y la encomienda de gestión”. En *Anuario del Gobierno Local 1997*. Madrid: Instituto de Derecho Público y Marcial Pons, p. 143.

³⁷ SOSA WAGNER, Francisco y GARCÍA, Pedro Miguel. *Las competencias de las corporaciones locales*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1985, p. 86-87

no hacer al sujeto delegado, sino solamente de precisiones técnicas³⁸. En la coordinación, como hemos dicho, se debe reconocer la autonomía local.

Con lo dicho se pensaría en principio que no habría una diferencia sustancial en el reconocimiento de la autonomía local cuando el ente local está actuando bajo la dirección de la delegante o en el marco de una decisión de coordinación. En nuestro sentir, la normativa no limita la posibilidad de que el delegante pueda dictar un mandato que, cumpliendo los límites fijados en la delegación –esto es, esté adaptado a su realidad local y que no afecte la potestad de autoorganización del delegado–, fije condiciones precisas de actuación que deban ser llevadas a cabo por el ente local y limiten su libertad de decisión. Esto no se podría dar en el marco de una relación interadministrativa de coordinación. En la delegación, entonces, se puede permitir constreñir y limitar un poco más la actuación del ente local que en la coordinación³⁹.

La razón es que el reconocimiento de la autonomía local en la coordinación tiende a ser mayor que en el de la delegación, pues en la primera el reconocimiento de la autonomía local se hace de manera general (nos referimos a los distintos ámbitos que abarca de protección y actuación), tal como lo indica el art. 10.4 de la LRBLR, lo que permite entender que el ente local debe tener libertad para adoptar sus decisiones, mientras que en la delegación la actuación del ente local se limita al ejercicio de la competencia delegada adaptado a las condicionales locales y la imposibilidad afectar la potestad de autoorganización.

4.2. Diferencia con la encomienda de gestión

El análisis que hemos hecho con la delegación pasamos a hacerlo ahora también con la encomienda de gestión, ya que entre quien encomienda y el encomendado se entabla una

³⁸ MORELL OCAÑA, Luis. *La delegación entre entes en el derecho público español*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1972, p. 209

³⁹ ALONSO MAS, María José. “Capítulo II Relaciones interadministrativas, artículos 55-62”. En DOMINGO ZABALLOS, Manuel J. *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local*, t. I, 3a ed. Cizur Menor: Aranzadi, 2013, p. 500-501 y DE LA VALLINA Y VELARDE, Juan Luis. *Transferencia de funciones administrativas*. Madrid: Instituto de Administración Local, 1964, p. 147-149.

dirección que se podría comparar con el de la relación interadministrativa de coordinación.

El régimen jurídico que regula a ambas instituciones es diverso. En el caso de la encomienda de gestión se encuentra en el art. 11 de la RJSP y el de la relación interadministrativa de coordinación en el art. 10, 36 y 59 de la LRBRL. La razón es que, tal como sucede con la delegación, en la encomienda de gestión el ente local actúa en nombre de quien encomienda, mientras que en la coordinación se actúa en el marco de la autonomía local, ejerciendo competencias propias.

En el caso de la encomienda de gestión es aún más evidente esta diferencia, debido a que ni siquiera se traslada la totalidad del ejercicio de la competencia, sino que se habilita al encomendado al ejercicio de una determinada parte de dicha competencia: aquella que corresponde a determinadas tareas técnicas o financieras, tales como recolección de información y elaboración de un informe, pero nunca actividades jurídicas⁴⁰.

No está de más decir que en la encomienda de gestión la titularidad de la competencia siempre queda en manos de quien encomienda, mientras que en la relación interadministrativa de coordinación la titularidad está en cabeza del ente local coordinado. En esa medida, el encomendado no está realizando actividades propias, sino que las hace en nombre y representación de quien encomienda.

Aquí en la encomienda, tal como en la delegación, es necesario la celebración de un acuerdo entre las partes para que tenga validez. este es uno de los reconocimientos de la autonomía local que se dan en la delegación: si el ente local futuro encomendado decide no aceptar las condiciones de la encomienda de gestión, esta no nacerá a la vida jurídica. Lo contrario sucede en la relación interadministrativa de coordinación donde la unilateralidad hace que el coordinante sea quien adopte la última decisión en la materia.

El acto donde se encuentran prescritas las condiciones de la encomienda de gestión es el convenio o acuerdo que se suscribe. Allí se identifican las actividades a desarrollar y el

⁴⁰ FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. “La delegación de competencias y la encomienda de gestión”. En *Anuario del Gobierno Local 1997*. Madrid: Instituto de Derecho Público y Marcial Pons, p. 147.

alcance de éstas. En la relación interadministrativa de coordinación, por su parte, el coordinante debe contar con una atribución legal que le permite ejercer un mecanismo de coordinación y allí fijaría las condiciones, pero, en términos generales, podríamos decir que el origen es el ordenamiento jurídico que le atribuye la competencia de coordinación, mientras que en la encomienda de gestión se encuentra en el convenio o acuerdo que se celebre.

La doctrina ha identificado un verdadero poder de dirección en la relación que se entabla entre quien encomienda y el encomendado. Se trata de la posibilidad de fijar instrucciones que interpreten y desarrollen los términos del acuerdo o convenio de encomienda y prescripciones técnicas que concreten el objeto del encargo. Sin embargo, indican también que estas instrucciones no pueden parecer órdenes de servicios, pues no hay una relación de jerarquía, ni pueden llegar hasta el límite de describir perfectamente la actuación, puesto que eso eliminaría la razón del encargo⁴¹.

En todo caso, la diferencia entre encomienda de gestión y coordinación en cuanto a la libertad de actuación del ente local parece evidente. Si en la primera se define la actuación técnica que debe ejecutar el ente local con detalles en cuanto a su actuación, en la segunda se debe permitir la libertad de adelantar la actuación coordinada de la forma y medios que considere.

4.3. Diferencia entre el ejercicio de la competencia de coordinación y capacidad de delimitar una competencia de un ente local

En los casos anteriores comparamos los efectos de la relación interadministrativa de coordinación con los de la delegación y la encomienda de gestión, puesto que contaban con elementos en común: la competencia ejercida (delegada, encomendada o propia) estaba sometida a un poder de dirección.

⁴¹ VILALTA REIXACH, Marc. *La encomienda gestión entre la eficacia administrativa y la contratación pública*. Cizur Menor: Aranzadi, 2012, p. 247-249

En el presente apartado nos trasladaremos a una situación diferente: la comparación entre la relación interadministrativa de coordinación, que es iniciada por una administración pública de un nivel territorial superior, y la delimitación de competencias propias de los entes locales hecha por una administración pública de un nivel territorial superior. El objeto aquí será, entonces, distinguir la potestad de dirección que se da en la coordinación con la delimitación de una competencia local realizada por una administración pública que está en un nivel territorial superior. Nos servirá los argumentos que expondremos aquí para diferenciar una competencia de normación y una de coordinación.

Debemos iniciar por explicar la forma cómo se da la delimitación de las competencias propias de los entes locales. La premisa es que las competencias propias de los entes locales vienen asignadas por el legislador, tanto del nivel estatal como autonómico⁴². En ocasiones, estas leyes pueden remitir a un reglamento para que completen determinadas competencias⁴³. El aspecto que resulta de interés para nuestro estudio es que los reglamentos son dictados por administraciones públicas que se encuentran en niveles territoriales superiores a los entes locales, al igual que los mecanismos de coordinación, por lo que debemos distinguir sus características para no confundir estos dos casos. A continuación, exponemos las diferencias de ellos dos.

- a. El reglamento es una norma jurídica dictada por una administración pública que está en un nivel territorial superior al ente local, mientras que el mecanismo de coordinación es una decisión administrativa a través de la cual se limita el ejercicio de la competencia del ente local.

Si bien no se tratan de casos idénticos, podemos traer a colación la diferencia que ha sostenido el TC con relación a la diferencia entre la potestad de dictar bases y

⁴² ORTEGA ÁLVAREZ, Luis. *El régimen constitucional de las competencias locales*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1988, p. 44-51 y FANLO LORAS, Antonio. *Fundamentos constitucionales de la autonomía local: el control sobre las corporaciones locales: el funcionamiento de modelo constitucional de la autonomía local*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1990, p. 293.

⁴³ VELASCO CABALLERO, Francisco. *Derecho local. Sistema de fuentes*. Madrid: Marcial Pons, 2009, p. 227-232, TOSCANO GIL, Francisco. *Autonomía y potestad normativa local*. Sevilla: Comares, 2006, p. 108-110.

la potestad de coordinación⁴⁴. Decimos que no se trata de casos idénticos, porque la potestad de dictar bases le ha sido asignada al legislador, mientras que la coordinación la realiza una administración pública. Sin embargo, en este fallo se indica que las bases contienen una “competencia de normación”, mientras que los mecanismos de coordinación no se dan a partir de esta competencia de normación, sino de una competencia sustantiva que se llama coordinación.

- b. La diferencia fundamental se encuentra en los efectos de estos dos. A través del reglamento la administración pública está completando el vacío que dejó la ley que atribuía la competencia propia, mientras que en la relación interadministrativa de coordinación se está ejerciendo un poder de dirección sobre el ejercicio de la competencia propia.

Así, la delimitación actúa directamente sobre la titularidad de la competencia propia del ente local, puesto que define su contenido específico⁴⁵. Este efecto no se advierte en el caso de la relación interadministrativa, ya que el mecanismo de coordinación opera únicamente sobre el ejercicio de la competencia propia y no puede afectar la titularidad de la misma.

⁴⁴ STC 32/1983 FJ 2. Y, además, se puede diferenciar porque tal como lo hemos mencionado en la evolución jurisprudencial este fallo se encarga de estudiar la competencia de coordinación del art. 149 de la CE el cual no describe por completo la relación interadministrativa de coordinación, tal como la conocemos hoy.

⁴⁵ GALÁN GALÁN, Alfredo. *La potestad normativa autónoma local*. Barcelona: Atelier, 2001, p. 318-319.

Límites de la relación interadministrativa de coordinación

El ejercicio de la competencia que da lugar a que se trabee una relación interadministrativa de coordinación es una actividad administrativa. Como tal se encuentra sometida a las limitaciones a las que en general tiene una la actividad administrativa se encuentra sometida, por ejemplo, al principio de legalidad. En el presente apartado estudiaremos aquellas limitaciones que consideramos más relevantes para nuestro objeto de estudio.

El presente epígrafe lo dividiremos en dos partes. En la primera explicaremos (1.) los límites que en general se aplican a la relación interadministrativa de coordinación y en la segunda (2.) nos referiremos específicamente al límite de no vulneración de la autonomía local.

1. LÍMITES EN LA RELACIÓN INTERADMINISTRATIVA DE COORDINACIÓN

Considerando que en el siguiente apartado profundizaremos sobre el límite de la autonomía local, en este presente apartado definiremos un listado de límites referidos a la relación interadministrativa de coordinación. Nos referiremos a límites que se encuentran en toda actividad administrativa, tales como (1.1.) el límite material, (1.2.) límite temporal, (1.3.) límite territorial y (1.4.) límite competencial. Por último, nos referiremos a dos límites propios de la relación interadministrativa de coordinación: (1.5.) la alteración del sistema de atribución de competencias y (1.6.) el principio de estabilidad presupuestaria: fundamento y límite de la coordinación.

1.1. Límite material

A diferencia de la relación interadministrativa de coordinación entablada entre Estado y las comunidades autónomas, cuando esta se entabla con entes locales no hay una limitación en cuanto a las materias que puedan ser objeto de la relación

interadministrativa¹. En otras palabras, la coordinación opera entre Estado y comunidades autónomas siempre que existan competencias concurrentes, pero esto no sucede en el marco de la relación que se entabla con entes locales, porque todos los sectores de actuación de los entes locales son susceptibles de ser coordinados.

La limitación material en la relación interadministrativa de coordinación vendrá fijada por la ley que atribuye la competencia de coordinación. En efecto, esta podrá fijar unas determinadas condiciones sobre el ámbito material que deberán ser seguidas en la relación interadministrativa. La ley podría incluso atribuir a una administración pública la competencia para coordinar todo un sector de actuación del ente local a través de un plan sectorial, ya que el art. 59 de la LRBRL así lo permite.

1.2. Límite temporal

La limitación temporal de la relación interadministrativa de coordinación puede ser vista desde dos puntos de vista. Por un lado, que la ley contenga un plazo para el ejercicio de la competencia de coordinación y, por otro lado, se fije un período de vigencia de la relación interadministrativa.

Sobre el primer punto de vista debemos señalar que no existe una normativa que por regla general establezca un plazo para el ejercicio de la competencia de coordinación, pero es posible que la ley que atribuya la competencia sí lo fije. En este último caso si la administración pública decide no ejercer la competencia en el plazo otorgado, no podrá hacer uso de ella después. En el caso anterior, esto es, en el caso de que no se fije un plazo para el ejercicio de la competencia de coordinación el sujeto coordinante decidirá el momento oportuno para su ejercicio siempre que con este se logre cumplir la finalidad para la cual fue ideada la coordinación, esto es para la alineación y coherencia del sistema de administraciones públicas.

¹ ALONSO MAS, María José. “Capítulo II Relaciones interadministrativas, artículos 55-62”. En DOMINGO ZABALLOS, Manuel J. *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local*, t. I, 3a ed. Aranzadi: Cizur Menor, 2013, p. 1234 y STC 76/1983 FJ 14.

El segundo punto de vista se trata de dos casos: cuando la relación interadministrativa de coordinación tiene un período de vigencia límite determinado o cuando esta tiene carácter indefinido. En el primer caso tanto la ley que atribuye la competencia de coordinación como el mecanismo de coordinación podrían determinar el período de vigencia de la relación interadministrativa de coordinación. Durante este período de vigencia el ejercicio de la competencia propia por parte del ente local se encontrará sometida a lo señalado en el mecanismo de coordinación. Una vez finalizado tal período el ente local no deberá acatar lo allí señalado.

En el segundo caso, ni la ley que atribuye la competencia de coordinación ni el mecanismo de coordinación establecen un período de vigencia temporal de la relación interadministrativa, por lo que siempre que la administración local decida ejercer su competencia propia deberá atender lo contenido en el mecanismo de coordinación².

1.3. Límite territorial

En lo que se refiere al territorio podríamos indicar que las decisiones de coordinación se limitarán únicamente al ámbito territorial que abarca la administración coordinante. En esa medida, el Estado podrá adoptar decisiones de coordinación que abarquen todos los entes locales del territorio estatal, mientras que una provincia solo podrá adoptar decisiones de coordinación que afecten a los municipios de su territorio.

No está de más decir, por supuesto, que la ley podría limitar –pero nunca ampliar– el ámbito territorial de coordinación, cuando por ejemplo atribuye a una comunidad autónoma la competencia de coordinar un sector particular, como la sanidad, respecto de un determinado grupo de municipios o una provincia en particular. Ahora bien, esto no quiere decir que la única forma de limitar el territorio sobre el cual se ejercería la competencia de coordinación es mediante una ley. Esta puede ser una potestad de la administración pública coordinante que tiene la capacidad de ejercerla en un determinado

² Sobre este caso y la posibilidad de considerar que la competencia de coordinación permanezca en el tiempo hicimos una reflexión en el apartado relativo a los efectos.

ámbito territorial. La razón es que la ley solamente debe contener la competencia de coordinación, pero este otro tipo de elementos son accesorios.

1.4. Límite competencial

Tal como lo mencionamos en el apartado relativo a la habilitación jurídica, la relación interadministrativa de coordinación requiere de una competencia para que pueda ser iniciada. En consecuencia, la competencia opera no solo como un requisito para poder entablar la relación interadministrativa, pero además lo hace como una limitación, en tanto que en ella se puede configurar la forma como se debe adoptar el mecanismo.

A manera de ejemplo, el art. 59 de la LRBRL señala que la ley que atribuye la competencia para adoptar un plan sectorial debe contener “la definición concreta y en relación con una materia, servicio o competencia determinados de los intereses generales o comunitarios”. Por su parte, la STC 111/2016 exige que la ley que atribuya la competencia determine las condiciones bajo las cuales se adopta el mecanismo, para evitar que con ello el mismo sujeto coordinante se “autoatribuya” la competencia³. En esa medida, la norma que atribuya la competencia para iniciar la relación de coordinación acaba por concretar la forma como se puede adoptar el mecanismo de coordinación.

1.5. La alteración del sistema de atribución de competencias

El poder de dirección que deviene de la competencia de coordinación no puede llegar hasta el punto de alterar las competencias propias atribuidas al sujeto coordinado⁴. Hemos insistido en que la relación interadministrativa de coordinación se caracteriza por el reconocimiento de las competencias propias del sujeto coordinado, por lo que un

³ STC 111/2016 FJ 12 c).

⁴ Al comparar la cooperación y la coordinación manifestó el TC: “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, lo cierto es que las consecuencias y efectos dimanantes de unas y otras no son equiparables.” STC 214/1989 FJ 20 f).

mecanismo de coordinación no podría entrar a modificar la titularidad de dicha competencia o a sustraerla⁵.

Al sujeto coordinante solo le es permitido incidir sobre el ejercicio de la competencia propia del ente local, por lo que cualquier intervención sobre su titularidad se encuentra prohibida.

1.6. El principio de estabilidad presupuestaria: fundamento y límite de la coordinación

El art. 135 de la CE incorporó el principio de estabilidad presupuestaria y se han promulgado leyes con fundamento en este principio, tal como es el caso de la LRSAL⁶. En particular, el art. 4 de esa ley que trajo una nueva redacción del art. 10.3 LRBR, que ahora señala: “la coordinación de las Entidades Locales tendrá por objeto asegurar el cumplimiento de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”. La introducción de esta norma nos permite identificar una doble función de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera respecto de la relación interadministrativa de coordinación: actúa como su fundamento y su límite. Sobre la primera función debemos señalar que esta norma trae un fundamento novedoso de la coordinación que sería el cumplimiento de la legislación sobre la materia, que se añade a aquel tradicional de la alineación y coherencia de la actuación de las administraciones públicas.

⁵ “Por una parte, no es correcto afirmar que se haya producido con ello un vaciamiento competencial de la autonomía provincial, pues la coordinación no entraña la sustracción de competencias propias de las entidades coordinadas, sino que implica tan solo un límite al ejercicio de las mismas, límite que únicamente se produce, respecto de las materias indicadas en el mencionado art. 2, en los supuestos establecidos en el apartado 2.º del mismo en conexión con el art. 10.2 de la Ley estatal 7/1985.” STC 27/1987 FJ 5.

⁶ La LRSAL no es un desarrollo del art. 135 CE, puesto para ello se requiere que sea una ley orgánica. Al respecto Cfr. MEDINA GUERRERO, Manuel. “La reforma del régimen local: una honda transformación de las relaciones intergubernamentales”. En *Cuadernos de Derecho Local*, No. 34, 2014, p. 156 y ss y BOIX PALOP, Andrés. “Sentido y orientación de la Ley 27 /2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: autonomía local, recentralización y provisión de servicios públicos locales”. En *ReALA (Nueva Epoca)*, No. 2, 2014, p. 11-15. Esta apreciación es compartida en particular sobre esta norma citada en VELASCO CABALLERO, Francisco. “Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”. En SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (ed.). *La reforma de 2013 del régimen local español*. Barcelona: Fundación democracia y gobierno local, 2014, p. 87.

Sobre la segunda función, es decir, actuar como un límite, debemos señalar que la relación interadministrativa de coordinación debe, además de cumplir los demás límites, adecuarse a los postulados de la legislación de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Si no cumple con ella, dicha actuación quedará prohibida.

Esta no es propiamente una lectura literal de la norma, ya que en ella se señala que la relación interadministrativa “tendrá por objeto” asegurar el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria, como si fuera la única finalidad posible. La lectura que se propone es, entonces, que es cierto que esta es una de las finalidades de la relación interadministrativa de coordinación, pero no es la única.

Ahora bien, en nuestro sentir, esta norma no afecta directamente la relación interadministrativa de coordinación, puesto que no añade nada nuevo a lo que ya se deducía de la incorporación del art. 135 constitucional que exige que todas las administraciones públicas (tanto coordinadoras como coordinadas) respeten el principio de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. En esa medida, con o sin esta norma referida particularmente a la relación interadministrativa de coordinación, la administración pública cuando que ejerce la competencia de coordinación que tiene por destinatario a un ente local debería tomar en cuenta los postulados de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, ya que se trata de una actividad más de la Administración pública y toda la actividad debe perseguir el cumplimiento de este principio. Esta norma, entonces, viene a demostrar la obsesión del legislador por concretar los postulados que ya se encuentran definidos en el art. 135 de la CE.

Lo preocupante que resulta del uso del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, tanto en el art. 135 de la CE como en el art. 10.3 LRBRL es la indefinición que trae con relación a la autonomía local, ante la ausencia de una jurisprudencia que identifique los límites de actuación que cada uno tiene⁷.

⁷ GRACIA RETORTILLO, Ricard. “La LRSAL ante el Tribunal Constitucional: la afectación a la autonomía Local”. En *Anuario del Gobierno Local, 2015/16*, Fundación Democracia y Gobierno local, p. 265.

2. LÍMITE ESPECÍFICO: LA VULNERACIÓN DE LA AUTONOMÍA LOCAL

Después de estudiar los límites que mencionamos en el apartado anterior, consideramos necesario dar un tratamiento especial al límite de la vulneración de la autonomía local. La razón es que nuestro objeto de estudio es precisamente la relación interadministrativa de coordinación y la garantía de la autonomía local. La secuencia de estudio que seguiremos será (2.1.) la configuración de la autonomía local y su vínculo con la relación interadministrativa de coordinación y posteriormente (2.2.) la definición de las garantías que se deben reconocer con el fin de que esta no se vea vulnerada.

2.1. Configuración de la autonomía local y su vínculo con la relación interadministrativa de coordinación

Con el fin de plantear los aspectos que consideramos más importantes respecto del vínculo que existe entre la autonomía local y la relación interadministrativa de coordinación, revisaremos a continuación los siguientes aspectos: (2.1.1.) concepto de autonomía local, (2.1.2.) las diferentes modalidades de autonomía de los entes locales que y, por último, (2.1.3.) el límite de afectación de la autonomía local según la LRBRL.

2.1.1. *Concepto de la autonomía local*

Uno de los aspectos más complejos para definir en el derecho local es el de la autonomía local. Si bien se han logrado importantes avances con su reconocimiento normativo y las interpretaciones jurisprudenciales que se han hecho sobre este principio, lo cierto es que sigue siendo un tema que suscita debate. A continuación, definiremos la autonomía local a partir de lo que han expuesto la doctrina y la jurisprudencia constitucional española.

Los arts. 137 y 140 a 142 de la CE indican que los municipios y las provincias cuentan con autonomía para la gestión de sus intereses, otorgando con ello a estos entes territoriales personalidad jurídica y autogobierno. Posteriormente, como desarrollo de este principio constitucional, los Estatutos de autonomía, la LRBRL y las leyes estatales y autonómicas han ampliado el contenido de dicho principio al establecer competencias, garantías y potestades a éstos y otros entes locales. Todo ello viene a su vez

complementado por lo que a nivel europeo el art. 3 de la CEAL ha identificado como el contenido de la autonomía local⁸.

A partir de estos instrumentos normativos la jurisprudencia constitucional ha configurado una definición de la autonomía local que ha dado lugar al desarrollo de unas garantías, tanto desde una perspectiva negativa como positiva, es decir, de protección y de concreción de dicha institución.

En términos generales, se entiende que la autonomía local consiste en la garantía de que los entes locales decidan sobre sus propios intereses y que tengan responsabilidad sobre ellas⁹. Sin embargo, la autonomía local no se concreta en un determinado concepto acabado, inmutable, sino que será cambiante dependiendo de la configuración legal y jurisprudencial que se haga de la misma¹⁰, siempre respetando un núcleo mínimo que viene representado por lo fijado en la Constitución.

A continuación, expondremos la forma como la jurisprudencia constitucional ha definido la autonomía local y algunas posturas doctrinales que sobre esta definición se han planteado, todo ello con el fin de precisar el contenido que este principio tiene en la actualidad.

El TC¹¹, al interpretar los mencionados artículos constitucionales arriba, ha definido el principio de autonomía local como una “garantía institucional”, siguiendo lo que ya venía diciendo la doctrina¹². Según la teoría de la “garantía institucional”, la autonomía local goza de una especial protección en cuanto a lo que su núcleo esencial corresponde.

⁸ Sobre el valor de la CEAL en el ordenamiento jurídico nos remitimos a lo señalado en el apartado de régimen jurídico.

⁹ GALÁN GALÁN, Alfredo. *La potestad normativa autónoma local*. Barcelona: Atelier, 2001, p. 82

¹⁰ TOSCANO GIL, Francisco. *Autonomía y potestad normativa local*, Sevilla: Editorial Comares, 2006, p. 33-35.

¹¹ STC 32/1981 FJ 3, STC 38/1983 FJ 6, STC 170/1989 FJ 9, STC 109/1998 FJ 2, STC 51/2004 FJ 9, STC 83/2005 FJ 7, STC 252/2005 FJ 4 y STC 240/2006 FJ 7.

¹² PAREJO ALFONSO, Luciano. *Garantía institucional y autonomías locales*. Madrid: IEAL, 1981, p. 119 y ss.

Resulta complejo determinar a ciencia cierta el contenido de dicho núcleo esencial¹³, pero cuando sobre ella se da una afectación, particularmente por el legislador o la misma Administración pública, se desconoce la imagen que de la misma tiene la conciencia social de cada tiempo y lugar.

Si bien con la definición de la “garantía institucional” se avanzó considerablemente en la comprensión de la autonomía local, ya que en ella se reconoce la sustantividad de los entes locales en la organización administrativa del Estado, dicha definición ha sido cuestionada con posterioridad por no considerar algunos aspectos propios de la evolución de la autonomía local española¹⁴.

Se afirmó entonces que existía una “garantía constitucional” de la autonomía local, la cual implica no solo una “garantía institucional”, según la cual ante cualquier desarrollo normativo debe siempre garantizarse la existencia de la institución que representan los entes locales y su consecuente núcleo esencial, sino que además se le deben reconocer unos determinados atributos que consisten en un catálogo de competencias propias, la posibilidad de pronunciarse sobre sus propios intereses y la protección judicial de las mismas¹⁵, por cuanto que la autonomía local es un principio y como tal debe ser desarrollado de manera positiva por el legislador. En otras palabras, mientras la “garantía institucional” implica una protección de carácter negativo sobre el núcleo esencial que es el mínimo hasta el cual debe protegerse la institución, la “garantía constitucional” constituye una protección de carácter positivo debido a que exige el desarrollo mismo de la institución con atributos particulares.

Con la intención de identificar otros rasgos propios que se encuentran en el ordenamiento jurídico español sobre la autonomía local como desarrollo del principio constitucional, se ha señalado que existe un poder constitucional de progresiva elevación estatutaria y

¹³ VELASCO CABALLERO, Francisco. “Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”. En SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (ed.). *La reforma de 2013 del régimen local español*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, p. 85-86.

¹⁴ GARCÍA MORILLO, Joaquín. *La configuración constitucional de la autonomía local*. Madrid: Marcial Pons, p. 32-43.

¹⁵ FONT I LLOVET, Tomàs. “La autonomía local en España a los veinte años de la Constitución: Perspectivas de cambio”. En *Claves de Gobierno Local*, No. 7, 2008, p. 39.

legal¹⁶. Bajo esta perspectiva se identifica la autonomía local como un principio constitucional cambiante pero que contiene unos elementos mínimos que se deben tener en consideración, éstos son: (i) estándares mínimos de la autonomía local que son determinados y a su vez superados por la misma ley y (ii) poderes jurídicos que se otorgan a los entes locales y que pueden ser exigibles por parte de éstos. Finalmente, la autonomía local se trata de un principio por lo que todas las normas deben propender por promover la autonomía local.

Como señalábamos la protección constitucional a los estándares mínimos no son inmutables, pues las leyes se encargan de desarrollarlo y a su vez superarlo, además de que en los casos en que haya tenido la oportunidad de pronunciarse el TC ha delimitado el contenido de esos estándares mínimos de la autonomía local¹⁷. A manera de ejemplo, pueden definirse como tal un poder decisorio propio, la posibilidad de pronunciarse sobre asuntos que le afecten, la exclusión de una dependencia jerárquica en el ejercicio de competencias propias y la prohibición de la desintegración de la corporación por motivos de orden público. Además de este grupo, los más recientes fallos sobre la LRSAL han reiterado que hacen parte del núcleo esencial la potestad de autoorganización local, el reconocimiento de la autonomía y suficiencia financiera y la limitación a los controles sobre el ente local¹⁸.

La autonomía local tiene una evolución muy reciente. Al desarrollo doctrinal esta institución jurídica se agregó un componente particular que moldea su definición: la reforma del art. 135 del Texto Constitucional, sobre la estabilidad presupuestaria, como principio aplicable a todas las administraciones públicas, incluyendo los entes locales¹⁹.

¹⁶ VELASCO CABALLERO, Francisco. “Autonomía Municipal”. En Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. *La autonomía municipal. Administración y regulación económica. Títulos académicos y profesionales (Actas del II Congreso de la AEPDA, Santander, 9 y 10 de febrero de 2007)*. Cizur Menor: Thomson-Aranzadi, 2007, p. 41-76.

¹⁷ VELASCO CABALLERO, Francisco. “Autonomía Municipal”. En Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. *La autonomía municipal. Administración y regulación económica. Títulos académicos y profesionales (Actas del II Congreso de la AEPDA, Santander, 9 y 10 de febrero de 2007)*. Cizur Menor: Thomson-Aranzadi, 2007, p. 49 y ss.

¹⁸ GRACIA RETORTILLO, Ricard. “La LRSAL ante el Tribunal Constitucional: la afectación a la autonomía Local”. En *Anuario del Gobierno Local, 2015/16*, Fundación Democracia y Gobierno local, p. 249-260.

¹⁹ Al respecto, GALÁN GALÁN, Alfredo (coord.). *Nous governs locals: regeneració política i estabilitat pressupostària*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2017, p. 201-220.

Hay dos consecuencias principales de la incorporación constitucional de este principio: por un lado, hace que la estabilidad presupuestaria no esté sujeta a la disponibilidad de la competencia estatal o autonómica en la materia²⁰ y, por el otro, este principio debe complementarse con la autonomía local y en consecuencia esta última se debe ver a la luz de la primera.

Según el TC, el principio de estabilidad presupuestaria no afecta la autonomía local pues solo fija un marco presupuestario dentro del cual deben actuar los entes locales y no interviene sobre los asuntos de interés local. Tampoco afecta la autonomía financiera, se afirma, pues dicho principio no interfiere sobre los recursos que el Estado debe poner a disposición de los entes locales. Esto ya había sido analizado y aprobado por el TC antes de la incorporación del precepto constitucional mencionado, cuando fue revisada la constitucionalidad de la LOCLGEP y la LGEP²¹, ambas hoy derogadas.

Sin embargo, el estudio de la incorporación de esta norma en la CE y los desarrollos legales que se ha elaborado a partir de ella ha moldeado la figura de la autonomía local y ha limitado algunas de las garantías que se habían reconocido a los entes locales, tal como ha señalado la doctrina²².

Como conclusión en este apartado podemos decir que la autonomía local es un principio constitucional que reconoce la existencia de una determinada institución en la organización administrativa (los entes locales) y atribuye a ella la posibilidad de gobernarse y adoptar decisiones sobre sus propios intereses. Se trata de un principio cambiante, compuesto por un núcleo esencial que se define a partir de su configuración constitucional y la interpretación que de esta se ha hecho, pero que se puede ampliar a partir de los reconocimientos que el legislador vaya haciendo sobre la materia.

²⁰ STC 188/2011 FJ 3. En igual sentido: STC 189/2011, STC 195/2011 y STC 196/2011. Las sentencias más recientes como la STC 143/2013 se remiten nuevamente a las de 2011. Lo doctrina lo había expuesto así también: FONT I LLOVET, Tomàs. “La incidencia de la reforma local española en el ámbito sanitario: competencias y organización”. En *Istituzioni del Federalismo*, No. 3, 2014, p. 600-603.

²¹ STC 134/2011 FJ 14.

²² GALÁN GALÁN, Alfredo (coord.). *Nous governs locals: regeneració política i estabilitat pressupostària*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2017, p. 177-287.

2.1.2. Diferentes modalidades de autonomía local dependiendo del tipo de ente local

Se debe hacer una precisión respecto de la definición de la autonomía local que hemos elaborado anteriormente. Existen varios tipos de entes locales a los cuales se les garantiza autonomía: entre otros, el municipio, la provincia, el área metropolitana (cuando la ley así lo señale) y la comarca en el caso de Cataluña, esta última debido a que el Estatuto de Autonomía así lo señala. Se observa que en este elenco de entes locales cada uno de ellos cuenta con características diversas, por lo que las garantías de la autonomía que se les otorguen operarán de forma diferente.

A manera de ejemplo expondremos las diferencias que se tienen entre provincias y municipios, los cuales, según los arts. 140 y 141 de la CE son entes locales. El TC y la doctrina han manifestado en reiteradas ocasiones la necesaria diferenciación entre ambas²³. Sin embargo, las pautas para poder diferenciar cada una de estas dos figuras aún no está consolidada. Por ejemplo, la técnica de la “garantía institucional” se utiliza indistintamente para las provincias y municipios, ya que cuando el TC utiliza esta tesis lo hace para referirse a la autonomía local, en general, y no diferencia entre cada ente local²⁴.

En primer lugar, las funciones que son asignadas a la provincia y al municipio son diversas. La provincia ha sido configurada de tal manera que actúe como un instrumento para el cumplimiento de las competencias asignadas a los municipios²⁵, motivo por el cual sus competencias principales son las de coordinación, cooperación y asistencia. El municipio, no ejerce competencias instrumentales, sino de prestación directa²⁶.

²³ STC 109/1998 y FONT I LLOVET, Tomàs. “La autonomía local en España a los veinte años de la Constitución: Perspectivas de cambio”. En *Claves de Gobierno Local*, No. 7, 2008, p. 51, GRACIA RETORTILLO, Ricard. *La articulación competencial del gobierno local supramunicipal en el Estado autonómico*, Tesis doctoral defendida en la Universidad de Barcelona, 2014, p. 136 y AJA, Eliseo. “Configuración constitucional de la autonomía local”. En *Informe sobre el Gobierno local*, Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas y Fundació Carles Pi i Sunyer, 1992, p. 64.

²⁴ STC 32/1981.

²⁵ ZAFRA VÍCTOR, Manuel. “Relaciones entre municipios y provincias”. En *Cuadernos de Derecho Local*, No. 29, 2012, p. 126 y ss.

²⁶ Sobre la diferencia entre competencias instrumentales y competencias materiales nos remitimos a lo que señalamos en el apartado relativo a la habilitación jurídico.

En segundo lugar, existen algunos desarrollos particulares de las dos instituciones, municipio y provincia, que moldean de manera particular la autonomía de cada uno de ellos. Por ejemplo, hará parte de la autonomía de los municipios la posibilidad de escoger sus propios gobernantes, mientras que las provincias no cuentan con este atributo, por lo que un mecanismo de coordinación que tiene por destinatario un municipio encontrará un límite material en la imposibilidad de eliminar la capacidad de los municipios de escoger sus propios gobernantes, mientras que, por lógicas razones, no se puede decir lo mismo de las provincias.

Este aspecto será relevante entonces para señalar que cuando se trata una relación interadministrativa de coordinación con entes locales, la garantía de la autonomía local operará de manera distinta en cada uno de ellos, debido a las características que tienen.

2.1.3. Límite de afectación a la autonomía local según la LRBRL

La CE descargó sobre la LRBRL la regulación de algunos aspectos referidos a la autonomía local²⁷, dentro de ellos se encuentra la incidencia que sobre ella tiene la relación interadministrativa de coordinación. Como veremos a continuación, la LRBRL dejó expresamente tipificado este caso particular.

Debemos comenzar por señalar que se ha dado un cambio que merece la pena valorar, por cuanto el art. 10 LRBRL ha regulado de manera distinta la relación de la coordinación con la autonomía local antes y después de la LRSAL: en un primer momento, en el art. 10.3 se indicó que “las funciones de coordinación no afectarán en ningún caso a la autonomía de las entidades locales” y después de la reforma esta norma se trasladó al art. 10.4 donde se señaló que “las funciones de coordinación serán compatibles con la autonomía de las entidades locales”. Resulta de interés esta reforma, por cuanto, al parecer, cambia de un extremo al otro la relación entre coordinación y autonomía: de hacer imposible su afectación a hacerlo compatible.

²⁷ GALÁN GALÁN, Alfredo. “Las leyes de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía. El caso de la Ley de Gobiernos Locales de Cataluña”. En *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, No. 9, 2009, p. 295 y ss.

Sin embargo, este parecer debe matizarse para poder encontrar el sentido de la reforma. La redacción que se encontraba antes de la LRSAL era categórica en indicar que no se podía afectar la autonomía de los entes locales, aun cuando la jurisprudencia constitucional que se ha dado en vigencia de dicha norma señalaba que la coordinación constituía un límite al pleno ejercicio de las competencias propias de los entes locales y por tanto afectaba la autonomía local²⁸. Esta lógica también la había sostenido la doctrina cuando se refería a este precepto, indicando que cuando se hacía referencia a la no afectación de la autonomía local, este último concepto se utilizaba en sentido “estricto y técnico”²⁹. La doctrina también interpretó dicha norma en el sentido que la coordinación no puede suponer la pérdida de las potestades del art. 4 LRBRL, ni las competencias propias “pueden perder su carácter de exclusiva y decisorias”³⁰.

Bajo esta premisa se puede pensar que si bien la redacción inicial del art. 10.3 LRBRL daba a entender que las decisiones de coordinación no podrían en ningún caso afectar la autonomía de los gobiernos locales, la posterior interpretación que hiciera el TC y la doctrina nos indican que la coordinación sí conllevaba –y conlleva– una limitación en las competencias propias de los entes locales, pero dicha limitación no puede llegar hasta desconocer la autonomía local, que es a lo que parece referirse la doctrina cuando usa la expresión “autonomía local en sentido estricto y técnico”. En breve, la coordinación sí afecta la autonomía local, pero no llega al extremo de desconocerla.

La redacción de esta norma que entró en vigencia con la LRSAL parece más apropiada respecto del estudio que hemos hecho de los efectos de la coordinación. El art. 4 de esta ley añadió el numeral 4 al art. 10 de la LRBRL para desplazar a este lo que antes estaba en el numeral 3. La nueva redacción señala entonces que las funciones de coordinación son compatibles con la autonomía local.

²⁸ STC 27/1987. Ahora bien, en ocasiones en la jurisprudencia también se ven transcripciones del art. 10.3 LRBRL, pero al resolver los casos admiten la limitación a la autonomía local. STS 4881/1989, de 23 de junio de 1989.

²⁹ ALONSO MAS, María José. “Capítulo II Relaciones interadministrativas, artículos 55-62”. En DOMINGO ZABALLOS, Manuel J. *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local*, t. I, 3a ed. Cizur Menor: Aranzadi, 2013, p. 1237.

³⁰ ORTEGA ÁLVAREZ, Luis. *El régimen constitucional de las competencias locales*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1988, p. 113.

Esta nueva redacción la encontramos más afortunada por cuanto contempla lo que es una realidad: la coordinación limita las competencias propias de los entes locales, lo que significa una afectación de la autonomía local. Pero dicha afectación no la hace incompatible con la autonomía local, por el contrario, utiliza la expresión “compatible”, ya que tanto coordinación como autonomía local existen, ambas coexisten y son compatibles, por lo que la limitación de esta no puede implicar su desconocimiento.

Un estudio reciente que se refiere a esta norma manifiesta esta idea de la coexistencia, pero señala que la redacción es desafortunada, pues, por un lado, no se indica en qué casos la función de coordinación es compatible con la autonomía y, por el otro, señala que un mal uso de la figura de la coordinación “puede debilitar lo municipal”³¹. En nuestro sentir, no es necesario que la norma discrimine cada tipo de función de coordinación para indicar cuál es compatible con la autonomía, pues todas lo son. Además de ello, el mal uso de la figura de la coordinación sí podría “debilitar lo municipal”, pero esto no es un problema de redacción de la norma sino de la mala práctica por parte de la administración coordinante.

Pues bien, el sentido que entendemos se le quiere dar con la introducción del nuevo 10.4 LRBRL es que la medida de coordinación no puede llevar a un desconocimiento de la autonomía local³². Lo cierto es que no existe una norma que exponga en términos generales el contenido sustantivo mínimo que debe tener una decisión de coordinación para no afectar gravemente la autonomía local. Con el estudio que haremos a continuación expondremos lo que, en nuestro sentir, son las garantías que se deben respetar para poder determinar cuando la afectación de la autonomía local por una medida de coordinación es soportable o cuando esta resulta tan insoportable que elimina la autonomía local.

³¹ VILLAR ROJAS, Francisco José. “Razones y contradicciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”. En *Estudios y comentarios*. Madrid: INAP, 2014, Consultado en <http://laadministraciondia.inap.es/noticia.asp?id=1503637> el 16 de diciembre de 2015.

³² “Hemos de precisar, sin embargo, que no toda incidencia en la esfera competencial de la entidad local debe reputarse lesiva de la mencionada garantía institucional, toda vez que ésta no se concibe como una garantía absoluta que impida toda suerte de afectación de la esfera de competencias legalmente asignadas, sino únicamente aquellas que menoscaben o vulneren el núcleo esencial e indisponible de la autonomía provincial, sin el cual ésta no presentaría los caracteres que la hacen reconocible como institución” STC 109/1998 FJ 2.

2.2. Garantías para evitar la vulneración de la autonomía local

Ante la ausencia de una norma que establezca con precisión el límite hasta el cual pueda tener efectos la relación interadministrativa de coordinación sin que conlleve una vulneración de la autonomía local, planteamos a continuación un conjunto de garantías que representan un sistema de protección de la autonomía local. Estas garantías fueron recopiladas de la normativa que compone el régimen jurídico de la relación interadministrativa de coordinación y de la autonomía local y la interpretación que la jurisprudencia constitucional ha elaborado sobre ellas.

Es necesario pensar en un sistema de protección frente a las decisiones de coordinación, por cuanto hemos mencionado con anterioridad que éstas llevan una ineludible limitación de la autonomía local. En otras palabras, este sistema de protección se justifica en tanto que la forma como la autonomía local es afectada por las decisiones de coordinación requiere de un balance: por un lado, permitir una afectación razonable de la autonomía local que no está definida en la ley y, por el otro, garantizar que la autonomía local no se vea vulnerada, es decir, que no se ataque su núcleo mínimo.

El sistema de protección establece entonces unas reglas que contienen un margen que deben respetar las administraciones coordinadoras. Habíamos mencionado en el epígrafe relativo a los efectos de la coordinación que en la coordinación no se adoptaban decisiones que concretaran la legalidad sino la conveniencia del sujeto coordinante. Pues bien, las garantías que componen el sistema de protección de la autonomía local que estudiaremos en este apartado operan como un límite a la discrecionalidad con que cuenta el sujeto coordinador para decidir un tipo de medida de coordinación.

Esta propuesta del sistema de protección no será absoluta, pues la ausencia de consenso sobre el concepto de la autonomía local y la gran variedad de mecanismos de coordinación existentes no permite dejar de manera definitiva una lista de garantías aplicables a la autonomía.

2.2.1. *Garantía previa al procedimiento: la preferencia de la cooperación sobre la coordinación*

Una garantía previa a la utilización del mecanismo de coordinación es que la administración pública que cuenta con la competencia para coordinar verifique si es posible la consecución del mismo objetivo a través de un mecanismo de cooperación³³.

La razón es que la cooperación también garantiza la alineación y coherencia del sistema de administraciones públicas, pero es sustancialmente más débil que la coordinación, en lo que afectación de la autonomía local se refiere, en tanto que con ella las administraciones públicas suman sus voluntades y no hay imposición de una sobre otra. Es evidente, entonces, que una garantía de la autonomía local sea buscar el acuerdo entre administraciones públicas antes que una medida en la que una ejerce el poder de dirección sobre la otra.

Podríamos decir entonces que la oportunidad para ejercer la competencia de coordinación queda limitada a que el sujeto coordinante entienda que puede llegar a satisfacer la misma finalidad a través de mecanismos que intervengan en menor medida sobre la autonomía local. Se convierte así la coordinación en un mecanismo de carácter subsidiario y excepcional.

Lo dicho se justifica en la existencia del principio constitucional de la autonomía local, mediante el cual se debe promover que los entes locales adopten sus propias decisiones. Por ello se deben preferir las relaciones interadministrativas que menos afecten la libertad de adopción de decisiones.

En principio este requisito previo que estamos indicando no podría hacerse exigible en todos los mecanismos de coordinación, ya que solamente está establecido en la normativa que regula uno de uno de ellos. Nos referimos al caso del art. 59 LRBRL que lo indica que no se pueda alcanzar la coherencia de las administraciones públicas a través de la

³³ ALONSO MAS, María José. “Capítulo II Relaciones interadministrativas, artículos 55-62”. En DOMINGO ZABALLOS, Manuel J. *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local*, t. I, 3a ed. Cizur Menor: Aranzadi, 2013, p. 1239-1240.

cooperación o esta resultara “manifiestamente inadecuada por razón de la tarea pública de que se trate”³⁴.

Ahora bien, no está claro la razón por la cual este requisito fue limitado únicamente a los planes sectoriales, pero podría pensarse que se encuentra allí fijado, porque con él se puede coordinar toda la actuación de los entes locales en un sector, mientras que el resto de mecanismos de coordinación corresponden a determinadas actuaciones específicas.

Sin embargo, este argumento no justifica que este requisito se exija únicamente para el caso de los planes sectoriales y no para los demás mecanismos de coordinación, puesto que tanto se afecta la autonomía local a través de un mecanismo que opera sobre todo un sector de actuación como cuando corresponde a una determinada actuación.

En nuestro sentir, entonces, este requisito se encuentra únicamente expreso en el caso del plan sectorial y se encuentra implícito en los demás mecanismos de coordinación, y se deduce a partir de la interpretación del principio de la autonomía local que se hace. Por esto debería exigirse antes del aprobar de cualquier mecanismo de coordinación.

2.2.2. Garantías procedimentales

El procedimiento administrativo que precede el mecanismo de coordinación tiene por lo menos tres finalidades. Una primera en la que se garantiza el debido proceso, una segunda en la que el sujeto coordinante tiene que buscar la alineación y coherencia de las administraciones públicas y una tercera mediante la cual se garantiza la autonomía local.

- a. *Finalidad de garantía del debido proceso.* Cada mecanismo de coordinación cuenta con unas particularidades procedimentales propias que deben ser

³⁴ Art. 59 de la LRRL “A fin de asegurar la coherencia de la actuación de las Administraciones públicas, en los supuestos previstos en el número 2 del artículo 10 y *para el caso de que dicho fin no pueda alcanzarse por los procedimientos contemplados en los artículos anteriores* [la cooperación] *o éstos resultaran manifiestamente inadecuados por razón de las características de la tarea pública de que se trate*, las Leyes del Estado y las de las Comunidades Autónomas, reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, podrán atribuir al Gobierno de la Nación, o al Consejo de Gobierno, la facultad de coordinar la actividad de la Administración local y, en especial, de las Diputaciones provinciales en el ejercicio de sus competencias.” (Cursivas nuestras).

respetadas. En esa medida, se deberá revisar si la ley o la jurisprudencia han establecido las formas como se debe llevar a cabo el procedimiento de coordinación, ya que si es así deberán ser seguidas con motivo de la garantía del debido proceso en el procedimiento administrativo.

b. *Finalidad de alineación y coherencia del sistema de administraciones públicas.*

El sujeto coordinante adelanta todas las medidas necesarias para que el mecanismo de coordinación logre la finalidad de la relación interadministrativa que corresponde a la alineación y coherencia del sistema de administraciones públicas. Es por ello que bien podría la administración pública coordinante acudir a un particular o a otra administración pública para que elabore informes técnicos que identifiquen los asuntos que deben ser mejorados en el sector coordinado, tal como lo manifestamos en el apartado relativo a la traslación del ejercicio de la competencia de coordinación. Se encargaría el sujeto coordinante de amoldar el procedimiento para que todos sus trámites persigan un adecuado encaje de los intereses de las administraciones públicas que intervienen.

c. *Finalidad de garantía de la autonomía local.* El sujeto coordinante debe velar porque la autonomía local no se vea vulnerada con el mecanismo de coordinación. Es por ello que este debe utilizar todas las herramientas posibles para que el ente local pueda conocer y pronunciarse sobre las consecuencias del mecanismo de coordinación sobre su autonomía local.

Esta finalidad del procedimiento administrativo no se encuentra establecida en la ley, pero se deduce del reconocimiento constitucional de la autonomía local. Si hemos mencionado que en esta relación interadministrativa se debe reconocer la autonomía del ente local, lo mínimo que se puede hacer es que el procedimiento administrativo se ajuste en sus trámites para el cumplimiento de dicha finalidad.

Profundizaremos a continuación en esta última finalidad. Debemos insistir en que la relación interadministrativa de coordinación conlleva una afectación de la autonomía local, pero no su desconocimiento, por lo que la garantía procedimental de la autonomía local debe ser suficiente para que el sujeto coordinante se forme una idea que le permita

entender las consecuencias del mecanismo que adoptaría. En otras palabras, a partir de la información que pueda recopilar en el trámite del procedimiento administrativo el sujeto coordinante deberá formarse un criterio que le permita reconocer que el mecanismo de coordinación está en el margen admisible entre la afectación y vulneración de la autonomía local.

Concretamente planteamos diversas herramientas con que cuenta o podría contar el sujeto coordinante para formarse un criterio sobre los efectos del mecanismo de coordinación. Como veremos, estas herramientas van desde mecanismos establecidos en la regulación de los procedimientos administrativos de adopción de mecanismos de coordinación hasta propuestas de inclusión normativa. Comenzaremos por aquellos que no se encuentran expresamente establecidos en el procedimiento administrativo de adopción del mecanismo de coordinación, que son (A) petición de informes a consejo de gobiernos local, (B) ampliación o apertura de nuevos espacios de intervención en el procedimiento administrativo y (C) traslado de la competencia de coordinación. Posteriormente seguiremos con el que sí se encuentra: (D) participación de los entes locales en el procedimiento.

A. Petición de informes a consejo de gobiernos locales o asociaciones representativas de locales

En primer lugar, encontramos la petición de informes al consejo de gobiernos locales o asociaciones representativas de entes locales. Se trataría de acudir a alguna de estas dos instancias para que el sujeto coordinante reciba de ellas un informe en el cual se expresa su opinión para conocer el nivel de afectación de la autonomía local a través del mecanismo de coordinación que se pretende adoptar. La razón por la cual se acudiría a estas instancias es que son entes que, por representar a los gobiernos locales, tienen un gran conocimiento en la autonomía local y podrían manifestar una posición a partir de la experiencia de sus miembros.

Esta herramienta, sin embargo, parecería conveniente utilizarla para casos excepcionales. Debería tratarse de una situación especial en que el sujeto coordinante pretenda coordinar competencias propias que representen un aspecto sensible para el ente local. Así pues lo

conveniente es que se tratara de una herramienta *ultima ratio* que el sujeto coordinante utilice cuando encuentre que el margen de la afectación de la autonomía local está más cercano a su vulneración.

Si se convierte en regla general, el procedimiento administrativo sería engorroso, en tanto que significaría que cada vez que el sujeto coordinante deba acudir a un tercero para conocer su opinión frente a la decisión de coordinación.

Aun cuando el procedimiento administrativo de adopción de los mecanismos de coordinación que hemos estudiado no incluye esta instancia, alguna normativa permitiría la posibilidad de que se realizara. En todo caso, el régimen jurídico que regula este tipo de informes será diferente si se trata de una asociación de entes locales o si se trata de un consejo de gobierno local. Por un lado, si corresponde a una asociación de entes locales³⁵, se regirá por la disposición adicional quinta de la LRBRL que señala en su numeral 1 lo siguiente: “Las entidades locales pueden constituir asociaciones, de ámbito estatal o autonómico, para la protección y promoción de sus intereses comunes” y del numeral siguiente que indica que las asociaciones se regirán por sus Estatutos. En esa medida, cada asociación de entes locales podría actuar de manera diversa. El hecho de que su función principal sea la de proteger y promocionar sus intereses comunes, legitima a las asociaciones para poder hacerse partes de un procedimiento administrativo de un mecanismo de coordinación en el que se represente el interés de la autonomía local³⁶.

Por el otro, los consejos locales que el legislador estatutario ha creado recientemente son espacios en los que se dinamizan las relaciones entre comunidades autónomas y entes locales³⁷. En el caso de Cataluña, por ejemplo, el Consejo de gobiernos locales, que se encuentra establecido en el art. 85 del EACat, cumple las funciones de órgano de representación de municipios y veguerías y se encuentran legitimados para actuar en los

³⁵ Sobre las asociaciones de entes locales en España Cfr. BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción. “El asociacionismo municipal de los gobiernos locales”. En *Análisis de los procesos de descentralización en América Latina: balance y perspectivas*. Granada: UIM, 2008, p. 276-280.

³⁶ A manera de ejemplo, la Federación Española de Municipios y Provincias en la Estatutos aprobados el 1 de septiembre de 2004 por la VIII Asamblea General señalan que uno de sus fines es “el fomento y defensa de la autonomía de las Entidades Locales”.

³⁷ MEDINA ALCOZ, Luis. *La participación de los entes locales en la elaboración de normas autonómicas y estatales*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2009, p. 252.

procedimientos administrativos de elaboración de los mecanismos de coordinación, teniendo en cuenta que la misma norma señala que el Consejo debe ser oído en la tramitación de planes que afecten las administraciones locales siempre que les “afecten de forma específica”. Para la doctrina, esta “afectación” es un concepto jurídico indeterminado que no puede generalizarse y corresponde a casos excepcionales de afectación de la autonomía local³⁸.

En nuestro sentir, la interpretación que la expresión “afectación” de la autonomía local que podríamos dar en el caso de la relación interadministrativa de coordinación corresponde a esas situaciones excepcionales en que se podría desconocer la autonomía local. La razón es que hemos mencionado que los efectos de esta relación jurídica implican necesariamente una afectación a la autonomía local, es entonces una situación generalizada y aceptada, por lo que un caso de “grave de afectación” de la autonomía local es el que alcanza la vulneración de la autonomía. Una interpretación contraria llevaría a que en todos los mecanismos de coordinación existiera una etapa de consulta al consejo de gobiernos locales.

Ahora bien, más allá de que en teoría exista esta posibilidad en el ordenamiento jurídico, no podemos olvidar que la evaluación que se ha realizado sobre el funcionamiento de los consejos de gobiernos locales no ha sido la más satisfactoria, pues no ha logrado colmar todas las expectativas que producía como mecanismo de participación del ente local en las decisiones de otras administraciones públicas. En esa medida, entonces, no podríamos depositar toda la confianza en que este tipo participación garantice una adecuada intervención del ente local para que con ella se logre un adecuado conocimiento por parte del sujeto coordinante de las actuaciones de los entes locales.

³⁸ MEDINA ALCOZ, Luis. *La participación de los entes locales en la elaboración de normas autonómicas y estatales*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2009, p. 264 y VILALTA REIXACH, Marc. *El Consejo de Gobiernos Locales: La nueva participación de los entes locales en las Comunidades Autónomas*. Madrid: Iustel, 2007, p. 168-172.

B. Ampliación o apertura de nuevos espacios de intervención en el procedimiento administrativo

En segundo lugar, otra herramienta que, aunque no se encuentra incorporada en la normativa podría ser realizada por el sujeto coordinante, es la de ampliar o abrir nuevos espacios de intervención en el procedimiento administrativo cuando los entes locales coordinados se hayan opuesto al mecanismo de coordinación.

En el caso anterior el sujeto coordinante detectaba la posible vulneración de la autonomía local, por lo que acudía a las asociaciones y consejos locales para conocer su opinión al respecto. En este caso, el sujeto coordinante no detecta la posible vulneración de la autonomía local durante la confección del mecanismo de coordinación, por lo que solo el ente local se lo hace notar.

Después de esta oposición del ente local, el sujeto coordinante tendría la posibilidad de abrir un nuevo espacio para que el ente local manifieste razones que justifican su posición o incluso podría convocar al procedimiento administrativo a terceros, tales como asociaciones, consejos locales o incluso el Consejo de Estado o su equivalente en el nivel autonómico, siempre que se considere que está por alcanzarse la vulneración de la autonomía local.

Con este espacio de intervención el sujeto coordinante contaría con más elementos para la decisión que pretende adoptar. Esta herramienta se justificaría, entonces, ya que le permitiría al sujeto coordinante formarse una idea más completa de los efectos que el mecanismo podría producir sobre la autonomía de los entes locales coordinados.

No está de más señalar que, teniendo en cuenta que el mecanismo de coordinación es unilateral, la decisión final quedará únicamente en cabeza del sujeto coordinante. Es decir, aun cuando se haya presentado una oposición del ente local y en el nuevo espacio de intervención los participantes se manifiesten en contra del mecanismo de coordinación, bien puede el sujeto coordinante ratificarse en la forma como originalmente había confeccionado el mecanismo de coordinación.

No se puede olvidar la obligación de motivación de la decisión por parte del sujeto coordinante por la cual se aparta de la opinión desfavorable del ente local coordinado y los terceros convocados e indica por qué considera adecuado el mecanismo de coordinación tal como lo confeccionó originalmente. Sobre esto nos pronunciaremos más adelante en este epígrafe.

Consideramos sobre esta opción tiende a ser más productiva que la anterior, ya que el sujeto coordinante tendría la oportunidad de formarse mejor su criterio sobre la posible afectación de la autonomía local al escuchar nuevamente y con más detalle directamente de quienes considerarían afectada su autonomía local.

C. Traslado de la competencia de coordinación

En tercer lugar, nos referimos a una herramienta que afectaría la competencia de coordinación. Se podría pensar que en caso de que exista oposición por parte del ente local coordinado y de terceros participantes en el procedimiento administrativo, la competencia de coordinación podría ser trasladada de quien originalmente la tenía a quien se encuentra en un nivel territorial superior (de la provincia a una comunidad autónoma, por ejemplo).

Como señalamos se trata de una herramienta que afecta la competencia de coordinación y para que pueda ser utilizada es necesario una modificación legislativa que así lo permita. Habíamos señalado ya en el apartado relativo a la habilitación jurídica que la competencia de coordinación solamente puede ser otorgada por ley, por lo que una modificación en la atribución de la misma debe estar únicamente establecida en la ley.

Esta herramienta sería útil en tanto que el nuevo sujeto coordinante tendría una perspectiva diversa del mecanismo de coordinación. Se trataría de una decisión imparcial en cuanto a la decisión que se pretende tomar. Así cuando el nuevo sujeto coordinante reciba el expediente del mecanismo de coordinación podrá decidir el nivel de afectación de la autonomía local que se encuentra en dicho mecanismo. De nuevo, la decisión será unilateral, por lo que el nuevo sujeto coordinante adoptaría la decisión aprobando o no los argumentos del ente local.

La posibilidad de trasladar una competencia de coordinación mediante una ley ya ha sido estudiada por el TC en casos puntuales, en fallos que hemos señalado en este trabajo. Nos referimos, por ejemplo, al plan único de obras y servicios de Cataluña³⁹.

En todo caso, la concreción de esta posibilidad requiere de atención por parte del legislador, ya que se debería definir la administración pública que sería entonces la encargada de adoptar el mecanismo de coordinación. Esto podría incluso afectar la organización administrativa misma y las competencias atribuidas a determinadas administraciones públicas, porque no se tratarían de casos puntuales, que obedecen a razones históricas como el fallo que mencionamos en el párrafo anterior, sino a una situación que se podría generalizar ante la posibilidad de que exista una frecuente oposición por parte del ente local respecto del mecanismo de coordinación.

D. Participación regular del ente local en un procedimiento administrativo de adopción de un mecanismo de coordinación

En cuarto y último lugar nos referimos a la participación regular del ente local en el procedimiento administrativo. Hacemos énfasis en la expresión “regular”, puesto que por regla general los mecanismos de coordinación fijan un periodo al ente local para intervenir y pronunciarse sobre el mecanismo de coordinación, así lo establece por ejemplo el art. 59 LRBRL, y, en caso de que no se encuentre incorporado normativamente en un determinado mecanismo de coordinación, hay varias razones por las cuales se debería permitir.

La primera razón es que el ordenamiento jurídico así lo señala. Por un lado, el art. 2.1. de la LRBRL señala de manera diáfana lo siguiente: “Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios,

³⁹ STC 109/1998 FJ 6 y STS 4503/2003. Al respecto, Cfr. ORTEGA ÁLVAREZ, Luis. *El Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña y la garantía institucional de la autonomía provincial*. Madrid: Civitas, 1992, p. 67-95.

las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”.

Por el otro, el art. 58.2 de la LRBRL señala que “En todo caso, las Administraciones que tengan atribuidas la formulación y aprobación de instrumentos de planificación deberán otorgar a las restantes una participación que permita armonizar los intereses públicos afectados”. A partir de estas normas se puede deducir que en los mecanismos de coordinación el sujeto coordinante debe otorgar un espacio a quienes se encuentren afectados.

La segunda razón es la interpretación que la jurisprudencia constitucional ha hecho sobre la participación de los entes locales que se puedan ver afectados por las decisiones dictadas por otra administración que se deriva de lo contenido en el art. 2.1. LRBRL. En concreto, esta ha sostenido que una de las consecuencias del reconocimiento de la autonomía local es la necesidad de que los entes locales puedan “participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen”⁴⁰.

La doctrina ha interpretado este derecho a participar como una expresión definidora de la institución jurídica de la autonomía local. Se trata entonces de entender que la autonomía local no solo implica un poder de autogobierno, sino un poder de ordenar y conformar los intereses de otros niveles de gobiernos, tales como la comunidad autónoma y el Estado. Lo que, en todo caso, no puede llevar a desconocer competencias propias y poderes decisorios de los demás niveles de gobierno⁴¹.

⁴⁰ STC 32/1981 FJ 3.

⁴¹ VILALTA REIXACH, Marc. *El Consejo de Gobiernos Locales: La nueva participación de los entes locales en las Comunidades Autónomas*. Madrid: Iustel, 2007, p. 51-53, FONT I LLOVET, Tomàs. “La autonomía local en España a los veinte años de la Constitución: Perspectivas de cambio”. En *Claves de Gobierno Local*, No. 7, 2008, p. 42 y ORTEGA ÁLVAREZ, Luis. “Los contenidos mínimos del derecho de participación”. En A.A.V.V. *Ponències del Seminari de Dret Local*, vol 5. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona, 1993, p. 232.

Estos argumentos nos hacen concluir que se debe garantizar obligatoriamente un trámite de participación del ente local en todos los mecanismos de coordinación. Además de esto, nos permite identificarlo como una de las etapas más importantes del mecanismo de coordinación, pues, de un lado, permite al ente local manifestar su posición respecto de la afectación del ente local, y por el otro, permite al sujeto coordinante conocer de primera mano las consecuencias del mecanismo de coordinación y así formarse un criterio sobre éste.

Debemos analizar dos aspectos de la participación del ente local en un procedimiento administrativo de elaboración de un mecanismo de coordinación: la forma de articulación y la incidencia de la intervención del ente local.

1) Forma de articulación de la intervención

En primer lugar, la participación del ente local se puede articular de tres formas: individual, por cuerpos colegiados o por asociaciones representativas de municipios. En nuestro sentir la forma que mejor garantiza la autonomía local es la participación individual de los entes locales, ya que el sujeto coordinante se puede formar un criterio directamente de cada uno de los posibles afectados.

Por su parte, tomando en cuenta que los cuerpos colegiados y las asociaciones de municipios tienen como función la representación de los intereses de los entes locales, éstos podrían servir también para participar en el procedimiento administrativo en nombre del sujeto coordinado. Debemos recordar que la autonomía local se ve representada tanto de manera individual como a través de corporaciones, tal como lo señala el art. 3.2. de la CEAL⁴². Pero no podemos olvidar que habíamos señalado que los consejos locales en

⁴² Art. 3 de la CEAL “1. Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.

2. Este derecho se ejerce por Asambleas o Consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal y que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos. Esta disposición no causará perjuicio al recurso a las asambleas de vecinos, al referéndum o a cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos, allí donde esté permitido por la Ley”.

España funcionan en casos en que se da una afectación a la autonomía local específica y grave y no generalizada por lo que solo en los casos en que se deduzca que puede haber una vulneración de la autonomía se podría acudir a ella, además de, como mencionamos anteriormente, su funcionamiento no ha sido el más satisfactorio, por lo que se duda de sus efectos para esta situación.

Es por ello que la fórmula apropiada de participación cuando no es la individual sería la de la vinculación a través de una asociación de municipios en los cuales se garanticen los intereses de los entes locales. Ellos funcionan como representantes de los entes locales que garantizan la autonomía local.

Lo importante, en todo caso, es que si se vinculan a asociaciones de municipios o asociaciones de provincias por el mecanismo de coordinación se garantice que se encuentren presentes todos los entes locales que puedan tener intereses afectados. Además de ello en caso de que al menos un ente local que cuente con un criterio disidente de la mayoría quiera manifestar las razones de su oposición al mecanismo de coordinación, se debe poder permitir a este su derecho a intervenir de manera directa en el procedimiento administrativo⁴³.

2) Incidencia de la intervención del ente local

En segundo lugar, tendremos que analizar la incidencia de la intervención realizada por el ente local. La importancia de este aspecto radica en conocer el alcance de los efectos que se pretenden dar a la participación del ente local coordinado en el procedimiento administrativo. Lo analizaremos desde tres perspectivas, primero, la definición de si esta participación es preceptiva o potestativa, segundo, definir si esta participación es vinculante o no y, tercero, la motivación que debe dar el sujeto coordinante a la intervención realizada por el ente local.

⁴³ FONT I LLOVET, Tomàs. “La autonomía local en España a los veinte años de la Constitución: perspectivas de cambio”. En *Claves de Gobierno Local*, No. 7, 2008, p. 42.

a) Preceptiva o potestativa

La primera cuestión a resolver es si la participación es preceptiva o potestativa. Si bien hemos visto que el TC exige la participación de los entes locales en los asuntos que le afecten, la escogencia de si debe ser preceptiva o potestativa no podría ser absoluta. La razón es que hay unos determinados eventos especiales en los que se da la coordinación que requieren una atención inmediata para que pueda ser efectiva la actividad coordinada. Si el procedimiento administrativo se extiende en el tiempo permitiendo un período de intervención de los entes locales y su consecuente análisis y respuesta por parte del sujeto coordinante, la competencia coordinada no sería ejercida.

A manera de ejemplo podemos citar la coordinación de una competencia atribuidas a entes locales en materia de atención de incendios en una determinada zona del territorio. La atención a los desastres naturales requiere de decisiones por parte de los entes locales que no dan espera, por lo que un mecanismo de coordinación que se extienda en el tiempo terminaría por ser inoportuno e ineficaz.

Debería plantearse para estos casos un procedimiento administrativo que se ajuste a esta realidad y que en consecuencia evite trámites que nos lleven a este resultado. En otras palabras, la finalidad de alineación y coherencia del sistema de administraciones públicas prima sobre el de la garantía de la autonomía local.

Estos dos tipos de procedimientos (preceptivos y potestativos) se encontrarían legitimados por la normativa, puesto que el art. 4.6. de la CEAL señala que “las entidades locales deben ser consultadas, en la medida de lo posible, a su debido tiempo y de forma apropiada, a lo largo de los procesos de planificación y de decisión para todas las cuestiones que les afectan directamente”. En este aspecto hacemos énfasis en que las consultas deben ser realizadas “en la medida de lo posible, a su debido tiempo y de forma apropiada”, lo que lleva a una ambigüedad para saber si es que la intervención se debe hacer y bajo qué condiciones sería⁴⁴. La interpretación que sobre este apartado de la CEAL se ha dado nos sirve para el caso que estamos planteando, ya que en algunas

⁴⁴ Sobre esta discusión nos remitimos al estudio que hicimos de la CEAL en el epígrafe relativo al régimen jurídico de la coordinación.

ocasiones de urgencia, como el de desastres naturales, no será posible dicha participación o si es posible se deberá adecuar para que en su debido tiempo y de forma apropiada se haga.

En este tipo de casos, se propone un procedimiento administrativo en el cual se garantice una participación por parte del ente local posterior a la adopción del mecanismo. Además de ello una alta atención a la ponderación de los intereses en juego, con la intención de saber si la alineación que se llevó a cabo era necesaria para solucionar el asunto. En todo caso, lo urgente de la decisión no puede conllevar a desconocer la autonomía del ente local, por lo que el mecanismo de coordinación siempre debe reconocer las garantías sustantivas que expondremos en el epígrafe siguiente.

Todo lo dicho debe analizarse en cada caso concreto, pues la voz “urgencia” permitiría ambigüedades, ya que no identifica un determinado periodo que sirva para todos. Lo que puede ser urgente en un caso puede que no lo sea en otro. En nuestro parecer, se deberá entonces considerar urgente aquellas decisiones que no dan espera para que el sujeto coordinado pueda atenderlas. Si se observa que en el procedimiento administrativo se puede abrir un espacio temporal para la intervención del ente local y esto no afectaría la efectividad del ejercicio de la competencia coordinada en el cumplimiento de su finalidad lo trataríamos como un caso no urgente.

En conclusión, el período y la forma de participación del ente local dependerán en realidad de la competencia coordinada. Si la competencia debe ser ejercida de manera inmediata para atender la necesidad por la cual existe, debería reducirse e incluso aplazarse el trámite de la participación. Cuando no se trate de un procedimiento administrativo que deba tramitarse con carácter urgente, se debe garantizar al ente local el espacio oportuno y suficiente para que pueda pronunciarse y la consecuente oportunidad para que la administración coordinante lo evalúe.

Lo importante, además, es que dicha intervención se dé en una etapa previa a la adopción de la decisión definitiva y que esté a disposición del ente local el mecanismo de coordinación de la forma más acabada posible, es decir, que pueda conocer con detalle el mecanismo que será posteriormente adoptado.

b) Vinculante o no vinculante

La segunda cuestión a resolver es si la participación es vinculante o no. A diferencia de la cuestión anterior, la respuesta en este caso sí debe ser tajante: la participación del ente local no puede ser vinculante.

La participación del ente local es vinculante cuando el sujeto coordinante debe acatar y ajustar el mecanismo de coordinación a lo dicho por el ente local. En otras palabras, será vinculante la participación del ente local cuando la manifestación de la voluntad de este es determinante y necesaria para el acto jurídico definitivo: el mecanismo de coordinación.

No podríamos considerar la intervención del ente local como vinculante, ya que si esto sucede nos encontraríamos en un caso de un mutuo acuerdo entre sujeto coordinante y sujeto coordinado. Esta codecisión⁴⁵, al representar una suma de voluntades, se acerca más a la relación interadministrativa de cooperación, que estudiamos en el apartado del concepto, que al de la coordinación.

No está de más decir que, aunque la intervención del ente local no resulta decisiva para la adopción del mecanismo de coordinación, ello no implica que la administración coordinante pueda obviar este paso cuando pretenda adoptar el procedimiento específico. Esto significaría no solo vulnerar la garantía de la autonomía local, sino uno de los trámites fijados en el procedimiento administrativo y en consecuencia el principio del debido proceso.

c) Motivación durante el procedimiento administrativo y en el mecanismo de coordinación.

La tercera y última cuestión a plantear es la motivación. El tema de la motivación se puede ver desde dos puntos de vista, por un lado, la motivación de la decisión que adopta

⁴⁵ Cfr. MEDINA ALCOZ, Luis. *La participación de los entes locales en la elaboración de normas autonómicas y estatales*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2009, p. 104-107.

el sujeto coordinante respecto a la intervención realizada por el ente local y, por el otro, la motivación en el mecanismo de coordinación.

- i. *Motivación de la respuesta dada al ente local.* Consideramos que, como consecuencia del principio de autonomía local, el ente local tiene derecho a recibir una respuesta motivada respecto de la oposición que ha presentado sobre el mecanismo de coordinación.

La razón es que la motivación permitirá conocer al ente local, y al juez en caso de que se impugne judicialmente el mecanismo de coordinación, las razones por las cuales el sujeto coordinante no considera vulnerada la autonomía local.

Entendemos entonces que la motivación del mecanismo de coordinación cuando existe una objeción del ente local es una de las garantías procedimentales que se deben entender incorporadas como expresión del principio de autonomía local.

- ii. *Motivación del mecanismo de coordinación.* Lo primero que debemos señalar es que no existe una normativa que regule de manera general la necesidad de motivar los mecanismos de coordinación, por lo que se deberá acudir a cada caso concreto para identificar si se encuentra incorporada dicha obligación.

La única salvedad a este aspecto son los requerimientos de establecer un diagnóstico de la situación sobre la cual se presenta el plan sectorial, tal como lo veremos en el capítulo sobre mecanismos de coordinación.

En la práctica hemos visto varios casos en que los mecanismos de coordinación cuentan con una motivación, aun cuando no esté establecido en la normativa.

A nuestro juicio, aun cuando no se encuentre en la normativa, se trata de un caso de calidad del mecanismo de coordinación (y de “*better regulation*”) que permita a los entes locales y terceros conocer las razones por las cuales se adopta determinadas decisiones en el mecanismo de coordinación.

2.2.3. *Garantías sustantivas*

La autonomía local, tal como lo hemos definido, se justifica en la posibilidad de adoptar por parte del ente local libremente las decisiones que corresponden a sus propios intereses, sin embargo, esta libertad se encuentra limitada en el marco del ordenamiento jurídico⁴⁶.

El límite de la autonomía local frente al mecanismo de coordinación no está compuesto solamente de garantías procedimentales, sino que también se compone de garantías sustantivas que evitan la vulneración de la autonomía local de los gobiernos locales. Estas garantías no operan ya en el procedimiento administrativo de elaboración del mecanismo de coordinación, sino en el contenido del mecanismo. En otras palabras, definen el alcance hasta el cual puede ser ejercido el poder de dirección sobre el ente local sin que con ella se vea vulnerada la autonomía local.

Sobre las garantías sustantivas haremos tres análisis: primero, (A) la definición del interés para coordinar, segundo, (B) la definición de las potestades que la doctrina ha entendido pueden ser coordinadas y, para finalizar, (C) una propuesta sobre la forma como pueden ser afectadas las potestades locales.

A. Definición del interés para adoptar un mecanismo de coordinación

En primer lugar, debemos analizar el interés como elemento para determinar el alcance del mecanismo de coordinación. En el epígrafe anterior, habíamos señalado que según el art. 10.2 de la LRBRL el interés del sujeto coordinado debe incidir, condicionar o ser concurrente o complementario del interés del sujeto coordinante. En pocas palabras, que, además de contar con una competencia, el sujeto coordinante tiene que demostrar la incidencia en su interés de la actividad coordinada.

⁴⁶ FANLO LORAS, Antonio. *Fundamentos constitucionales de la autonomía local: el control sobre las corporaciones locales: el funcionamiento del modelo constitucional de la autonomía local*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1990, p. 308-309.

En esta oportunidad no nos referiremos al interés como un requisito, sino como un límite a la coordinación. Se trata de un límite, puesto que el sujeto coordinante solo puede coordinar hasta donde cuente con interés para ello. La jurisprudencia constitucional de manera clara lo ha ido sosteniendo así: “A su vez, el legislador, dentro de los amplios márgenes con que cuenta para diseñar fórmulas de coordinación provincial, debe asegurar que el grado de capacidad decisoria que conserve el municipio sea tendencialmente correlativo al nivel de interés municipal presente en el asunto de que se trate. Tal como recuerda la STC 154/2015, de 9 de julio, FJ 6 a), «se trata de que el legislador gradúe el alcance o intensidad de la intervención local “en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias”⁴⁷.

En esa medida, podemos sostener que la primera limitación con que cuenta el sujeto coordinante como expresión de la garantía sustantiva de la autonomía local es que no se utilicen mecanismos de coordinación que se excedan en el interés del ente local coordinado o que vayan más allá del interés del sujeto coordinante. El sujeto coordinante deberá entonces, hacer un ejercicio de ponderación entre el interés supramunicipal y el interés local para identificar cuando nos encontramos en presencia de este exceso⁴⁸. Este requisito encuentra sustento en el art. 55.b LRBRL que exige a las administraciones públicas en las relaciones interadministrativas ponderar los intereses públicos implicados en el ejercicio de competencias propias, tales como coordinar a un ente local.

Los intereses a ponderar serán, por un lado, el interés que pretende proteger a través de la decisión de coordinación y por el otro la autonomía local⁴⁹. Sobre el primero, es decir,

⁴⁷ STC 111/2016 FJ 12 c). El mismo fallo se refiere a varias sentencias: STC 32/1981 FJ 4, STC 170/1989 FJ 9, y STC 51/2004, FJ 9, STC 95/2014 FJ 5, STC 57/2015 FJ 6 y STC 92/2015 FJ 4.

⁴⁸ La doctrina ha señalado lo conveniente de la utilización del método de ponderación en contraposición con el juicio de proporcionalidad, mientras la ponderación es propia de principios, la proporcionalidad es propia de derechos subjetivos. Cfr. SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, Daniel. “Autonomía local y principio de proporcionalidad”. En PARADA VÁZQUEZ, José Ramón y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Carmen (dirs.). *Las competencias locales*. Madrid: Marcial Pons-Maat Gknowledge-Fundación Caja Rural de Toledo, 2007, p. 106-108 y RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María. “Normas de conducta y normas de control: un estudio metodológico sobre la discrecionalidad planificadora, la ponderación y su control judicial”. En *InDret Revista para el análisis del Derecho*, 2015, p. 9-16. Sin embargo, no toda la doctrina comparte la idea de la ponderación y prefiere la proporcionalidad: ORTEGA ÁLVAREZ, Luis. “El principio de proporcionalidad como garante de la autonomía local”. En *Anuario del Gobierno Local 1997*, p. 99-116.

⁴⁹ CALONGE, Antonio, GARCÍA, Antonio y GONZÁLEZ, Teodosio. *Autonomías y municipios: descentralización y coordinación de competencias*. Valladolid: Secretariado de Publicaciones, 1995, p. 68.

el interés a proteger con la decisión de coordinación, debemos señalar que no se representa únicamente en la alineación y coherencia del sistema de administraciones públicas, ya que a este deberá sumarse el interés concreto que se persigue en el sector donde se da. Este interés se puede establecer a partir de una valoración adecuada del mecanismo de coordinación. Por ejemplo, puede ser un interés protegido constitucionalmente como el del art. 45 CE que se refiere al derecho al disfrute de un medio ambiente adecuado.

A nuestro juicio, en algunos casos excepcionales, como en el caso de que se adopte un mecanismo de coordinación de carácter urgente sin la intervención del ente local se debería realizar una ponderación donde la autonomía local se vea reforzada, esto es, donde el peso que se le otorgue al principio de autonomía local tenga un valor superior al que normalmente se le da con la intención de evitar con ello que bajo la intención de la administración coordinante de adoptar una decisión de coordinación se desdibuje la autonomía local.

No se puede dejar de mencionar las falencias que tiene la teoría de ponderación que lleva en ocasiones a ser una fórmula subjetiva de valoración previa a la adopción de decisiones, pero el hecho de que se encuentre en la ley exige que se utilice⁵⁰.

B. La definición de las potestades que la doctrina ha señalado que pueden ser coordinadas

En segundo lugar, una vez hecha la ponderación de intereses en juego, se deben revisar las potestades atribuidas a los entes locales que concretamente pueden ser afectadas. Sobre este aspecto la doctrina no se ha pronunciado en detalle, pero se han esbozado algunas ideas que expresamos a continuación.

Ha afirmado la doctrina, por ejemplo, que los mecanismos de coordinación no pueden suponer la pérdida de las potestades reconocidas a los entes territoriales en el art. 4 de la

⁵⁰ Si bien la ponderación se trata de un método con amplia aceptación, no puede dejar de pensarse el inconveniente de la subjetividad que se da en la aplicación de la misma, particularmente al momento de otorgar un valor a los principios que se ponderar.

LRBRL⁵¹. También se ha dicho que la única potestad que no puede afectarse es la de la autoorganización⁵².

Consideramos que estas dos posiciones nos sirven como elementos para acercarnos a comprender los límites en materia de potestades, pero pueden complementarse con algunas ideas más por las razones que exponemos a continuación. Por un lado, respecto de la primera tesis, la prohibición de afectación de las potestades del art. 4 LRBRL estaría estableciendo un límite bastante rígido (si se afecta estas potestades hay vulneración y si no es una mera afectación), que en el mecanismo de coordinación no opera. En realidad, existe una incidencia sobre todas las potestades de los entes locales (de origen constitucional o básico), por lo que no podría fijarse una barrera tan tajante como esta. Por el otro, respecto de la segunda tesis, esta no se podría acoger completamente ya que incluso la potestad de autoorganización se puede ver afectada por un mecanismo de coordinación, si se pide al ente local cumplir un determinado objetivo y este debe reconfigurar su planta para satisfacer dicho objetivo.

C. Propuesta sobre la forma como pueden ser afectadas las potestades locales

A continuación, planteamos una propuesta sobre la forma como debería evaluarse el límite de afectación de la autonomía local. En nuestro sentir, existen diversos rangos normativos que establecen potestades a los entes locales, así, por ejemplo, la CE reconoce la potestad de autoorganización y una ley sectorial podría atribuir una específica para cada sector. El conjunto de todas estas potestades podría, entonces, ser divididas en capas,

⁵¹ “A mi juicio, este precepto, se refiere a que el ejercicio de la coordinación no puede suponer la pérdida de las potestades ordinamentales, de los entes locales, previstas en el artículo 4º de dicha Ley [LRBRL], así como que ordenadas a través de órganos de relación o en un procedimiento complejo, las competencias propias no pueden perder sus caracteres de exclusivas y decisorias, en el sentido que se indicó en su momento. Ni, finalmente, que tengan que, necesariamente, participar activamente bajo un poder de dirección en los objetivos diseñados por las Administraciones ordinamentalmente superiores” ORTEGA ÁLVAREZ, Luis. *El régimen constitucional de las competencias locales*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1988, p. 113.

⁵² ESTEVE PARDO, José. *Organización supramunicipal y sistema de articulación entre administración autonómica y orden local: la experiencia de la RFA. Bases y perspectivas en España*: Madrid: Civitas, 1991, p. 231-248.

dependiendo del tipo de norma en que se encuentre: CE, Estatuto de Autonomía, LRBRL, ley sectorial, siendo la CE el centro y la ley sectorial la capa más lejana⁵³.

Cada una de las potestades locales reconocidas en estas normas jurídicas son susceptibles de ser afectadas, porque el mecanismo de coordinación podría incidir incluso, como hemos dicho, en la potestad de autoorganización que es una potestad que deviene de la CE⁵⁴, pero pensamos que la incidencia que sobre ella se da no puede ser igual que la que se dé sobre una potestad reconocida en una ley sectorial. Habrá un mayor rigor en la protección de aquellas potestades constitucionales de aquellas potestades de devienen otro tipo de normas.

En consecuencia, cada de una de las capas que hemos mencionado será más flexible en la posibilidad de afectación si se encuentra más lejos del centro. Por ello, las potestades locales reconocidas en la CE deben contener una protección mayor. Podrá afectarse de manera relativamente amplia si es una potestad del ente local reconocida por una ley autonómica, pero podrá tocarse mínimamente la potestad reconocida en la CE.

La forma de determinar los niveles de afectación que podrían pasarse dependerá del interés supramunicipal sobre la materia y del ejercicio de ponderación que el sujeto coordinante ya ha realizado paso previo.

La flexibilidad en la afectación de las potestades dependiendo del tipo de norma en que viene establecida no permite por ello desconocerla. Si se desconoce, se estaría vulnerando la autonomía local.

A manera de ejemplo, la potestad de autoorganización solo podría afectarse mínimamente, por lo que no se podría fijar en el mecanismo de coordinación que el ente local disponga de la creación de una nueva secretaría para la satisfacción del objetivo que antes se ha cumplido.

⁵³ Sobre el desarrollo que puede hacer el legislador para ampliar o limitar el contenido de la autonomía local establecido en la CE, Cfr. STC 41/2016 FJ 3 a) y GRACIA RETORTILLO, Ricard. “La LRSAL ante el Tribunal Constitucional: la afectación a la autonomía Local”. En *Anuario del Gobierno Local, 2015/16*. Fundación Democracia y Gobierno local, p. 246-248.

⁵⁴ PAREJO ALFONSO, Luciano. *Garantía institucional y autonomías locales*. Madrid: IEAL, 1981, p. 154.

Por último, debemos señalar que la doctrina ha insistido en que el límite de la coordinación se encuentra en permitir al ente local una libertad en la decisión, esto es, una discrecionalidad, en el ejercicio de la competencia propia coordinada. Para interpretar esta afirmación en derecho español la jurisprudencia ha fijado una pauta que ha sido seguida por la doctrina⁵⁵. Su planteamiento fue “los medios y técnicas de coordinación deben respetar un margen de libre decisión o discrecionalidad en favor de las Administraciones sujetas a la misma, sin el cual no puede existir verdadera autonomía”⁵⁶.

A entender de la jurisprudencia, si los mecanismos de coordinación fijan por completo la actividad que debe ejecutar el ente local no se puede concretar en la libre decisión o autonomía que le es atribuida como consecuencia de la autonomía local. La jurisprudencia no señala si los efectos del mecanismo de coordinación pueden ser de fijación de actividades específicas o la fijación de objetivos, solo se centra en indicar que en cualquiera de esos casos deberá dejar espacio para la libre decisión del ente local.

Incluso en el caso de la regulación de Castilla y León que indica que los planes sectoriales pueden indicar “los instrumentos orgánicos, funcionales y financieros adecuados, según la materia de que se trate, así como la duración de los mismos”⁵⁷, por muy detallados que parecen los efectos que se podrían señalar en el plan (la forma y los instrumentos que deben utilizar las administraciones locales para cumplir un objetivo), debe dejarse un margen al ente local para que pueda actuar.

Según lo dicho hasta ahora se entiende que la decisión de coordinación no puede llevar descrita por completo la actividad que debe ejecutar el ente local, sino que le debe dejar un margen de actuación para garantizar así su autonomía. Así pues, en la medida de lo

⁵⁵ “La coordinación se convierte así en un límite al ejercicio de las competencias, en una reducción del ámbito de discrecionalidad con el que se actúan los propios poderes, pero no afecta a su titularidad (sino que más bien la presupone lógicamente, como ha señalado el TC) ni, estrictamente, a la posibilidad de su ejercicio directo por parte de los entes coordinados.” Albertí i Rovira, Enoch. “La inserción de los entes locales en un sistema complejo: las relaciones de colaboración entre administraciones”. En *Informe sobre el Gobierno local*, Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas y Fundació Carles Pi i Sunyer, 1992, p. 140.

⁵⁶ STC 27/1987. En igual sentido STS 1298/2014, STC 27/1987 FJ 5 y STC 133/1990 FJ 13.

⁵⁷ Art. 105 de la Ley 1/1998, de 4 de junio de Ley de Régimen Local de Castilla León.

posible las decisiones de coordinación solamente podrían fijar condiciones mínimas y/o máximas dentro de los cuales los entes locales pueden actuar. De manera excepcional, se podrían establecer en planes sectoriales con actividades específicas que debe ejecutar el ente local, para lo cual el test de ponderación deberá ser más riguroso y atento con la afectación de la autonomía local y garantizar, en todo caso, un mínimo de discrecionalidad en la decisión que deben adoptar. La razón es que con este tipo de decisiones pueden suplir la voluntad del ente local y en esa medida afectar sus competencias propias, pues un ente local sin el poder de adoptar decisiones no es autónomo⁵⁸.

En nuestro sentir, de todas formas, debe precisarse caso por caso, pero además siendo rigurosos en la garantía de la libertad de decisión al ente local, ya que tanto podría haber una libertad de decisión en el caso de que se fije una obra específica que el municipio deba realizar escogiendo técnicamente la forma como se debe llevar a cabo, como en el caso en que se fije un objetivo general que debe cumplir de acuerdo con sus formas⁵⁹.

Además de ello, esta libertad de decisión tiene que reconocer la realidad de los entes locales coordinados. Si se deja un espacio al ente local para adoptar de manera libre su decisión, esta podrá ser más precisa en cuanto a la realidad del ente local⁶⁰.

Una decisión de coordinación que contiene la actividad completa que debe ejecutar el ente local conlleva a la uniformidad en la actuación de los entes locales y hace nula la posibilidad de ajustar la decisión que pretenda adoptar el ente local a la realidad propia, a veces tan diversa entre municipios incluso vecinos. No se puede tratar de la misma

⁵⁸ GALÁN GALÁN, Alfredo. *La potestad normativa autónoma local*. Barcelona: Atelier, 2001, p. 42.

⁵⁹ “Si bien es evidente que con la coordinación no se priva a los entes locales de sus competencias, también lo es que, por mucho que se insista en sus límites, de hecho, implica el ejercicio de potestades de la administración central o autonómica, que condicionan, acotan, limitan la discrecionalidad que, de otro modo, tendrían los entes locales para ejercer las competencias afectadas. De hecho, en la práctica, el nivel de autonomía de los entes locales en el ejercicio de competencias propias sujetas a instrumentos de coordinación estatal o autonómica, puede acabar siendo similar, sino menor, al que exista en algunos regímenes de competencias delegadas” MIR I BAGÓ, Josep. *El sistema español de competencias locales*. Madrid: Marcial Pons, 1991, p. 334.

⁶⁰ JEWELL, Christopher J. “Assessing Need in the United States, Germany and Sweden: The Organization of Welfare Casework and the Potential for Responsiveness in the Three Worlds”. En *Law & Policy*. v. 29, No. 3, 2007, p. 381.

forma la relación interadministrativa de coordinación que tiene por destinatario un municipio capital de comunidad autónoma, que sobre un pequeño municipio con poca población.

Mecanismos de coordinación establecidos en el ordenamiento jurídico

Nuestro objeto de estudio es la relación interadministrativa de coordinación, por lo que estudiaremos solamente mecanismos aprobados por administraciones públicas y no por un cuerpo legislativo. Eventualmente podríamos encontrar mecanismos de coordinación aprobados en leyes, pero ni su naturaleza jurídica, ni sus consecuencias se podrán asemejar a aquellas que se dan cuando es la administración pública la que adopta el mecanismo de coordinación.

Es de interés la aclaración respecto de la naturaleza jurídica del mecanismo de coordinación, ya que los efectos que la ley produce sobre la autonomía local son diferentes respecto de aquellos que se producen como consecuencia de las decisiones proferidas por las administraciones públicas. La ley puede concretar el contenido de la autonomía local, por lo que se da una mayor libertad al legislador para incidir en ella, mientras que las decisiones de la Administración pública deben someterse a determinados límites fijados por la ley en materia de autonomía local.

El estudio de los mecanismos de coordinación lo plantearemos de la siguiente forma. En primer lugar, nos referiremos a los mecanismos de coordinación más comunes, (1.) los planes sectoriales, y seguidamente estudiaremos (2.) los planes provinciales de obras y servicios, para determinar si es un mecanismo de coordinación o de cooperación y, por último, nos referiremos a (3.) otros mecanismos de coordinación que se encuentran previstos en el ordenamiento.

1. PLANES SECTORIALES

A continuación, nos referiremos al que podríamos denominar el principal mecanismo de coordinación, por su desarrollo normativo y su regulación. Se trata del plan sectorial que

cuenta con una regulación normativa específica en el art. 59 de la LRBRL¹. Este artículo señala lo siguiente:

1. A fin de asegurar la coherencia de la actuación de las Administraciones públicas, en los supuestos previstos en el número 2 del artículo 10 y para el caso de que dicho fin no pueda alcanzarse por los procedimientos contemplados en los artículos anteriores o éstos resultaran manifiestamente inadecuados por razón de las características de la tarea pública de que se trate, las Leyes del Estado y las de las Comunidades Autónomas, reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, podrán atribuir al Gobierno de la Nación, o al Consejo de Gobierno, la facultad de coordinar la actividad de la Administración local y, en especial, de las Diputaciones provinciales en el ejercicio de sus competencias.

La coordinación se realizará mediante la definición concreta y en relación con una materia, servicio o competencia determinados de los intereses generales o comunitarios, a través de planes sectoriales para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente. En la tramitación de los mismos se observará lo dispuesto en el número 2 del artículo anterior.

Las entidades locales ejercerán sus facultades de programación, planificación u ordenación de los servicios o actividades de su competencia en el marco de las previsiones de los planes a que se refiere el párrafo anterior.

2. En todo caso, la Ley deberá precisar, con suficiente grado de detalle, las condiciones y los límites de la coordinación, así como las modalidades de control que se reserven las Cortes Generales o las correspondientes Asambleas Legislativas.

En primer lugar, identificaremos (1.1.) las características del plan sectorial como mecanismo de coordinación, seguidamente estudiaremos (1.2.) la reserva de ley del plan

¹ STS 5245/2001.

sectorial y su relación con otros mecanismos de coordinación y, por último, (1.3.) estudiaremos la regulación estatal y autonómica de éste.

1.1. Identificación de las características de la coordinación

El plan sectorial es un mecanismo de coordinación y eso se puede verificar si se analizan sus elementos a la luz de las características de la coordinación interadministrativa.

- a. *Da inicio a una relación interadministrativa.* Los planes sectoriales pueden ser aprobados por el Gobierno de la Nación o el Consejo de Gobierno autonómico, en representación de la persona jurídica Estado o comunidad autónoma, respectivamente. Los planes sectoriales estarán dirigidos a los entes locales, tal como lo señala el art. 59 de la LRBRL. En consecuencia, con este plan se inicia una relación interadministrativa, en tanto que ambas, coordinante y coordinado, son administraciones públicas.
- b. *Administraciones públicas calificadas: ente local por un lado y administración pública de un nivel territorial superior por el otro.* Los competentes para aprobar planes sectoriales son el Estado y las comunidades autónomas y deben ir dirigidos a los entes locales. Entre coordinantes y coordinados existe una relación de superioridad en cuanto a nivel territorial se refiere.
- c. *Ejercicio de una competencia atribuida en la ley.* El art. 59 de la LRBRL atribuye la competencia para aprobar este mecanismo de coordinación a unas determinadas administraciones públicas: Estado y comunidad autónoma.
- d. *Poder de dirección.* El poder de dirección que tienen los planes sectoriales se advierte en el art. 59.1 de la LRBRL, donde se señala que “Las entidades locales ejercerán sus facultades de programación, planificación u ordenación de los servicios o actividades de su competencia en el marco de las previsiones de los planes”. Así pues, el Estado o la comunidad autónoma tendrá la capacidad dirigir a los entes locales a través del plan sectorial, pues resulta obligatorio para éstos lo

establecido en el plan que es adoptado unilateralmente por el Estado o comunidad autónoma.

- e. *Intereses comunes.* Uno de los presupuestos para aprobar los planes sectoriales es que se encuentre que las actividades, servicios o competencias coordinadas sean de interés general o autonómico, tal como lo exige el art. 10.2 de la LRBRL por remisión expresa del art. 59.1.

1.2. La reserva de ley del plan sectorial y su relación con otros mecanismos de coordinación

En el presente apartado estudiaremos la (1.2.1) existencia de una reserva de ley como requisito previo para aprobar un plan sectorial y (1.2.2.) la relación que esta tiene con otros mecanismos de coordinación.

1.2.1. La reserva de ley en el plan sectorial

La redacción del art. 59.1 de la LRBRL ha generado un debate con relación a la definición de una reserva de ley respecto de los mecanismos de coordinación y en especial de los planes sectoriales. La mencionada norma indica que las leyes sectoriales del Estado y de las comunidades autónomas pueden atribuir al Gobierno de la Nación o al Consejo de Gobierno la facultad de coordinar la actividad local “a través de planes sectoriales para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente”, lo que da a entender que es necesario que esté atribuido en una ley sectorial la atribución competencial a una administración para aprobar un plan sectorial.

El sentido de la reserva de ley establecida en esta norma se ha interpretado de tres formas: (a) en el art. 59 LRBRL hay una reserva de ley general para la aprobación de cualquier mecanismo de coordinación; (b) en dicha norma hay una reserva de ley para leyes sectoriales respecto de planes sectoriales, en tanto que las leyes sectoriales solamente pueden contener un solo tipo de mecanismos de coordinación que son los planes sectoriales, y (c) reserva de ley en leyes sectoriales para aprobar planes sectoriales,

aunque se permita que estas leyes contengan otros mecanismos de coordinación.

- a. *Reserva de ley general para la aprobación de cualquier mecanismo de coordinación.* Bajo la primera interpretación se afirma que el art. 59.1 de la LRBRL establece una reserva de ley, de cualquier ley, para aprobar mecanismos de coordinación. Ella se concreta en que es necesario promulgar una la ley (cualquier tipo de ley, no solo sectorial) para atribuir la competencia a una administración pública para adoptar un mecanismo de coordinación².

Si bien estamos de acuerdo con que todos los mecanismos de coordinación deben estar definidas en la ley, tal como lo señalamos en el epígrafe de la habilitación jurídica, consideramos que el fundamento normativo de este argumento no es el art. 59 LRBRL, sino el principio de la autonomía local, teniendo en cuenta que mediante la coordinación esta se ve afectada.

El problema de esta interpretación es que considera al plan sectorial como el único mecanismo de coordinación y, en consecuencia, de cierta forma asimila la regulación del art. 59 la regulación general de los mecanismos de coordinación. Esta apreciación desconoce la diversidad de mecanismos de coordinación y su régimen jurídico propio, tal como el del 36.2 LRBRL respecto del PPOS. Además de esto, se desatiende el tenor literal de la norma que se refiere no solo a planes sectoriales, sino a un tipo específico de ley: la ley sectorial.

- b. *Reserva de ley, en tanto que las leyes sectoriales solo pueden contener planes sectoriales.* La segunda interpretación que se plantea es que la ley sectorial “debe contener un único instrumento: el plan sectorial”³. En otras palabras, esta lectura del art. 59.1 LRBRL elimina la posibilidad de que se pueda crear mediante ley sectorial otro tipo de mecanismo de coordinación diferente del plan sectorial.

² ALONSO MÁS, María José. “Capítulo II: Relaciones interadministrativas”. En DOMINGO ZABALLOS, Manuel J. (coord.). *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local*, t. I, 3ª ed. Cizur menor: Aranzadi, 2013, p. 1240-1241.

³ ORTEGA ÁLVAREZ, Luis. *El régimen constitucional de las competencias locales*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1988, p. 117.

Sin embargo, las leyes sectoriales que regulan la actuación pública deben permitir la posibilidad de que se creen otros tipos de mecanismos de coordinación, porque una de las formas de concretar y organizar la forma de actuación de las administraciones públicas es a través de un mecanismo de coordinación y hemos visto que el plan sectorial no es el único⁴. Este es un argumento que ya ha sido expuesto por la jurisprudencia⁵.

- c. *Reserva de ley, en tanto que la competencia para adoptar planes sectoriales debe estar contenida en leyes sectoriales, pero podría haber otros mecanismos.* La tercera y última interpretación del art. 59.1 de la LRBRL se atiene al tenor literal de dicha norma y señala que la reserva de ley que aquí se establece es que la creación de planes sectoriales solo puede hacerse a través de leyes sectoriales. Esta interpretación, que en nuestro sentir es la más apropiada, indica que la reserva de ley prohíbe que mediante leyes generales se atribuya la competencia para aprobar planes sectoriales y además permite que en leyes sectoriales se definían otro tipo de mecanismos de coordinación.

Para llegar a la conclusión de admitir esta última interpretación se debe hacer una lectura detenida del artículo en cuestión. Si se observa en detalle el legislador se refiere puntualmente a un determinado tipo de mecanismos de coordinación que se denomina “plan sectorial” que se debe crear por ley sectorial. Si se extraen los elementos importantes del art. 59.1 se puede llegar a esa conclusión: “las Leyes del Estado y las de las Comunidades Autónomas, reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, (...) podrán atribuir (...) la facultad de coordinar la actividad de la Administración local (...). La coordinación se realizará (...) a través de planes sectoriales”.

⁴ La doctrina se refiere a los planes sectoriales como “el principal medio o instrumento de coordinación” o “instrumentos normales, aunque no necesariamente únicos”. Cfr. SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *La autonomía local, antecedentes históricos y significado constitucional*. Madrid: Civitas, 1990, p. 197 y RIVERO YSERN, José Luis. *Manual de Derecho local*, 7ª ed. Cizur menor: Aranzadi, 2014, p. 350.

⁵ “Es cierto que el art. 47.3 del EACV establece una reserva de Ley en cuanto a la fijación de las fórmulas generales de coordinación. Pero no cabe entender que dicha reserva se extienda al contenido concreto de la actuación coordinadora en relación con cada una de las funciones coordinadas, sin perjuicio de que, respecto de los distintos sectores de la acción pública, las correspondientes Leyes autonómicas puedan, en su caso, precisar las facultades de coordinación que corresponden al Gobierno Valenciano, estableciendo modulaciones o fórmulas singulares y límites específicos de la coordinación, en los términos del art. 59 de la referida Ley estatal 7/1985”. STC 27/1987 FJ. 6.

En el voto particular de la STC 27/1987 se ha planteado esta cuestión. En efecto, a partir de los argumentos de este fallo se admite que solo a través de las leyes sectoriales se puedan crear los planes sectoriales⁶. El voto particular y la doctrina⁷ han indicado que algunos apartados de la Ley valenciana 2/1983 que eran objeto de revisión constitucional no habrían debido ser declarados constitucionales, pues creaban un plan sectorial⁸, aun cuando dicha ley valenciana no era una ley sectorial. Más allá del debate sobre la constitucionalidad de las normas controladas, lo que sí queda claro con la doctrina sentada por el TC es que la atribución de la competencia para aprobar planes sectoriales debe estar establecida en una ley sectorial.

La reserva de ley viene acompañada de un requisito específico de la competencia para aprobar el plan sectorial que está contenido en el artículo 59.2, pues “en todo caso, la Ley deberá precisar, con suficiente grado de detalle, las condiciones y los límites de la coordinación”. En efecto, el TC⁹ y la doctrina¹⁰ han señalado que el contenido de la ley sectorial no puede reproducir el contenido del art. 59.1 LRBRL, sino concretar lo que allí se exige. Por ello, la ley sectorial deberá indicar, por ejemplo, el servicio o servicios prestados por la administración local que serán coordinados por la comunidad autónoma e indicar el objetivo general que deba cumplirse.

Para finalizar, no está de más señalar que si bien aceptamos esta última posición, consideramos también que todos los mecanismos de coordinación tienen que estar

⁶ STC 27/1987 FJ 4.

⁷ ALONSO MÁS, María José. “Capítulo II: Relaciones interadministrativas”. En DOMINGO ZABALLOS, Manuel J. (coord.). *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local*, t. I, 3ª ed. Cizur menor: Aranzadi, 2013, p. 1240-1241.

⁸ En realidad, se trataba de un mecanismo de coordinación denominado directriz que “tenía un contenido equivalente” al de los planes sectoriales, según se indicaba en el fallo.

⁹ “Esas condiciones y esos límites legalmente previstos en cada caso son naturalmente, indispensables para reservar la autonomía local. Que resulta Ignorada mediante una habilitación general como la que en este precepto se contiene.” STC 149/1991 FJ 7. La doctrina ha criticado la inconstitucionalidad declarada en esta norma, pues se confrontaba a una ley estatal de directa aplicación en todo el territorio nacional (Ley 22/1988) frente a LRBRL. Entre ellas no se admitía hablar de supremacía, sino de la existencia de un control injustificado de la autonomía local. ALONSO MÁS, María José. “Capítulo II: Relaciones interadministrativas”. En DOMINGO ZABALLOS, Manuel J. (coord.). *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local*, t. I, 3ª ed. Cizur Menor: Aranzadi, 2013, p. 1240-1241.

¹⁰ ORTEGA ÁLVAREZ, Luis. *El régimen constitucional de las competencias locales*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1988, p. 117.

establecidos en la ley, pues hace parte de la atribución de la competencia de coordinación a una administración pública, tal como lo estudiamos en el epígrafe relativo a la habilitación jurídica.

Esta afirmación trae una consecuencia. En caso de que una ley estatal llegue a modificar el contenido del art. 59 con relación a la reserva legal, no podría llegar hasta el punto de señalar que el mecanismo de coordinación no se debe encontrar establecido en la ley, ya que la potencialidad de afectación de la autonomía local conlleva la necesidad de que esté incorporado en la ley.

1.2.2. La relación entre el plan sectorial y los demás mecanismos de coordinación

Los planes sectoriales no son los únicos mecanismos de coordinación. La práctica administrativa muestra que hay distintos mecanismos de coordinación en un mismo sector e incluso planes sectoriales que hacen referencia a otros mecanismos de coordinación en el sector. En otras palabras, el plan sectorial no agota la función coordinadora¹¹.

Ya que hemos visto que el contenido del art. 59.1 de la LRBRL no regula la totalidad de los mecanismos de coordinación, sino solamente los planes sectoriales, debemos ahora plantearnos la relación que éstos tendrían con los demás mecanismos. Podemos plantear dos alternativas de relación: (a) cuando se aprueba un plan sectorial todos los demás mecanismos de coordinación en el mismo sector deben ser un desarrollo de aquél, y (b) pueden coexistir los planes sectoriales con otros mecanismos de coordinación, sin que por ello exista dependencia.

- a. *Plan sectorial es un mecanismo de coordinación “marco” respecto del resto de mecanismos de coordinación.* La primera alternativa se refiere al funcionamiento del plan sectorial como “plan marco” de mecanismos de coordinación del sector. Bajo esta lógica, todos los mecanismos de coordinación que se aprueben deben

¹¹ LLISSET I BORRELL, Francesc y LLISSET I CANELLES, Ana-Isabel. *Els plans sectorials de coordinació interadministrativa de l'activitat local*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 1990, p. 48.

ajustarse al contenido del plan sectorial y, en esa medida, funcionan como una especie de desarrollo de ellas.

Aun cuando consideremos esta opción como la ideal, debemos descartar esta posibilidad teniendo en cuenta que el art. 59 LRBRL no define a los mecanismos de coordinación de esta manera. Tampoco establece una jerarquía entre los mecanismos de coordinación. Lo único que señala es que deben fijar los objetivos y prioridades en la materia que se trate. Las administraciones estatales y autonómicas bien pueden aprobar planes sectoriales y otros mecanismos de coordinación, como directrices, que se refieran al mismo servicio coordinado.

- b. *Pueden coexistir los planes sectoriales con otros mecanismos de coordinación, sin que exista dependencia.* La segunda alternativa, que en nuestro sentir es la más apropiada, consiste en que dentro de un mismo sector de actuación administrativa pueden coexistir diversos mecanismos de coordinación, tanto planes sectoriales, como directrices o circulares.

Esta interpretación de la relación entre planes sectoriales y demás mecanismos de coordinación debemos distinguirla del caso en que la misma Administración pueda dividir su potestad coordinadora. En la práctica se nota que hay planes sectoriales que indican que unos determinados aspectos serán desarrollados a través de directrices, que para esos efectos serían mecanismos de coordinación¹², pero se trata de una potestad particular de la administración coordinadora de dividir el desarrollo de su función coordinadora en el plan sectorial y en la directriz que la desarrolle.

Volviendo a esta opción consideramos que esta solución se ajusta más a la complejidad de la Administración pública. Los mecanismos de coordinación se podrían aprobar a partir de la atribución competencial que se encuentre en una ley o como desarrollo de un

¹² “Las Administraciones Locales y los productores de residuos, antes de 2012, deberán implantar programas de prevención de la generación de los residuos producidos en sus actividades. A tal efecto, la Consejería de Medio Ambiente redactará previamente un manual de directrices básicas, que podrán servir de referencia también en otros ámbitos.” Medida 1 del Objetivo 1.1. en el Numeral 7 del Decreto 397/2010, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Director Territorial de Residuos No Peligrosos de Andalucía 2010-2019.

plan sectorial. Lo importante es que entre estos mecanismos de coordinación exista coherencia y no se contradigan. Una administración pública coordinante que apruebe mecanismos de coordinación contradictorios, estaría posiblemente viniendo contra sus propios actos.

Si se admiten diversos mecanismos de coordinación en sectores que actúan sobre una misma realidad o un mismo territorio, bien podrían aceptarse diversos mecanismos de coordinación en un mismo sector. A manera de ejemplo, la ordenación del territorio se relaciona con el turismo y en cada uno de estos sectores podrían adoptarse mecanismos de coordinación. El asunto problemático es cómo hacerlos coherentes, como hacer que exista una coordinación entre ellas (en el sentido coloquial de la palabra).

A nuestro juicio, éstos son los casos específicos en que se debe hacer uso de la coordinación como principio jurídico, tal como lo definimos en el epígrafe relativo al concepto. Se trataría entonces de poder exigir a cada administración pública que se encuentre vinculada en la misma realidad con competencias diferentes para que hagan lo posible para que sus actuaciones se ajusten y logren una alineación requerida para evitar contradicciones en el sistema de administraciones públicas. A esta coordinación se puede llegar mediante mecanismos de cooperación o coordinación, como procedimientos conjuntos, conferencias o incluso un plan que los coordine.

La jurisprudencia ha resuelto varios asuntos de este tipo¹³. Los fallos tienden a plantear soluciones de cooperación para lograr así una coherencia entre los mecanismos de coordinación existentes. Los mecanismos de cooperación bien pueden ser conferencias entre las administraciones que tienen la competencia de coordinación.

La jurisprudencia ha utilizado la regla de la prevalencia de la norma autonómica sobre la estatal, cuando se trata de planificación de espacios naturales y de gestión del agua¹⁴. Esta visión ha sido criticada por la doctrina, ya que resta valor a las competencias estatales¹⁵.

¹³ STC 77/1984 FJ 4 y 5 y STC 45/1991.

¹⁴ STC 154/2014.

¹⁵ FANLO LORAS, Antonio. “Coordinación y prevalencia de la planificación hidrológica en materia de espacios naturales protegidos”. En *Revista Española de Derecho Administrativo*. No. 182, 2017, p. 63.

En nuestra opinión, la prevalencia de un mecanismo de coordinación frente a otro no podría ser una solución, ya que, como señalamos, se trataría de dar un mejor trato a la competencia que ostenta una administración pública frente a otra, mejor trato que viene dado por el intérprete judicial y no por la ley. Otra cosa fuera si la misma ley señalara la diferencia de trato entre dos sectores o competencias, caso en el cual no habría este inconveniente.

Por esto volvemos a la solución de la cooperación que sería la ideal, pero también muy difícil de conseguir. Cada administración pública podría tratar de ejercer su autoridad y exigir que se cumpla su mecanismo de coordinación y no ponerse de acuerdo con la otra. Esto nos lleva a plantear una duda, teniendo en cuenta nuestro objeto de estudio: ¿es posible atribuir una competencia de coordinación que se ejerza sobre las administraciones públicas que no se ponen de acuerdo?

En principio, la respuesta sería afirmativa. Se trataría de una suerte de “coordinación en cascada”, de la que ya hemos hablado en el capítulo de la habilitación jurídica, que consiste en que una administración pública puede coordinar el ejercicio de una competencia de coordinación por parte de otra administración pública. Por ejemplo, una comunidad autónoma podría tener una competencia que tiene por objeto coordinar los mecanismos de coordinación de una provincia (como el PPOS).

El problema, en realidad, lo encontramos en la forma como debe actuar el ente local al enfrentarse a dos mecanismos de coordinación que contienen orientaciones diversas y no se logre la cooperación o la coordinación en los términos que hemos señalado. La razón es que todos los mecanismos de coordinación serían obligatorios para el ente local una vez aprobados. Quizá algunos criterios podrían servir para la actuación del ente local, por ejemplo, el de la especialidad en la materia o la temporalidad, que permitan al ente local distinguir cuál mecanismo tiene una aplicación más precisa a la actuación que pretende adelantar.

1.2.3. Regulación de los planes sectoriales en la LRBRL y en las leyes autonómicas

Teniendo en cuenta que la LRBRL es una ley de bases, las leyes autonómicas podrían desarrollar el contenido del art. 59 con más detalle, por ejemplo, al establecer los medios a través de los cuales se podría llegar a los objetivos planteados. Varias comunidades autónomas han hecho una configuración legal de la forma como los planes sectoriales se deben utilizar dentro de su territorio.

A continuación, estudiaremos los elementos del plan sectorial desde la perspectiva de la LRBRL y las leyes autonómicas que se refieren a él¹⁶. Centraremos el estudio en la (A) naturaleza jurídica del plan sectorial, (B) la habilitación jurídica para adoptar el plan sectorial, (C) su denominación y contenido, (D) el procedimiento administrativo de aprobación y (E) un breve comentario sobre el control.

A. Naturaleza jurídica

A la par de las más tradicionales formas de actuación de la Administración pública, como el acto administrativo y el contrato administrativo, se encuentran los planes administrativos que esta frecuentemente elabora en sus diversos ámbitos de actuación¹⁷. Sin embargo, su concepto y características aún no están claramente delimitadas hasta el punto que no puede fijarse una definición global de la categoría administrativa de planes, debido a la gran cantidad que existe, los diversos ámbitos en que se aplican y su relativamente reciente utilización¹⁸.

En términos generales podemos señalar que en un plan se identifica una realidad y se establecen unos objetivos a cumplir a partir de unos medios que pueden estar fijados en

¹⁶ Corresponde a una revisión del contenido de los arts. 58 y 59 de la LAULAnd; art. 161 de la LALArag; art. 104 de la LRLCLEo; arts. 146 y 148 del TRLMRLCat; art. 15 de la RIDCAExt; Art. 206 de la LRALGal; arts. 119 y 121 de la LALMad y art. 82 de la LRLMur.

¹⁷ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *Derecho administrativo parte general*, 7ª ed. Madrid: Tecnos, 2011, p. 652.

¹⁸ “Es por ello que en el Derecho administrativo tampoco existe autónomamente la *forma jurídica de plan*; antes bien, el plan representa una denominación global para muy distintos fenómenos, que deben juzgarse cada uno según su particularidad y las disposiciones jurídicas aplicables a ellos”. MAURER, Hartmut. *Derecho administrativo parte general*. Madrid: Marcial Pons, 2011, p. 427.

el plan o ser escogidos en libertad por el destinatario del plan¹⁹. Sería el fruto más concreto de la actividad de planificación, la cual corresponde a la “medida de dirección metódica de determinación final de acontecimientos futuros”²⁰.

Los tres tipos de planes clasificados, según la forma como operan, son: los orientativos, los influyentes y los vinculantes²¹. Los orientativos establecen criterios u objetivos a cumplir que no resultan vinculantes para los destinatarios, como un plan que no contenga una previsión de que sea vinculante para sus destinatarios²². Los influyentes utilizan mecanismos indirectos como estímulos para lograr la consecución de los objetivos que

¹⁹ “El resultado de semejante construcción de la regulación de una materia es la necesidad de incrementar el tracto del proceso de toma de decisiones pública (sic) y la puesta en juego en este de nuevos mecanismos de formalización de éstas. Pues dicho proceso ya no puede ser el convencional y normalmente bifásico, que se agota en los momentos clásicos de la legislación (Ley a la que se suma, todo lo más, el Reglamento convencional) y la ejecución y aplicación de ésta. Entre una y otra ha de intercalarse, precisamente para incrementar la previsibilidad de la acción administrativa y, por tanto, la seguridad jurídica, un nuevo escalón decisorio, articulado en forma de <planes> o <programas>, que no vienen sino a ser la <concentración> o <agrupación> en conjunto coherente de una pluralidad de decisiones para concretar el marco legal –en relación con un problema o serie de problemas y para un cierto período de tiempo- y definir así, a su vez, un nuevo y más específico marco para la actividad administrativa ya referida al caso específico o singular” PAREJO ALFONSO, Luciano (coord.). *Manual de Derecho Administrativo Parte General*, 4 ed. Barcelona: Ariel, 1996, p. 401.

²⁰ HOPPE, Werner. “Planificación”. En *Documentación Administrativa*. Nos. 235-236, 1993, p. 167. “Por una parte, hemos de referirnos a los planes y programas de acción administrativa. A través de estos instrumentos, las Administraciones públicas establecen sus propios objetivos para un período determinado, con carácter más o menos flexible, pero en todo caso orientativo de su propia actuación. Este tipo de programación de actividad, que no vincula a otros sujetos ajenos a la Administración y solo puede afectarle de manera indirecta, está cada vez más difundido, como es natural, ya que toda organización precisa fijarse objetivos y ordenar los medios de que puede valerse para actuar con eficacia. El plan, en esta acepción, es el instrumento clave de la denominada dirección por objetivos que, como método de la acción pública, impulsaron los proyectos de modernización administrativa de los años ochenta. (...) o bien tienen una regulación legal formalizada, que establece criterios vinculantes y procedimientos de elaboración como son los planes provinciales de obras y servicios regulados en el artículo 36.2 LBRL o los planes de protección civil. Los acuerdos que los aprueban pueden ser, entonces, impugnados por infracción de las normas que los regulan o de los principios generales del Derecho.” SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *Derecho administrativo parte general*, 7ª ed. Madrid: Tecnos, 2011, p. 652.

²¹ Resulta ser una clasificación muy común en el ordenamiento jurídico alemán. Al respecto Cfr. MAURER, Hartmut. *Derecho administrativo parte general*. Madrid: Marcial Pons, 2011, p. 428, SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. *La teoría General del Derecho administrativo como sistema*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública – Marcial Pons, 2003, p. 345 y HOPPE, Werner. “Planificación”. En *Documentación Administrativa*, No. 235-236, 1993, p. 173.

²² Sobre planes meramente informativos, aunque contenidos en leyes, la doctrina ha señalado: “No creo que sea exacto afirmar que un plan aprobado y sancionado por los titulares del poder legislativo <es un poco como la moral kantiana, un texto sin obligación, sin sanción>. Lo que puede ocurrir es que el Plan solo resulte obligatorio, vinculante, jurídicamente eficaz, para determinados sujetos. A otros sujetos solo les sirve de información; para ellos es indicativo. Pero tampoco esto constituye ninguna singularidad extraña a las tradiciones jurídicas, puesto que las leyes pueden limitar y determinar el número y carácter de sus destinatarios. La existencia misma de una ley siempre será una indicación para quienes no tengan que cumplirla” BOQUERA OLIVER José María. *Derecho Administrativo*, vol. I, 10 ed. Madrid: Civitas, 1996, p. 152-153.

plantean. Por último, los vinculantes son aquellos de los cuales se pueden exigir a los destinatarios la demostración del cumplimiento de los objetivos planteados en el plan, sin necesidad de un estímulo específico.

La naturaleza jurídica del plan sectorial es discutida en la doctrina. El hecho de que las características de los planes sean tan variadas hace que resulte muy complejo establecer una naturaleza jurídica única y definitiva para todos ellos. Planteamos las posiciones que existen al respecto.

Para algunos autores, la estructura de los planes sectoriales no siempre corresponde a la de una norma, pues no sigue estrictamente la estructura de hecho–consecuencia jurídica. Respecto a la falta de obligatoriedad del plan en estos casos, la forma como se hacen vinculantes los objetivos planteados es a través de la sujeción de dichos objetivos o medidas a determinados estímulos económicos o la celebración de convenios de cooperación entre la administración coordinante y coordinada²³. En esta medida, se considerarían un tipo de planes influyentes de acuerdo con la clasificación que hemos planteado antes.

Sin embargo, otra parte de la doctrina considera que el plan sectorial contiene auténticas normas, en tanto que en ellos se fijan reglas de conducta que deben seguir las administraciones locales y tienen una sanción si no se cumplen²⁴. La jurisprudencia a su vez se ha referido al carácter de norma de los planes sectoriales, cuando afirmó que el incumplimiento de alguno de sus preceptos lleva a incurrir en ilegalidad a la administración local²⁵. Nos encontramos de acuerdo con esta posición, ya que un mecanismo de coordinación debe ser vinculante y obligatorio *per se*, de esto se trata el

²³ RIVERO YSERN, José Luis. *Manual de Derecho local*, 7ª ed. Cizur menor: Aranzadi, 2014, p. 352.

²⁴ BERNARDO ORTEGA, Julia. *Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales ante la gestión de los residuos urbanos*. Madrid: Marcial Pons, 2003, p. 82-83. La autora referencia el caso del Plan de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos aprobado por la Comunidad de Cantabria que según la STSJ de Cantabria de 16 de mayo de 1994 (Ar. 3609) lo califica como “instrumento normativo”.

²⁵ STC 27/1986 FJ 8.

poder de dirección. Normalmente será la ley que atribuye la competencia para aprobarlo la que lo señale²⁶.

La obligatoriedad de todos los elementos del plan sectorial se advierte en el apartado final del art. 59.1 de la LRBRL, donde se señala que “las entidades locales ejercerán sus facultades de programación, planificación u ordenación de los servicios o actividades de su competencia”. Con esto podemos afirmar que el plan sectorial es un verdadero plan vinculante, que no requiere de una financiación o estímulo para hacer efectivas sus medidas, puesto que, si una administración local no se adapta a lo dicho en el plan y aprueba decisiones contrarias a éste, bien podría aducirse una ilegalidad en su actuación por contravenir la norma mencionada.

La doctrina que se encuentra de acuerdo con la inclusión de los planes sectoriales como normas jurídicas se divide a su vez en dos: quienes lo consideran una norma-medida o quienes lo consideran una norma.

Algunos lo consideran una norma-medida, tal como lo es el plan urbanístico, pues consideran que en el plan sectorial únicamente se establecen objetivos y prioridades de actuación, así como lo señala el art. 59 de la LRBRL²⁷. Se sostiene entonces que los planes sectoriales hacen parte de la categoría norma-medida, debido a que se consideran que su contenido es vinculante solamente en cuanto a los fines, pero no en cuanto a los medios que se deben adoptar para llegar a ellos²⁸. No obstante, la distinción entre la vinculación frente a los medios o los fines no corresponde a su naturaleza normativa o no, sino la vinculación positiva o negativa del plan.

El carácter normativo de los planes lo encontramos más razonable, porque su contenido es vinculante por expresa disposición de dicho precepto y porque no solo contiene fines a cumplir, sino acciones o medidas para llegar a estos.

²⁶ BERMEJO VERA, José. *Derecho administrativo parte especial*, 7ª ed. Cizur Menor: Civitas, 2009, p. 92-93.

²⁷ LLISSET I BORRELL, Francesc y LLISSET I CANELLES, Ana-Isabel. *Els plans sectorials de coordinació interadministrativa de l'activitat local*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 1990, p. 65-68

²⁸ LLISSET I BORRELL, Francesc y LLISSET I CANELLES, Ana-Isabel. *Els plans sectorials de coordinació interadministrativa de l'activitat local*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 1990, p. 66.

B. Habilitación jurídica para la adopción de un plan sectorial

El art. 59 de la LRBRL establece que el Estado o las comunidades autónomas pueden aprobar planes sectoriales. De acuerdo con la redacción de este artículo, los planes sectoriales podrían ser adoptados por este tipo de administraciones públicas y no otras.

El legislador estatal o autonómico deberá cuidarse de que mediante esa atribución de la competencia de coordinación no se esté afectando la distribución de competencias que se encuentra en la Constitución o en otra ley. Por ejemplo, no podrá una ley sectorial autonómica crear un plan sectorial de coordinación de la actividad sanitaria de todo el territorio estatal, porque desconocería el art. 149.1.16 de la CE, mediante el cual se le atribuye esta competencia al Estado. Así, el TC²⁹ resolvió un caso en el que una comunidad autónoma aprobó un plan en un sector que era de competencia del Estado. Esto daría lugar a la invalidez del plan sectorial.

Ahora bien, más allá de la prescripción que cuenta el art. 59, bien es posible que el plan sectorial pueda ser atribuido por otro tipo de administraciones públicas. Basta imaginar que una ley estatal posterior a la LRBRL atribuya a otra administración pública diversa de las mencionadas, tal como la provincia, la competencia para aprobar un plan en un determinado sector.

C. Denominación y contenido del plan sectorial

En la práctica administrativa la denominación de los planes sectoriales no es uniforme. En efecto, se utilizan nombres como planes directores para referirse a dicha figura. Esto puede representar un inconveniente, ya que el plan sectorial no es el único mecanismo de coordinación y si se utiliza otra denominación podría confundirse con otra figura. Por ejemplo, es posible que a un plan sectorial ambiental se le denomine “plan director del sector ambiental” y a su vez exista en la ley otro mecanismo de coordinación que se denomine así también y tenga requisitos para su aprobación que sean diferentes.

²⁹ STC 214/1989, FJ 21 y STC 8/2016, FJ 7.

El TC ya estudió un caso en el que, según se afirmaba en el fallo, en una ley se le denominaba “directriz” a un mecanismo de coordinación que contenía los mismos requisitos que un plan sectorial del art. 59 de la LRBRL³⁰. El Tribunal afirmó que lo importante era que materialmente se cumplieran los requisitos de un plan sectorial para entenderlo por tal, más allá de la denominación que se le diera. Si bien compartimos esta apreciación, no nos encontramos de acuerdo con el contenido del fallo del TC, pues en el caso particular que se estudiaba la denominada directriz era un mecanismo de coordinación diferente de los planes sectoriales del art. 59.

En consecuencia, bien es posible que el legislador que atribuye la competencia de coordinación o la administración coordinante cuando la ejerza denomine el plan sectorial como lo considere, pero siempre será necesario que contenga los requisitos establecidos en la ley para ello. Aun así, parece aconsejable que los planes sectoriales sean denominados como tal para evitar con ello confusiones a la hora de evaluar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley.

Según el art. 59.1 de la LRBRL, el contenido del plan sectorial debe fijar los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en relación con una materia, servicio o competencia. Según esta norma, el plan sectorial no contiene un listado de actividades a ejercer, sino de fines a cumplir. El ente local se encontraría en la libertad de utilizar los medios que mejor considere para llegar a la satisfacción de los fines que se establecen en el plan sectorial. Esto es propio de toda actividad de planificación de la administración pública, tal como lo ha señalado el TC³¹.

Ahora bien, la doctrina sugiere que el contenido del plan sectorial no se limite únicamente a esto³² y, en efecto, eso es precisamente lo que se deduce de la práctica. Los planes

³⁰ STC 27/1987 FJ 6.

³¹ “En toda actividad planificadora la determinación de estrategias y medidas concretas de actuación requiere de la previa fijación de los objetivos generales que se persiguen y los principios rectores que permitirán diseñar después las concretas áreas y sectores de actuación” STC 8/2016 FJ 7.

³² LLISSET I BORRELL, Francesc y LLISSET I CANELLES, Ana-Isabel. *Els plans sectorials de coordinació interadministrativa de l'activitat local*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 1990, p. 68-69.

sectoriales no solamente están compuestos por objetivos y prioridades de actuación pública, sino por otros elementos que los complementan.

- a. Los planes sectoriales deberían contar con un primer apartado donde se exponga el cumplimiento de los presupuestos necesarios para que éstos puedan ser aprobados. En esa medida, se debería hacer mención de lo que contiene el art. 59.1 del LRBRL como que se trata de una actividad, servicio o competencia que trasciende el nivel local, haber escuchado a las administraciones locales afectadas y que no se puedan alcanzar los objetivos planteados mediante mecanismos de cooperación, bien sea porque se intentó o porque resulta inadecuado.

Sin embargo, aunque sea aconsejable que se encuentre, no es muy frecuente que en los planes sectoriales se cumpla este requisito, ya que puede estar satisfecho con la sola acreditación en el expediente del plan sectorial o en la misma ley que aprueba la posibilidad de aprobar el plan sectorial, debido a que se trata de un requisito previo a la aprobación de la ley sectorial.

- b. El análisis de la situación del sector al momento en que se adopta el plan. Esta explicación viene generalmente descrita con los datos estadísticos suficientes que permitan confrontar las conclusiones a las que se llegan.

A su vez, este análisis permite comparar los objetivos que se pretenden adoptar, objetivos que representan entonces la realidad mejorable a la que se puede llegar si se tiene como punto de partida la situación actual³³.

Debemos recordar que el plan sectorial es una herramienta técnico-administrativa (se da en el marco de una relación interadministrativa), que no política, que permite la coherencia entre las administraciones públicas, por lo que los estudios que la motivan deben estar debidamente soportados y no solo basados en la conveniencia política del sujeto coordinante.

³³ LLISSET I BORRELL, Francesc y LLISSET I CANELLES, Ana-Isabel. *Els plans sectorials de coordinació interadministrativa de l'activitat local*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 1990, p. 68.

- c. Los planes sectoriales podrían contener también las medidas específicas y la financiación adecuada necesaria para la satisfacción de los objetivos planteados³⁴. De hecho, alguna legislación autonómica además de contener la expresión “fijar objetivos y prioridades de la acción pública” permiten la posibilidad de establecer lo que denominan bases de actuación para la financiación y ejecución de la actividad coordinada³⁵, otros planes lo llaman criterios de actuación³⁶. La financiación para el cumplimiento de los objetivos planteados funcionaría como una forma de estímulo para llevar a cabo las medidas planteadas.

En Castilla y León se establece incluso que en los planes sectoriales se fijen “los instrumentos orgánicos, funcionales y financieros adecuados, según la materia de que se trate, así como la duración de los mismos”³⁷. Las medidas específicas se traducen en acciones que cada administración vinculada al plan sectorial debe seguir para lograr el objetivo planteado. Esa acción puede venir descrita con el detalle suficiente para evitar que llegue a afectar la autonomía local.

Algunos planes sectoriales cuentan entonces con la identificación de la acción que se debe cumplir para llegar al objetivo fijado, la financiación con la que se espera contar, los aportes de cada administración pública vinculada y el tiempo durante el cual se deben ejecutar.

Sin embargo, las acciones descritas deben dejar en libertad a la administración coordinada para que tenga la posibilidad de escoger la forma como se ejecuta esta acción. Esto fue estudiado en detalle en el apartado relativo a los efectos y límites de la coordinación.

Al final, la duda que se plantea es si todos estos elementos que hemos llamado complementarios son igual de vinculantes que los principales que contiene la ley. Aunque

³⁴ RIVERO YSERN, José Luis. *Manual de Derecho local*, 7ª ed. Cizur menor: Aranzadi, 2014, p. 350.

³⁵ Así lo señalan las siguientes normas: art. 161.3 literal b de LALArag; Art. 148.2 del TRLMRLCat; art. 104 de la LALRio.

³⁶ Art. 14 de la RIDCAExt.

³⁷ Art. 105 de la LRLCLEo.

se podría pensar que existe una escala de prioridades en la obligatoriedad de los elementos del plan sectorial, la ley no establece unos criterios para determinar la obligatoriedad de determinadas disposiciones del plan.

En esa medida, no habría un criterio de jerarquía que se deba seguir para la definición de los elementos que son vinculantes y los que no. Tanto los objetivos, como las medidas y la financiación deberán adoptarse por los entes locales para satisfacer lo establecido en el plan.

D. Procedimiento administrativo de adopción del plan sectorial

El procedimiento administrativo de adopción del plan sectorial se encuentra definido en los arts. 59 y 10.2 de la LRBRL y las leyes autonómicas de régimen local que regulan la materia. Los pasos que se deben seguir para la elaboración del plan sectorial son:

- a. Atribución de la competencia para aprobar un plan sectorial establecida en una ley sectorial que cumpla con los requisitos establecidos en el art. 59 de la LRBRL.
- b. Identificar la actividad, servicio o competencia que se pretende coordinar. Sobre ellos se deberá ver si no solo tienen interés local, sino autonómico o general (art. 10.2 LRBRL). Se deberá revisar que el plan sectorial sirva para alinear y hacer coherente el funcionamiento de la administración pública.
- c. Analizar si es posible que lo que se pretende coordinar se puede lograr también mediante un mecanismo cooperación. Aunque no lo señale la LRBRL o las leyes autonómicas, parece que de cada uno de estos eventos se deberá dejar constancia en el expediente administrativo y en esa medida en la primera opción, esta es, la de haber intentado la cooperación y haber sido fallida, se deberán documentar los acercamientos logrados para celebrar el acuerdo de cooperación, y, respecto de la segunda opción, la que corresponde a demostrar que es inadecuada la cooperación, se deberá motivar expresamente esta situación.

- d. Elaborar la memoria y el plan sectorial preliminar por parte de la administración coordinante, bien sea el Gobierno de la Nación o el Consejo de Gobierno autonómico, o quien designe la ley autonómica correspondiente. Durante esta etapa, la administración coordinante puede solicitar información al ente local coordinado para una elaboración adecuada del plan sectorial.

Aun cuando esta es la regla general, determinadas comunidades autónomas establecen en leyes sectoriales una regulación de procedimientos particulares para la producción del plan sectorial en los que no solo se da la intervención del Consejo de Gobierno de la comunidad autónoma, sino de otros órganos³⁸. Esta intervención no modifica la competencia que siempre está en cabeza de la autoridad administrativa correspondiente de la comunidad autónoma o el Estado.

En el caso particular Galicia se establece expresamente que las entidades locales harán parte de la comisión de redacción de los planes sectoriales³⁹, lo que implica que se trata de una codecisión entre sujeto coordinante y sujeto coordinado y eliminaría el poder de dirección que ejerce el primero sobre el segundo. Por ello, este tipo de planes sectoriales no podríamos considerarlos mecanismos de coordinación.

Sobre la posibilidad de intervención de otras administraciones públicas o particulares en el procedimiento administrativo nos remitimos a lo que señalamos en el apartado de la habilitación jurídica.

- e. Poner a disposición de los entes locales que se vean afectados por la coordinación las medidas que se pretenden adoptar y los objetivos fijados. La ley no señala cómo se puede satisfacer este requisito, por lo que las leyes autonómicas indican formas muy variadas. Por ejemplo, se puede poner a disposición de una asociación o federación de municipios⁴⁰ o a asociaciones de las cuales hacen parte

³⁸ Art. 13 de la RIDCAExt.

³⁹ Art. 206.3 de la LRALGal.

⁴⁰ RIVERO YSERN, José Luis. *Manual de Derecho local*, 7ª ed. Cizur menor: Aranzadi, 2014, p. 351 y art. 53.3 de la Ley 2/2000, de 3 de julio, del Deporte de Cantabria.

funcionarios de la comunidad autónoma y de los gobiernos locales⁴¹. Una ley autonómica señala que se puede fijar un plazo de audiencia para formular observaciones a los informes previos o se puede permitir la intervención directa en la realización de trabajos de elaboración de los planes⁴².

- f. El Gobierno de la Nación o Consejo de Gobierno autonómico adopta el plan sectorial. Eventualmente se pueden incluir mecanismos de control parlamentario previos a la adopción, de los cuales hablaremos en el siguiente apartado.

E. Control parlamentario y administrativo en los planes sectoriales

Como hemos expuesto a lo largo de este trabajo, la relación interadministrativa de coordinación se debe distinguir de la relación interadministrativa de control o controles parlamentarios, por ello no podemos profundizar en este aspecto⁴³. Sin embargo, en el marco de la regulación, tanto estatal como autonómica, de los planes sectoriales se hacen referencias constantes a fórmulas de control sobre el contenido del mecanismo de coordinación y sobre la actuación que debe desplegar el sujeto coordinado.

- a. *Control previo sobre el mecanismo de coordinación.* La normativa estatal y autonómica permiten la posibilidad de que se establezcan mecanismos de control parlamentario sobre el plan sectorial que se adoptará⁴⁴.

En las leyes autonómicas se encuentran dos tipos de revisión o control parlamentario. Primero, en algunas leyes autonómicas se incluye una etapa de intervención del parlamento para “debate de sus líneas básicas o remisión

⁴¹ Art. 18.2. de la RJAPCan.

⁴² Art. 149.2 del TRLMRLCat.

⁴³ Sobre la diferencia entre la relación interadministrativa de coordinación y la relación interadministrativa de control se puede revisar en particular el epígrafe relativo al concepto.

⁴⁴ Art. 59.2 de la LRBRL “En todo caso, la Ley deberá precisar, con suficiente grado de detalle, las condiciones y los límites de la coordinación, así como las modalidades de control que se reserven las Cortes Generales o las correspondientes Asambleas Legislativas”.

posterior para su conocimiento”⁴⁵. Segundo, las comunidades autónomas de Cataluña y Galicia establecen una forma particular que corresponde al control realizado por sus parlamentos, de acuerdo con las reglas que ellos misma hayan señalado en sus reglamentos⁴⁶.

Se trataría entonces de un control que tiene por destinatario el sujeto coordinante, pues en esta etapa del procedimiento administrativo de adopción del mecanismo de coordinación el ente local aún no ha sido objeto de coordinación.

Se entiende entonces que el control que puede llevar a cabo el parlamento sobre el mecanismo de coordinación bien puede ser desde un punto de vista de la legalidad, pero también de la conveniencia, por ser este órgano político el que puede definir las líneas las líneas orientativas del gobierno autonómico.

Aun cuando se admitan este tipo de mecanismos de control parlamentario previo, no es posible que una ley autonómica disponga que la aprobación definitiva de los planes sectoriales se dé mediante ley, ya que se trata de un mecanismo de coordinación interadministrativa, por lo que la adopción del mismo queda en cabeza de la administración pública coordinante y no del órgano legislativo.

- b. *Control posterior sobre la actuación del sujeto coordinado.* Además de los mecanismos de control parlamentarios, existen también en la normativa autonómica controles administrativos posteriores a la adopción del mecanismo de coordinación. Podemos mencionar al menos tres ejemplos.

En primer lugar, el caso de Castilla y León⁴⁷ que cuenta con un mecanismo de control administrativo para el cumplimiento del plan sectorial. Resulta interesante por cuanto le atribuye la facultad a la Junta para que exija el cumplimiento en un

⁴⁵ RIVERO YSERN, José Luis. *Manual de Derecho local*, 7ª ed. Cizur menor: Aranzadi, 2014, p. 351 y art. 6 de la LPGMAPVas.

⁴⁶ Art. 148.6 del TRLMRLCat y Art. 206 de la LRALGal.

⁴⁷ Art. 107 de la LRLCLEo

determinado tiempo (un mes) y en caso de no cumplir la entidad local, podría la comunidad autónoma ejecutar la actividad a costa de la entidad coordinada.

En segundo lugar, la medida de control de Extremadura⁴⁸ en donde se señala que, si alguna Diputación provincial no cumple con las medidas de coordinación, la Junta podrá exigir que adopte las medidas necesarias para cumplir en un espacio de un mes y si no lo hace, puede plantear al Parlamento la posibilidad de eliminar las subvenciones o asignaciones con cargo a presupuesto de la comunidad autónoma.

Y, en tercer lugar, debemos señalar que también se observan casos en que las leyes sectoriales pueden “precisar las modalidades de control”⁴⁹, tal como se da en Aragón, que al no definir el tipo de control al que se refiere, podría pensarse en la posibilidad de que se fijen mecanismos de control administrativo o parlamentario.

Estos mecanismos de control, a diferencia de los que mencionamos anteriormente, tienen como destinatario el sujeto coordinado. Consiste pues en evaluar la actuación del ente local, con la intención de identificar si se ajusta a lo contenido en el mecanismo de coordinación.

Este mecanismo de control debería operar desde la legalidad, esto es, bajo el entendido que quien controla confronta la actuación del ente local a las leyes y al contenido del mecanismo de coordinación, pero no podrá hacerlo frente a la conveniencia u oportunidad de quien controla.

2. PLANES PROVINCIALES DE OBRAS Y SERVICIOS: ENTRE LA COOPERACIÓN Y LA COORDINACIÓN

La provincia tiene atribuidas competencias de coordinación y cooperación y el mecanismo a través del cual se pueden ejercer estas competencias es el plan provincial

⁴⁸ Art. 15 de la RIDCAExt.

⁴⁹ Art. 161.2. de la EAArag.

de obras y servicios (PPOS). Teniendo en cuenta que la legislación no regula en detalle la forma como se ejerce cada una de estas competencias y remite ambas al procedimiento regulado en el art. 36.2 LRBRL, se ha planteado un debate en la jurisprudencia y la doctrina para lograr determinar su verdadera naturaleza (si es un mecanismo de coordinación o cooperación). El objetivo es también identificar cuál es el procedimiento de elaboración del PPOS que se debe seguir con la intención de materializar cada una de estas relaciones interadministrativas.

Para una mayor comprensión del debate y las soluciones que proponemos, este apartado lo desarrollaremos de la siguiente manera. En una primera parte estudiaremos (2.1) las competencias de coordinación y cooperación que la provincia ejerce a través del PPOS, y, en segundo lugar, (2.2.) el procedimiento administrativo de adopción del PPOS. Por último, con base en lo estudiado previamente, nos referiremos a (2.3.) la disparidad de criterios de interpretación que el TC y el TS han dado sobre la materia.

2.1. Competencias de coordinación y cooperación que la provincia ejerce a través del PPOS

Según el art. 36.2 de la LRBRL (modificado por el art. 13 de la LRSAL), la diputación provincial anualmente aprueba un PPOS para el ejercicio de las competencias que le han sido asignadas en los literales a), b) y c) del art. 36.1 de la LRBRL. Estas competencias son la coordinación de los servicios municipales, la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios y la prestación de los servicios públicos, respectivamente.

Sin embargo, esta norma no precisa cuál es el contenido específico de estas competencias ni el procedimiento específico que debe seguirse para ejercer cada una de ellas cuando se está utilizando el PPOS. Esto exige que los intérpretes de la norma, operador jurídico o el TC o TS, deban cumplir esta tarea.

La interpretación que se dé tendrá una relevancia sobre el procedimiento y contenido del mecanismo, puesto que, como lo mencionamos en el epígrafe del concepto, estas dos relaciones interadministrativas, cooperación y coordinación, cuentan con características

que las hacen diferenciables y, más importante aún, tienen una incidencia diversa sobre la autonomía local.

Según la doctrina, las actividades de cooperación que se dan en el marco del PPOS pueden ser “bien prestando directamente los servicios a los administrados, bien indirectamente, a través de cualesquiera otras formas previstas legalmente, esto es, apoyando financieramente al municipio en la realización de las obras o la prestación de servicios, colaborando con él en la ejecución o realizándola directamente y entregándola una vez finalizada”⁵⁰. Este tipo de actividades deben ser acordadas entre provincia y municipio y son obligatorias para ellos.

En el caso de la coordinación, se trataría, entre otras de actividades que impliquen la fijación de objetivos y prioridades o actividades que dejen un margen de libertad al municipio para su ejercicio. Estas actividades serán decididas unilateralmente por la provincia, por lo que la intervención del municipio no será determinante para el contenido definitivo del PPOS adoptado.

Mientras que la cooperación se realiza a partir de mecanismos que conllevan un mutuo acuerdo, es decir, potencia la voluntad de los entes locales y resulta ser una expresión misma de la autonomía local, en la coordinación el ente local ve afectada su autonomía local al ver cómo el sujeto coordinante impone un objetivo o prioridad de acuerdo con la finalidad necesaria para satisfacer la coordinación, en los términos que considere el sujeto coordinante. Entonces, las garantías que establezcan en el procedimiento de elaboración del PPOS pueden variar si se trata del ejercicio de una u otra competencia.

2.2. Procedimiento administrativo de adopción del PPOS

El procedimiento administrativo de aprobación del PPOS se encuentra en el literal a) del art. 36.2 de la LRBRL (modificado por el art. 13 de la LRSAL). Por ser esta una norma que tiene el carácter de básica regula un contenido mínimo, pero es posible que las leyes

⁵⁰ CARBALLEIRA RIVERA, María Teresa. *La provincia en el sistema autonómico español*. Madrid: Marcial Pons, 1993, p. 229. En el mismo sentido NIETO, Alejandro. “Cooperación y asistencia”. En GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael (dir). *La provincia en el sistema constitucional*. Madrid: Civitas, 1991, p. 153 y 154.

autonómicas sobre la materia complementen dicho procedimiento. En esa medida, cada comunidad autónoma puede regular a su manera las reglas específicas que deban seguirse al interior de su territorio para la creación de los PPOS, que, desde luego, deberá atender a las reglas básicas antes señaladas⁵¹.

Como veremos en el apartado siguiente, la forma como se adelante este procedimiento administrativo dará lugar a tomar partido por el debate que se ha suscitado sobre la naturaleza jurídica del PPOS: como mecanismo de cooperación o mecanismo de coordinación.

En primer lugar, transcribiremos el contenido de la norma mencionada anteriormente para efectos de comparar entre el procedimiento administrativo que se encuentra allí contenido y el que se da en la práctica a partir de lo que el TS ha sostenido. Dicha norma señala que la provincia “Aprueba anualmente un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, en cuya elaboración deben participar los Municipios de la Provincia. El plan, que deberá contener una memoria justificativa de sus objetivos y de los criterios de distribución de los fondos, criterios que en todo caso han de ser objetivos y equitativos y entre los que estará el análisis de los costes efectivos de los servicios de los municipios, podrá financiarse con medios propios de la Diputación o entidad equivalente, las aportaciones municipales y las subvenciones que acuerden la comunidad autónoma y el Estado con cargo a sus respectivos presupuestos”.

Como se observa, el procedimiento que se deduce de esta norma es que, por un lado, la provincia debe elaborar una memoria justificativa de criterios objetivos y equitativos de distribución de los fondos. Por otro lado, en la aprobación de dicho plan deben participar los municipios. No obstante, la norma no otorga un calificativo a la participación del municipio, sobre si debe ser vinculante o no.

Ahora bien, en la práctica generalmente las provincias aprueban con una periodicidad

⁵¹ Al respecto puede consultarse el art. 13 de la LAULAnd. También debe anotarse que algunas leyes autonómicas que regulan el régimen local no introducen modificaciones y se atienen a lo que ya se encuentra en la LRBL, por ejemplo, el art. 66 de la LALArag; el art. 110 de la LRALGal, y art. 108 de la LRLCLEo.

anual el PPOS con el siguiente procedimiento:

- a. El plan debe contener una memoria justificativa en la que se expongan sus objetivos y los criterios que se han utilizado para la distribución de los fondos. En todo caso, los criterios que se establezcan deben ser objetivos y equitativos. Entre estos criterios debe estar el del coste efectivo de los servicios, pues en caso de que la diputación detecte que los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios son superiores a los servicios coordinados o prestados por ella, incluirá en el plan determinadas fórmulas de prestación unificada o supramunicipal.
- b. Según la jurisprudencia del TS, y como se observa en la práctica, cada ayuntamiento hace llegar a la diputación las obras y servicios que desean que sean financiadas⁵². La provincia no puede escoger otras obras o servicios que no se encuentren entre los propuestos por los municipios.
- c. Durante la etapa previa a la aprobación del PPOS se debe garantizar la participación de los municipios que hacen parte de la provincia. En este espacio se pretendería establecer una discusión sobre la mejor forma de asignar los recursos otorgados. Las opiniones de los municipios no gozarán de fuerza vinculante para las decisiones a adoptar en el plan.
- d. Con posterioridad a la participación de los municipios, la provincia pasará a decidir de manera unilateral, con base en los criterios objetivos y equitativos que ha determinado, la conformación del plan y la financiación que se hará a cada una de las obras y servicios.

Es indispensable que las obras y servicios que escoja la diputación se traten de aquellas propuestas por los municipios, por cuanto –según afirma la doctrina– la titularidad de las obras y servicios no se traslada a la provincia (lo que permitiría eventualmente la posibilidad de decidir una nueva obra), sino que se trata de una

⁵² Si bien es una actuación común no existe en la LRBRL una referencia a este paso. Alguna legislación autonómica sí lo tiene, como el art. 13 de la LAULAnd.

mera coordinación de las actividades a cargo de los municipios quienes tienen la titularidad de las obras y servicios⁵³.

2.3. Disparidad de criterios de interpretación entre el TS y el TC sobre el PPOS

Después de haber visto cómo la coordinación y la cooperación se pueden instrumentar a través del PPOS y el procedimiento administrativo que está establecido en la ley y que se adelanta en la práctica, pasamos a continuación a estudiar la interpretación que la jurisprudencia y la doctrina han dado sobre ellas.

Lo primero que debemos hacer notar, tal como se evidencia de los apartados anteriores, es que ambas relaciones interadministrativas se pueden canalizar a través del PPOS. Se trataría de contenidos y procedimientos diversos, pero que se podrían armonizar para que puedan adoptarse a través de este mecanismo. Sin embargo, la interpretación más admitida en la actualidad, como veremos seguidamente, ha indicado que solo hay una relación interadministrativa que se puede entablar a través del PPOS: la cooperación.

A continuación, plantearemos las diversas interpretaciones que en la doctrina y la jurisprudencia se han ventilado para definir el tipo de relaciones interadministrativas que se dan a través del PPOS. Por un lado, (a) el TC considera que el PPOS se puede utilizar como mecanismo de coordinación en el sentido que aquí hemos definido y, por el otro, (b) el TS entiende que el PPOS solo puede ser un mecanismo de cooperación.

- a. *Posición del Tribunal Constitucional.* Cuando el TC se ha referido al contenido de la competencia de coordinación que se encuentra en el art. 36.1 LRBRL, competencia que da lugar al PPOS, ha señalado que se trata de un poder de dirección que puede ejercer la provincia sobre los municipios⁵⁴. Por su parte, la

⁵³ “Por su parte, la provincia, cuando entabla relación con un municipio, lo hace teniendo en cuenta al resto de municipios, si encuentra inviable la propuesta o solicitud municipal no puede, unilateralmente, cambiarla y sustituirla por la que estime más conveniente para el municipio, pero la Ley le reserva la decisión final y le autoriza a la aprobación del plan sin atender la pretensión municipal”. ZAFRA VÍCTOR, Manuel. “Relaciones entre municipios y provincias”. En *Cuadernos de Derecho Local*, No. 29, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2012, p. 137.

⁵⁴ STC 111/2016 FJ 12 a) y STC 109/1998, FJ 13.

doctrina ha señalado que el PPOS es un mecanismo de coordinación, porque en el procedimiento establecido en la normativa se evidencia la unilateralidad en la decisión adoptada por la provincia, ya que quien define el criterio para seleccionar la obra o servicios y quien finalmente la escoge es la provincia⁵⁵.

Según la doctrina citada, el hecho de que sea la provincia la que fije los criterios para seleccionar las obras o servicios otorga un poder de dirección a este ente local, lo que incluso, en la práctica, lleva a que ella determine la forma como debe realizar la obra o prestar el servicio financiado a través del plan. Esta doctrina ha sido sostenida incluso analizando la jurisprudencia del TS que estudiamos a continuación y que ha dado lugar a señalar que el PPOS es un mecanismo de cooperación.

- b. *Posición del Tribunal Supremo.* En efecto, contrario a la posición del TC, el TS, en un fallo que ha sido reiterado en varias ocasiones, ha premiado la autonomía municipal y ha señalado que no es posible que en el procedimiento administrativo de adopción del PPOS la provincia pueda escoger obras o servicios que no hayan sido propuestos por los municipios, porque si se permitiera se afectaría su autonomía. En esa medida, el TS da un valor determinante a la intervención del municipio en el procedimiento administrativo que tiene una repercusión importante en el acto jurídico final, es decir, entre el municipio y la provincia hay un acuerdo para definir el contenido del PPOS⁵⁶.

La doctrina que ha estudiado el PPOS siguiendo lo afirmado por el TS ha hecho énfasis en el acuerdo voluntario que se da en este mecanismo⁵⁷. Dentro del grupo

⁵⁵ CARBALLEIRA RIVERA, María Teresa. *La provincia en el sistema autonómico español*. Madrid: Marcial Pons, 1993, p. 232.

⁵⁶ STS 8146/1998 posición reiterada en STS 8203/1998, STS 7569/1998.

⁵⁷ “La formulación del PPOS requiere como primer paso la aceptación voluntaria del municipio para que un determinado servicio u obra sea prestado y ejecutado por la provincia. De este modo, la obligación que impone la LRRL a las diputaciones provinciales de aprobar anualmente un PPOS encuentra su legitimación en esta participación voluntaria de las entidades municipales, que son las que tienen que suministrar a las diputaciones información sobre sus prioridades de actuación sobre las deficiencias de sus respectivas áreas.” SALVADOR CRESPO, Mayte. *La autonomía provincial en el sistema constitucional español: intermunicipalidad y Estado autonómico*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública – Fundación Democracia y Gobierno Local, 2007, p. 324-325, FERNÁNDEZ MONTALVO, Rafael. “Tres cuestiones relevantes en la jurisprudencia relativa a la administración local en 2005: subvenciones,

de la doctrina que ha referenciado esta jurisprudencia y ha explicado el privilegio que se da a la autonomía municipal, y en consecuencia a la cooperación, podemos destacar parte de la doctrina que ha profundizado en su estudio, que la ha aprovechado para señalar que en este mecanismo de coordinación no se da una cooperación ni una coordinación, sino una “concertación”, en tanto que en el procedimiento administrativo de adopción del PPOS se da un proceso de diálogo y de codecisión que finaliza con la escogencia por parte de la provincia de las obras o servicios que propone un municipio⁵⁸.

Ahora bien, esta interpretación tiene sentido en tanto que el PPOS es un plan de inversiones de la provincia, mediante el cual financia a los municipios en las obras o servicios que requieren de un apoyo por parte de la provincia. En esa medida, la idea es que sean los municipios los que acudan a la provincia para que indiquen aquellas obras o servicios sobre los cuales requieren un apoyo financiero.

En nuestra opinión, sin embargo, lo contenido en el art. 36.2 de la LRBRL en cuanto al procedimiento de adopción del PPOS no señala expresamente que los municipios son los que tienen que proponer las obras o servicios que debe escoger la provincia, ni señala que la provincia no puede escoger obras o servicios que no se encuentren entre las propuestas por el municipio. Es por ello que consideramos que, antes de la interpretación dada por el TS, el PPOS bien podría haber sido considerado un mecanismo de coordinación, ya que la intervención que se debe garantizar a los municipios no era determinante para la aprobación del PPOS.

Esto, en otras palabras, significa que el TS, en su capacidad de interpretación de las normas relativas a las relaciones interadministrativas, privilegió el principio de la autonomía local dando más valor a la intervención del municipio. Esta interpretación no

ordenanzas municipales en el despliegue de redes de telecomunicación y legitimación del Estado y de las comunidades autónomas para impugnar actos de las entidades locales”. En *Anuario del Gobierno Local 2005*, Fundación Democracia y Gobierno Local, p. 314, FONT I LLOVET, Tomàs. “La autonomía local en España a los veinte años de la Constitución: perspectivas de cambio”. En *Claves de Gobierno Local*, No. 7, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2008, p. 33 y COBO OLVERA, Tomás. *Ley de bases del régimen local: Comentarios, concordancias y jurisprudencia*. Barcelona: Bosch, 2004, p. 113.

⁵⁸ ZAFRA VICTOR, Manuel. “Relaciones entre municipios y provincias”. En *Cuadernos de Derecho Local*, No. 29, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2012, p. 138-139.

significa que sea la única opción posible y que se deduzca de la literalidad del precepto normativo, por lo que un cambio jurisprudencial del TS bien podría traer de nuevo la posibilidad de que el PPOS contenga el ejercicio de la competencia de coordinación.

Tal como lo mencionamos en el epígrafe relativo al régimen jurídico, la jurisprudencia tiene la posibilidad también de configurar las relaciones interadministrativas, razón por la cual hoy es admisible que el PPOS sea un mecanismo de cooperación y no de coordinación, tal como la estamos estudiando aquí.

Ahora bien, con posterioridad a esta jurisprudencia del TS las provincias han adecuado sus procedimientos administrativos de adopción del PPOS a aquello que fue interpretado en dichos fallos, por lo que podríamos afirmar que la posición del TS tiene una gran aceptación entre las provincias, ya que, desde luego, es posible que los municipios impugnen los PPOS que si no se sigan dicha jurisprudencia.

3. OTROS MECANISMOS DE COORDINACIÓN QUE SE ENCUENTRAN PREVISTOS EN EL ORDENAMIENTO

Teniendo en cuenta que la lista de mecanismos de coordinación no es cerrada y absoluta, en este apartado pretendemos fijar algunas líneas generales sobre los demás mecanismos de coordinación que se pueden encontrar en el ordenamiento jurídico. En primer lugar, estableceremos una (3.1.) definición y caracterización del resto de mecanismos de coordinación, en segundo lugar, fijaremos (3.2.) algunas pautas para la identificación de ellos y, por último, expondremos (3.3.) los ejemplos y las particularidades de algunos mecanismos de coordinación.

3.1. Definición y caracterización del resto de mecanismos de coordinación

Si bien los mecanismos de coordinación más conocidos son los planes sectoriales y los PPOS, éstos no son los únicos mecanismos de coordinación establecidos en el ordenamiento jurídico. La razón es que existen diversos mecanismos de coordinación que no son catalogados como tal, pero que materialmente cumplen dicha función. Sobre esto profundizaremos en el apartado siguiente.

Lo importante ahora es notar que no podríamos dar una definición genérica de los demás mecanismos de coordinación, puesto que existe una gran variedad de ellos que cuentan con diversas denominaciones y procedimientos y que solo tienen como característica común que cumplen con los requisitos para ser identificados como mecanismos de coordinación.

En otras palabras, los mecanismos de coordinación son *numerus apertus*, ya que en el ordenamiento jurídico no existe una lista única que establezca con carácter exhaustivo todos los mecanismos de coordinación existentes.

Además, enlazando esta idea con lo que habíamos expuesto en la habilitación jurídica para coordinar, ni todos los mecanismos que hay en el ordenamiento denominados de coordinación son realmente mecanismos de coordinación (porque no cumplen todos los requisitos o son realmente de cooperación o control), ni aquellos que no se encuentran denominados como tal deberían ser excluidos de la lista de los mecanismos de coordinación. Al final, lo que realmente hace que un mecanismo de coordinación sea tal no es su etiquetamiento o denominación, sino que materialmente cumpla los requisitos que se han fijado para ellos. Para ser concretos, se identifican por el contenido y no por el nombre.

La jurisprudencia constitucional ha ido más allá. Ha avalado la posibilidad de que las comunidades autónomas definan sus propios mecanismos de coordinación, sin tener que utilizar aquellos que se encuentran establecidos en la ley, es decir afirmando que no existe una reserva de ley para la creación de mecanismos de coordinación. Entonces, el TC entendió con esto que se “flexibilizan” las técnicas de coordinación permitiendo así la creación de mecanismos de coordinación diferentes y particulares⁵⁹.

Hacemos nuestros los comentarios que la doctrina ya ha hecho sobre la falta precisión del TC en este fallo al señalar que “la flexibilidad exigida por el fin de la coordinación puede ciertamente predicarse en el plano de la aplicación, pero en modo alguno en el de la

⁵⁹ STC 331/1993 FJ 5.

previsión y configuración legal, de los instrumentos y las medidas para alcanzar dicha coordinación”⁶⁰. La razón es que, como ya hemos mencionado en el apartado de la habilitación jurídica, es necesario que exista una competencia atribuida a una administración pública para poder adoptar el mecanismo de coordinación.

En efecto, esta posición doctrinal se ajusta a lo que ha sostenido recientemente la jurisprudencia constitucional sobre los mecanismos de coordinación, al señalar que es contrario a la doctrina constitucional permitir a una administración pública “autoatribuirse” una competencia de coordinación que conlleve un “cierto poder de dirección”⁶¹.

Podríamos agregar también que dicha flexibilidad podría ser utilizada por el legislador para idear la denominación y el procedimiento administrativo de elaboración del mecanismo de coordinación, pero no por ello se podría llegar hasta el punto de dejar en libertad a la administración pública de adoptar un mecanismo de coordinación que no esté previsto en la ley.

Es apenas razonable que los mecanismos de coordinación sean *numerus apertus*, ya que, como mencionamos en los fundamentos de la relación interadministrativa de coordinación, el legislador puede identificar la realidad de un determinado sector y el funcionamiento de una determinada administración pública en este para atribuir a ella un mecanismo de coordinación que satisfaga las necesidades de dicho sector.

Los mecanismos de coordinación que dan lugar a la relación interadministrativa también se deben moldear para que se adecúen al funcionamiento de la organización administrativa y sean más dinámicos y permitan el cumplimiento de la finalidad para la cual están pensados: la alineación y coherencia del sistema de administraciones públicas.

⁶⁰ PAREJO ALFONSO, Luciano. “La Ley 30/1992 y la Ley 7/1985: una valoración global de la integración del régimen básico de la administración local en el conjunto de las administraciones públicas”. En *Anuario del Gobierno Local 1995*, Fundación Democracia y Gobierno Local, p. 50-55.

⁶¹ STC 111/2016 FJ 12 literal c).

Ahora bien, lo afirmado hasta aquí nos permite llegar a otra conclusión: en los casos en que una administración pública le haya sido asignada una competencia de coordinación sin un mecanismo mediante el cual concretarla, no le es permitido idear y crear un mecanismo de coordinación por el solo hecho de contar con dicha competencia. Como mencionamos en el apartado de la habilitación jurídica, en la ley debe encontrarse configurada tanto la competencia de coordinación como el mecanismo a utilizar, bien este último haciendo referencia al anterior o simplemente advirtiendo que se trata de un mecanismo que puede ser utilizado para ello.

Un reglamento podría entrar a definir elementos mínimos respecto del mecanismo de coordinación, pero nunca completar su contenido, ya que eso corresponde únicamente a la ley y puede eventualmente considerarse una “autoatribución” de la competencia.

3.2. Pautas para identificar mecanismos de coordinación en el ordenamiento jurídico

En el apartado anterior señalábamos que los mecanismos de coordinación no eran únicamente los planes sectoriales o el PPOS, sino que en el ordenamiento jurídico existía un elenco de mecanismos que, si bien podrían no estar denominados como tal, reunían todos los requisitos para ser reconocidos como mecanismos de coordinación.

Es por ello que, la conclusión a la que se puede llegar es que los mecanismos de coordinación son reconocidos como tal y se les deben aplicar las garantías que hemos mencionados en el epígrafe anterior siempre que materialmente cumplan con sus requisitos los cuales hemos estudiado a lo largo de este trabajo. La sola identificación formal de un mecanismo como de coordinación no será suficiente para que se catalogue como tal, será un mero indicio.

Ahora bien, una vez identificado el operador jurídico que se encuentra ante un mecanismo de coordinación lo primero que debe hacer es analizar el procedimiento administrativo de adopción del mismo para comprobar se ajusta a las garantías procedimentales que hemos señalado en el apartado de los límites. En caso de que no sea así deberá reconducirlo e incorporar aquellas etapas que entendemos devienen del principio de la autonomía local.

En el caso contrario, esto es, si el operador jurídico advierte que el mecanismo de coordinación no cuenta con un procedimiento administrativo asignado, lo adecuado es que el procedimiento administrativo que escoja sea el que se acerque más a la naturaleza jurídica del instrumento utilizado, bien sea un reglamento, un plan, o cualquier otro. En todo caso, se insiste, en dicho procedimiento no puede dejar de seguirse lo establecido en las garantías procedimentales que hemos identificado.

Como vemos entonces, las garantías procedimentales –y las sustantivas– que devienen del principio de autonomía local operan como una especie de regulación general que deben seguir las administraciones públicas en los mecanismos de coordinación.

3.3. Ejemplos y particularidades de algunos mecanismos de coordinación

Agrupar todos los mecanismos de coordinación puede ser una tarea muy compleja, ya que incluso algunos que tienen la misma denominación no cuenta con el mismo procedimiento o no cumplen con la misma función.

La razón puede ser que no se tratan de categorías jurídicas que se reconozcan habitualmente como mecanismos de coordinación. Además de ello, no hay un acuerdo en la doctrina sobre su naturaleza jurídica y efectos vinculantes de mecanismos como la directriz, circulares e instrucciones⁶².

Notaremos además en el caso de las circulares y las instrucciones generales, como algunos tipos de mecanismos de coordinación –o al menos en su denominación– se utilizan figuras que son propias de las relaciones interórganicas que no tendrían cabida

⁶² La falta de acuerdo sobre la naturaleza jurídica entre estos mecanismos de coordinación la podemos ejemplificar a continuación. Para Morell Ocaña las circulares se dan en relaciones de jerarquía, mientras que las directrices son interadministrativas, pero no vinculantes *motu proprio*, solo lo son en la medida en que interpretan una ley. Por su parte, ara García de Enterría y Fernández consideran que las directrices son mecanismos vinculantes que establecen orientaciones generales para los destinatarios. Por último, para Morote las circulares pueden ser intersubjetivas, pero no tienen efectos sobre los entes locales, ya que estos tienen autonomía, salvo determinados casos. Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo I*, 17 ed. Cizur Menor: Aranzadi, 2015, p. 360, MORELL OCAÑA, Luis. “La coordinación del Estado y las C.C.A.A. con la Administración local”. En *Documentación Administrativa*, No. 230-231, 1992, p. 127-128 y MOROTE CARRIÓN, José Vicente. *Las circulares normativas de la administración pública*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2002, p. 318

en el estudio de las relaciones interadministrativas, ya que su fundamento son las relaciones de jerarquía.

En todo caso, para efectos de nuestro objeto de estudio, no es necesario identificar grupos de mecanismos de coordinación por la categoría jurídica que representen y aportar al debate sobre su naturaleza jurídica, sino, por lo menos, entender que materialmente en cada uno de estos ejemplos se encuentran las características de los mecanismos de coordinación.

Por último, si miramos en detalle cada uno de estos mecanismos de coordinación podríamos encontrar semejanzas entre ellos, pero el legislador ha decidido dar una denominación diversa y procedimientos diversos, lo que se entiende de lo que ya habíamos afirmado anteriormente: el legislador identificando la realidad de un sector y la configuración de una determinada administración pública puede adecuar cada mecanismo de coordinación a las características especiales que sean requeridas.

A continuación, expondremos dos ejemplos de mecanismos de coordinación que hemos encontrado en el ordenamiento jurídico y que nos sirven para concretar las ideas hasta aquí expuestas: (3.3.1.) directriz y (3.3.2.) circular e instrucción.

3.3.1. Directriz

En diversos sectores encontramos referencias a las directrices como mecanismos de coordinación. En términos generales, podríamos decir que las directrices son orientaciones generales en una materia o sector dirigidas a otra administración pública que “deja en todo caso un amplio espacio para que realice sus propias opciones y despliegue sus propios medios en orden a la consecución de los resultados que la directriz le propone, resultados a cuya obtención se limita, en principio, la vinculación que aquélla comporta”⁶³.

⁶³ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo I*, 17 ed. Cizur Menor: Aranzadi, 2015, p. 360.

Se trata de mecanismos de coordinación que contienen objetivos y prioridades dirigidas a los entes locales y que para algunos se asemeja al funcionamiento de que las directivas tienen en el Derecho europeo, ya que se permite al ente local escoger los medios a través de los cuales puede llegar al cumplimiento del resultado fijado por el mecanismo de coordinación⁶⁴.

Sin embargo, ante las tan diversas características de las directrices que se encuentran en los distintos sectores de la actuación pública, no podríamos establecer para ellas una característica o un procedimiento común.

Desde luego, en el estudio de las directrices que escogimos hemos sido selectivos al notar que en ellas se encuentran contenidas las características con que deben contar los mecanismos de coordinación. Por ejemplo, un tipo de directrices que no hemos incluido en este trabajo es aquella adoptada por una administración pública y dirigida a un ente de gestión, como una sociedad pública, que tenga un vínculo con aquélla. La razón es que se trata de una relación interadministrativa distinta de aquella que se traba en la coordinación con los entes locales, porque el fundamento de dicha relación es distinto, ya que no juega la autonomía local⁶⁵.

A continuación, exponemos los distintos tipos de directrices como mecanismos de coordinación que hemos seleccionado para ejemplificar esta figura:

- a. *Ordenación territorial*. Las directrices en la ordenación del territorio se utilizan para fijar objetivos generales que se deben cumplir en este ámbito y que deben ser acatados por las administraciones públicas a la hora de aprobar los planes territoriales.

⁶⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo I*, 17 ed. Cizur Menor: Aranzadi, 2015, p. 360 y LLISET I BORRELL, Francesc y LLISET I CANELLES, Ana-Isabel. *Els plans sectorials de coordinació interadministrativa de l'activitat local*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 1990, p. 72.

⁶⁵ Al respecto, Cfr. MENÉNDEZ, Pablo. *Las potestades administrativas de dirección y de coordinación territorial*. Madrid: Civitas, 1993, p. 98-128.

Tomamos como ejemplo la directriz territorial que se encuentra establecida en los arts. 6 y siguientes de la LOTGal. En dichas normas se indica que estas directrices tienen como finalidad la fijación de criterios para la ordenación del territorio de la comunidad autónoma de Galicia (art. 7.1.), son vinculantes (art. 9) y deben respetar la autonomía de las demás administraciones públicas para la gestión de sus intereses (art. 7.2). El procedimiento, por su parte, si bien permite la participación de administraciones públicas afectadas, finaliza con la aprobación por parte de la Junta de Galicia de dicha directriz (art. 10).

- b. *Sectorial*. La Comunidad Valenciana declaró de interés general las funciones de las diputaciones provinciales mediante la DIGCVa. Los arts. 4 y 5 de dicha ley crearon un mecanismo de coordinación denominado “directrices” y lo atribuyeron a la comunidad autónoma.

Esta directriz no cuenta con una regulación tan detallada como la tienen los planes sectoriales y según afirma la doctrina se exigen menos requisitos que aquellos que se requieren para ese mecanismo de coordinación, ya que no es propiamente un plan, por ejemplo, no es necesario un diagnóstico de la situación o la definición de los recursos disponibles⁶⁶.

Las directrices deben “contener los criterios generales, determinar los objetivos y prioridades, las bases de actuación y, en su caso, los instrumentos orgánicos y funcionales de coordinación adecuados a la naturaleza de la función de que se trate” y son de obligatorio cumplimiento por las diputaciones provinciales (art. 5.1.).

El TC tuvo la oportunidad de revisar el contenido de estas normas y señaló lo siguiente “Con independencia de su denominación, las directrices de coordinación a que se refieren los arts. 4 y 5 de la Ley valenciana 2/1983, tienen un contenido equivalente al de los planes sectoriales de coordinación cuyas previsiones deben cumplir las Administraciones Locales coordinadas, en los términos del citado art.

⁶⁶ LLISÉ I BORRELL, Francesc y LLISÉ I CANELLES, Ana-Isabel. *Els plans sectorials de coordinació interadministrativa de l'activitat local*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 1990, p. 71.

59 de la Ley 7/1985”⁶⁷. En otras palabras, las directrices creadas por la ley valenciana son materialmente planes sectoriales.

Sin embargo, en nuestro sentir, las directrices que se encuentran en esta ley son mecanismos de coordinación autónomos y que tienen particularidades que la hacen diferente del plan sectorial⁶⁸. En primer lugar, más allá de que en las finalidades que pretende cumplir sean similares, su regulación no es idéntica. Por ejemplo, no se fijan límites y procedimientos similares y, en segundo lugar, no hay una sola referencia al art. 59 de la LRBRL.

En esa medida consideramos que se trata de un mecanismo de coordinación fijado en la ley que no cuenta con un procedimiento y unos límites expresos, pero no por ello se debe recurrir a la regulación de los planes sectoriales, como si se tratara de una regulación subsidiaria de los mecanismos de coordinación, pues no lo es. En el debate de la reserva de ley y de la relación entre planes sectoriales y otros mecanismos de coordinación que planteamos en este capítulo ya hicimos algunas referencias a la materia, pero debemos ser categóricos en señalar ahora que la regulación del art. 59 de la LRBRL corresponde a un determinado mecanismo de coordinación, el de los planes sectoriales, y, si bien podría considerarse de las más completas, bien pueden existir otros mecanismos con menos regulación y no por ello recurrir a ésta.

En este caso, en el que observamos que no existe una regulación del procedimiento de elaboración de los mecanismos de coordinación, bien es posible que el sujeto coordinante acuda a las garantías procedimentales que devienen del principio de la autonomía local que hemos estudiado en el capítulo anterior, para definir las etapas que se deben seguir para adoptarlo.

⁶⁷ STC 27/1987 FJ 6.

⁶⁸ En la doctrina se encuentran voces en este sentido, cfr. LLISET I BORRELL, Francesc y LLISET I CANELLES, Ana-Isabel. *Els plans sectorials de coordinació interadministrativa de l'activitat local*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 1990, p. 71. Otros estudios que se han referido al fallo son ALONSO MÁS, María José. “Capítulo II: Relaciones interadministrativas”. En DOMINGO ZABALLOS, Manuel J. (coord.). *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local*, t. I, 3ª ed. Cizur menor: Aranzadi, 2013, p. 1240-1241 y ORTEGA ÁLVAREZ, Luis. *El régimen constitucional de las competencias locales*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1988, p. 217-219.

3.3.2. *Circular e instrucción*

En términos generales, las circulares e instrucciones son mecanismos utilizados al interior de estructuras jerárquicas para ordenar a quienes se encuentran en niveles inferiores. Sin embargo, como pasaremos a explicar a continuación no son éstas las circulares e instrucciones que hacen parte del elenco de los mecanismos de coordinación, sino aquellos que cuentan con las características que hemos definido en este trabajo.

Para comenzar estudiemos el sentido que generalmente se le da a las circulares e instrucciones. Más allá del debate que suscita la naturaleza y función de esta figura⁶⁹, las circulares e instrucciones vistas como forma de interpretación para el inferior jerárquico de los preceptos legales o reglamentarios que condicionan la discrecionalidad a la hora de proferir un acto administrativo⁷⁰.

El estudio más frecuente sobre la materia se ha dado a partir de la distinción de las circulares e instrucciones y cómo ellas no solo son utilizadas al interior de las administraciones públicas para anunciar el cumplimiento de una norma, sino que adicionan preceptos nuevos sobre el contenido de la norma vinculante a la que se refiere. A este grupo de circulares e instrucciones, que en ocasiones se llama “circulares reglamentarias”⁷¹, se ha dedicado mayormente el estudio la doctrina⁷², por su capacidad de fijar una regla particular de funcionamiento al interior de la Administración pública

⁶⁹ BAENA ALCÁZAR, Mariano. “Instrucciones y circulares como fuente del Derecho administrativo”. En *Revista de Administración Pública*, No. 48, 1965, p. 108-110 y MORENO BEATO, Mar. “Circulares, instrucciones y ordenes de servicio: naturaleza y régimen jurídico”. En *Revista de Administración Pública*, No. 147, 1998, p. 160-168.

⁷⁰ MOROTE CARRIÓN, José Vicente. *Las circulares normativas de la administración pública*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2002, p. 61 y VILLAR PALASÍ, José Luis. *El mito y la realidad de las disposiciones aclaratorias*. Madrid: Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, 1965, p. 14-16.

⁷¹ BAENA ALCÁZAR, Mariano. “Instrucciones y circulares como fuente del Derecho Administrativo”. En *Revista de Administración Pública*, No. 48, 1965, p. 120 y ss.

⁷² El estudio de la materia no solo se ha llevado a cabo en España, sino en otros ordenamientos como el francés o el alemán, como bien se expone en BAENA ALCÁZAR, Mariano. “Instrucciones y circulares como fuente del Derecho Administrativo”. En *Revista de Administración Pública*, No. 48, 1965, p. 120 y ss, de los cuales se puede resaltar WALINE, Marcel. *Droit administratif*, 9 ed. París: Sirey, 1963, p. 291 y MAURER, Harmut. *Derecho administrativo parte general*. Madrid: Marcial Pons, 2011, p. 510-525. El interés por la materia sigue aún vigente, por ejemplo, MORENO BEATO, Mar. “Circulares, instrucciones y órdenes de servicio: naturaleza y régimen jurídico”. En *Revista de Administración Pública*, No. 147, 1998.

que no estaba establecida en una norma vinculante. El origen del desarrollo doctrinal estuvo en el artículo 7 de la Ley de Procedimiento Administrativo donde estaba establecida la posibilidad de que los órganos superiores pudieran dirigir con carácter general la actividad de los inferiores (jerárquicos). Dicho precepto ha pervivido en términos generales en el art. 21 de la LOFAGE y el art. 6 de la RJSP.

La doctrina administrativa se ha ocupado principalmente de las circulares e instrucciones como instrumentos de las relaciones interorgánicas, basadas en las relaciones de jerarquía que se dan entre ellas, y frente a los entes locales no operaría ya que éstos son administraciones públicas. Sin embargo, en determinados casos excepcionales, se admitiría las circulares y las instrucciones en las relaciones interadministrativas y en particular frente a los entes locales, principalmente a los casos de ejecución de competencias delegadas o la interpretación de la ley⁷³.

En nuestro sentir, estas circulares por sí solas no serían un mecanismo de coordinación, ya que la sola interpretación de la ley no será suficiente para entender que cumple los objetivos de estos mecanismos. Ahora bien, si se convierte en un instrumento de obligatorio cumplimiento para el ente local y su contenido se distancia de la mera interpretación de la ley y añade elementos suficientes para entender que pretende el cumplimiento de las finalidades y objetivos de los mecanismos de coordinación bien podría ser entendido como tal.

Ahora bien, es posible que la ley contemple un mecanismo que cumpla todas las características de la relación interadministrativa de coordinación y lo denomine circular o instrucción, sin que ello se trate de una interpretación de una ley. Este caso, sin necesidad de analizar su verdadera naturaleza jurídica, servirá como ejemplo de un mecanismo de coordinación.

Podemos traer a colación el caso del art. 121.1 de la LALCMad que señala que “La legislación sectorial de la Comunidad de Madrid, para garantizar la mejor coordinación entre las Administraciones locales entre sí y con la Administración autonómica, podrá

⁷³ MENÉNDEZ REXACH, Ángel. “Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico”. En *Documentación Administrativa*, No. 230-231, 1992, p. 239.

atribuir al Gobierno de la Comunidad la facultad de aprobar planes o programas sectoriales o instrucciones generales de actuación con relación a actividades o servicios que tengan dimensión supramunicipal, especialmente en el caso de que sean concurrentes, complementarios o incidan con otros que sean competencia de la Comunidad”.

Se advierte entonces que esta comunidad autónoma configuró un mecanismo de coordinación denominado “instrucciones” y que cumple tareas similares a aquellas que cumplen los planes sectoriales.

Mecanismos informales de coordinación: carencia de presupuestos y eficacia en su objetivo

El estudio de la relación interadministrativa de coordinación pudo haber terminado con los mecanismos de coordinación que mencionamos en el capítulo anterior. En realidad, son solo estos mecanismos los que podríamos denominar en rigor de esta manera, pues cumplen con los requisitos que hemos establecido para definirlos como tal a partir de lo que la normativa y la jurisprudencia han señalado. Sin embargo, la práctica demuestra cómo las administraciones públicas utilizan otros tipos de instrumentos, que inicialmente no habían sido concebidos como mecanismos de coordinación con la misma finalidad, es decir, para ejercer un poder de dirección sobre un ente local.

Antes de dar una valoración positiva o negativa sobre el uso de este tipo de instrumentos, debemos tener presente que las formas de actuación de la Administración pública cambian dependiendo de la realidad en que se encuentra. Una determinada administración pública entonces buscará la forma para ejercer sus competencias y cumplir las finalidades que le han sido asignadas a través de todos los instrumentos que tiene a disposición.

Las administraciones públicas de un nivel territorial superior a los entes locales analizarán las competencias de estas últimas que pretendan alinear y hacer coherente con sus políticas, incluso ejercer un poder de dirección sobre los entes locales¹, y para ello

¹ “En un primer análisis, aplicando técnicas propias de la ciencia de la organización, puede comprobarse que existen algunos campos dotados de características y necesidades propias que deben ser reconocidas también en el plano jurídico. Estos ‘puntos de especial atención’ se derivan de un conjunto de observaciones, experiencias y datos proporcionados por el análisis de la organización en sí misma considerada. (...) Relaciones entre organizaciones: Autonomía y dependencia de las unidades organizativas dentro de la Administración, las diferentes formas de dependencia, mecanismos de coordinación externa (a través del Derecho, de los recursos financieros y de órdenes e instrucciones), los distintos grupos de la organización y su ordenación a través de la teoría de la relación jurídica” SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. *La teoría general del Derecho administrativo como sistema: objeto y fundamentos de la construcción sistemática*. Madrid: Marcial Pons, 2003, p. 261. Sobre los nuevos mecanismos de coordinación que utilizan las administraciones públicas, Cfr. CORTESE, Fulvio. *Il coordinamento amministrativo: dinamiche e interpretazioni*. Milano: FrancoAngeli, 2012, p. 169.

utilizarán el mecanismo que consideren que tienen a disposición (allí entrarán en juego la posibilidad de usar los planes, subsidios, el *soft law*, etc).

Visto así, estos instrumentos, que podríamos denominar mecanismos informales de coordinación, serán valorados negativamente si la administración pública que hace las veces de coordinante los utiliza para aprovechar la mejor posición en que se encuentra frente al ente local y con ellos pretenda afectar la autonomía local, pero si con estos instrumentos pretende el cumplimiento de finalidades loables en términos constitucionales serán bien recibidos².

Los denominamos mecanismos informales de coordinación ya que no son propiamente mecanismos de coordinación porque no cumplen con los requisitos formales que hemos establecido, pero son eficaces para ejercer un poder de dirección de una administración pública sobre un ente local.

En el presente epígrafe nos dedicaremos en primer lugar (1.) al estudio de dos de estos instrumentos, el *soft law* y las subvenciones. Revisaremos cada una de estas figuras para extraer los elementos que nos permitan identificar la forma como operan en el poder de dirección, aun cuando no cumplen con todos los requisitos formales para ser un mecanismo de coordinación. En segundo lugar, estudiaremos algunas de (2) las razones por las cuales consideramos que estos mecanismos son eficaces para ejercer una dirección sobre el ente local. En tercer lugar, haremos una referencia a las (3.) garantías que consideramos que se deben aplicar a estos mecanismos, como consecuencia del principio de autonomía local. En último lugar, expondremos unas (4.) reflexiones finales sobre dichos mecanismos.

² El ejemplo de las medidas que se deben tomar en materia de desastres, por lo general son percibidas de manera favorable por estar ligadas a decisiones que prohíjan intereses constitucionales reconocidos como el medio ambiente, aun cuando en ocasiones puedan afectar la autonomía local, lo que muestra cómo el *soft law* utilizado para coordinar a gobiernos locales puede ser efectivo y defender intereses legítimos. Cuando se usa con intereses ilegítimos y además se afecta la autonomía local, la percepción será desfavorable. BRANDSEN, Taco, BOOGERS, Marcel y TOPS, Pieter. "Soft Governance, hard consequences: the ambiguous status of unofficial guidelines". En *Public Administration Review*, 2006, p. 548.

1. EL *SOFT LAW* Y LAS SUBVENCIONES COMO MECANISMOS INFORMALES DE COORDINACIÓN

En el presente apartado estudiaremos dos ejemplos concretos de mecanismos informales de coordinación. De una parte, nos referiremos al (1.1.) *soft law* y, de la otra, plantaremos el caso de las (1.2.) subvenciones.

1.1. *Soft law*

Los instrumentos de *soft law* pueden ser utilizados como mecanismos informales de coordinación. Para explicar el funcionamiento general de esta figura nos enfocaremos en estudiar inicialmente su (1.1.1.) concepto y seguidamente revisaremos sus (1.1.2.) requisitos y características.

1.1.1. *Concepto*

La expresión *soft law*, derecho dúctil, normas de derecho blando³ o derecho débil⁴, se ha utilizado para referirse a decisiones de la Administración pública que no cumplen con las formalidades establecidas en la ley que son necesarias para que sean vinculantes⁵, pero que gozan de una amplia aceptación⁶. Esta figura es utilizada generalmente porque los procedimientos regulares de adopción de decisiones pueden ser un obstáculo para la eficiente producción normativa que vaya acorde con el funcionamiento adecuado de la Administración pública⁷. Dentro de los diferentes tipos de *soft law*, nos vamos a centrar

³ SÁNCHEZ PÉREZ, Alexander. *Las normas de derecho blando: un análisis jurídico de los efectos de la reserva de instrucción sobre el derecho territorial*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2012, p. 60-87.

⁴ SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, Daniel. “La autoridad del derecho y la naturaleza del *soft law*”. En *Cuadernos de Derecho Público*, No. 28, 2007, p. 224.

⁵ “Soft law as a rule issued by a law-making authority that does not comply with constitutional and other formalities that are necessary for the rule to be legally binding” GERSEN, Jacob y POSNER, Eric. “Soft Law”. En *Chicago Public Law and Legal Theory Working Paper Series*, No. 213, 2008, p. 6.

⁶ SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, Daniel. *El soft law administrativo, un estudio de los efectos jurídicos de las normas no vinculantes de la Administración*. Cizur Menor: Aranzadi, 2008, p. 28.

⁷ “The principle of legality is regarded more and more as an obstacle for effective, efficient decision-making that serves the general interest. Some authors state that it is the current, fast changing society that impedes the standardizing power of legislation. The way of reasoning is then: the society changes so fast that the 6

en aquellos relevantes a nuestro objeto de estudio, esto es, aquellas decisiones unilaterales adoptadas por una administración pública dirigidas a un ente local⁸.

En consecuencia, una decisión de *soft law* vista como mecanismo informal de coordinación interadministrativa es, entonces, una decisión unilateral no vinculante por medio de la cual una administración pública de nivel territorial superior define el ejercicio de un determinado comportamiento a un ente local.

Dos aspectos se deben resaltar sobre la definición que se acaba de dar. En primer lugar, que se utiliza intencionalmente el vocablo “decisión” con la intención de indicar que el *soft law* se puede manifestar como una decisión con diferentes denominaciones, bien puede ser “orden”, “nota aclaratoria”, “nota interpretativa”, “circular” o “instrucción”, entre otras, por lo que realmente lo que se debe revisar es que la decisión no sea vinculante y que vaya dirigida a un ente local.

En segundo lugar, debemos advertir que nuestro estudio se referirá únicamente a la forma de coordinación a los gobiernos locales a través del *soft law*, por lo que dejaremos de lado su estudio desde la perspectiva de ser una fuente del derecho y sus alcances para ser enjuiciado ante los tribunales y la capacidad de que sea vinculante o meramente interpretativo⁹, nuevamente dejando claro que es un aspecto que en ocasiones influirá en los argumentos que aquí se planteen sobre la materia objeto de estudio.

legislative procedure is simply too slow to adapt rules and regulations to this new” TOLLENAAR, Albertjan. “Soft law and policy rules in the Netherlands”. En *Netherlands Administrative Law Library*, 2012, p. 3. Sobre los diversos instrumentos que utilizan las administraciones públicas para cumplir sus objetivos regulatorios, Cfr. KAGAN, Robert. “Regulatory Enforcement Styles”. *Paper* presentado para el *Annual Meeting of the Law Society Association*, Boston, 1984, p. 6 y ss.

⁸ Según la clasificación hecha por Sarmiento Ramírez-Escudero, se trataría del *soft law* público con efectos *ad intra* y de carácter unilateral. SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUDERO, Daniel. *El soft law administrativo, un estudio de los efectos jurídicos de las normas no vinculantes de la Administración*. Cizur Menor: Aranzadi, 2008, p. 107-120.

⁹ Para consultar desde esta perspectiva el *soft law* Cfr. SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUDERO, Daniel. *El soft law administrativo, un estudio de los efectos jurídicos de las normas no vinculantes de la Administración*. Cizur Menor: Aranzadi, 2008; KAGAN, Robert. “Regulatory Enforcement Styles”. *Paper* presentado para el *Annual Meeting of the Law Society Association*, Boston, 1984; BRANDSEN, Taco, BOOGERS, Marcel y TOPS, Pieter. “Soft Governance, hard consequences: the ambiguous status of unofficial guidelines”. En *Public Administration Review*, 2006; SANTAELLA QUINTERO, Héctor. “Algunas reflexiones sobre las nuevas formas de actuación administrativa impuestas por el mercado y la técnica y sus implicaciones para la metodología de la ciencia jurídica-administrativa”. En *Revista Digital de Derecho Administrativo*, No. 5, 2011 y ESCUDERO ALDAY, Rafael. “El concepto de soft law”. En MORESO, José Juan y MARTÍ, José Luis

Para terminar, debemos señalar que el *soft law* existe en tanto existe un *hard law*, es decir, un cuerpo normativo de carácter obligatorio y que, por mucho que se pretenda versatilidad y agilidad en la administración pública, este último no puede desaparecer, pues el primero resulta complementario al segundo y el segundo es la forma auténtica de manifestar el poder por parte del Estado¹⁰.

Un ejemplo de *soft law* sería las normas dictadas en materia del portal de transparencia en Cataluña. El art. 5.5. de la TACIPBG establece que el portal de la transparencia estará organizado y gestionado por la Administración de la Generalitat, pero dicho Portal no solo integra la información de ésta, sino la de los entes locales, que cuentan con su propio portal de transparencia. La operación de estos portales se debe dar de manera interconectada y que facilite la integración. Tomando en cuenta que no se atribuye una competencia expresa de coordinación ni se establece un mecanismo de coordinación para cumplir tal fin, bien es posible que la Administración de la Generalitat aproveche este precepto para dictar unas “instrucciones”, que serían *soft law*, mediante las cuales se fijen parámetros a las administraciones locales para el adecuado funcionamiento del portal de transparencia, esto es, para que se cumpla a cabalidad la integración y el funcionamiento interconectado del mismo. La doctrina ha apuntado justo en este caso la necesidad de estar atentos al instrumento que allí se adopte para evitar que afecte la autonomía local¹¹.

(eds.). *Contribuciones a la filosofía del Derecho Imperia en Barcelona 2010*. Madrid: Marcial Pons, 2012, p. 97 y ss.

¹⁰ ESTEVE PARDO, José. “Prólogo”. En SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, Daniel. *El soft law administrativo, un estudio de los efectos jurídicos de las normas no vinculantes de la Administración*. Cizur Menor: Aranzadi, 2008, p. 15-16.

¹¹ “Ara bé, cal estar atents a la forma com es faci la integració i la interconnexió, ja que en tot cas haurà de respectar l'autonomia local dels municipis, i encara més la seva potestat d'autoorganització, que pot significar un límit als sistemes d'integració. En aquest sentit, s'haurà de veure si l'Administració de la Generalitat pot dictar "instruccions" als ens locals sobre continguts, obligacions, mesures tècniques i aplicacions informàtiques, a adoptar o utilitzar pels ens locals.” FONT I LLOVET, Tomàs. “Transparencia i bon govern en les administracions locals”. En CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí y PONCE SOLÉ, Juli (eds.). *Transparència, accés a la informació pública i bon govern a Catalunya*. Barcelona: Editorial UOC, 2015, p. 281.

1.1.2. Requisitos y características del soft law

Las decisiones de *soft law* son particularmente flexibles, lo que lleva a que no podamos fijar un contenido y requisitos únicos para éstas. Por ello agruparemos los requisitos que en términos generales consideramos se deben cumplir para aprobar una decisión que sea utilizada como mecanismo informal de coordinación.

- a. *Competencia*. La administración pública que adopte la decisión de *soft law* debe tener competencia para ello. La competencia es un requisito que afecta la validez de la decisión y si no se cuenta con ella se puede declarar nula de pleno derecho¹². Esta idea ratifica lo expuesto con anterioridad: el *soft law* se caracteriza por su falta de obligatoriedad, así que lo importante en la decisión es que no sea vinculante para quien esté dirigida, lo que no quiere decir entonces que quien la adopte no sea competente para ello.

De esta manera, el *soft law* podría tener una regulación en la ley, donde se traten temas como la competencia para adoptarlo, los temas que puede abordar o el sentido de sus decisiones, sin que ello afecte la falta de obligatoriedad de este tipo de decisiones. En otras palabras, una regulación legal del *soft law* no implica hacerlo obligatorio.

Deviene de lo anterior preguntarnos si dicha competencia debe ser explícita o implícita, es decir, si debería atribuirse expresamente a la administración pública una competencia para “aprobar una decisión de *soft law*” o si se entiende implícita en una competencia más general en una competencia sectorial. Sobre esto debemos señalar que las administraciones públicas de niveles territoriales superiores se aprovechan de títulos competenciales especialmente debilitados para la aprobación de decisiones de *soft law*¹³, por lo que será suficiente la

¹² SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *Derecho Administrativo parte general*, 8ª ed. Madrid: Tecnos, 2012, p. 561-562.

¹³ SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, Daniel. *El soft law administrativo, un estudio de los efectos jurídicos de las normas no vinculantes de la Administración*. Cizur Menor: Aranzadi, 2008, p. 154.

atribución de una competencia implícita. En esa medida, la administración de un nivel territorial superior podría adoptar decisiones de *soft law* siempre que encuentre la habilitación a partir de una competencia sobre el sector específico sobre el cual se aprueba la decisión, tal como señalamos en el ejemplo del portal de transparencia.

- b. *La decisión no debe ser vinculante.* Es una de las características esenciales del *soft law*. La decisión que se adopte no debe ser de obligatorio cumplimiento para el ente local y podría interpretar, sugerir o preceptuar el ejercicio de una conducta al ente local, pero no por ello el ente local debe acatarla.
- c. *Contenido de la decisión diferente al hard law.* La decisión que se adopte mediante *soft law* debe ser diferente de una regulación existente de *hard law*, es decir de una norma jurídica que sea vinculante para el ente local. En consecuencia, una decisión de *soft law* que inste al cumplimiento de una norma vinculante no nos sirve como ejemplo, ya que en realidad la eficacia de esta decisión se da como consecuencia de la obligatoriedad del *hard law* y no por un efecto directo del *soft law*.
- d. *Flexible en cuanto su procedimiento y tipo de decisión.* No existe un determinado tipo de decisiones de *soft law*, ni un tipo general de procedimiento para su aprobación. Todo dependerá del sector en el que nos encontremos, ya que en ocasiones habrá una regulación sobre el tipo de decisión y su procedimiento y en ocasiones no, caso en el cual la misma administración pública que lo adopta lo decidirá.

1.2. Subvenciones

En el presente apartado no haremos un estudio a fondo de la institución jurídica de las subvenciones, sino solo de aquellos aspectos relativos a la capacidad de dirigir a un ente local mediante esta figura. En primer lugar, revisaremos su (1.2.1.) concepto y, en segundo lugar, sus (1.2.2.) características.

1.2.1. Concepto

Según el art. 2.1. de la LGS, la subvención es una fuente de financiación de los entes locales. Mediante ella se transfieren recursos a un ente local para la ejecución de una determinada actividad que se va a encontrar condicionada a lo determinado por la administración pública que subvenciona¹⁴. Este último aspecto será relevante para nuestro objeto de estudio, ya que es uno de los rasgos distintivos de la coordinación.

La transferencia que se realice no debe ser una contraprestación directa a los beneficiarios, se trataría en realidad de lo que la doctrina llama entrega monetaria a “fondo perdido”¹⁵ y que resulta importante para efectos de la coordinación interadministrativa, puesto que, si la transferencia dineraria se toma como una contraprestación, el vínculo que se entabla en la subvención se convertiría en un mecanismo de cooperación.

La entrega de los recursos financieros está sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad o la ejecución de un comportamiento singular que sea de interés público o social.

1.2.2. Características de las subvenciones

Expondremos a continuación algunas de las características de las subvenciones que nos permite relacionarlo con un mecanismo informal de coordinación.

- a. *Relación interadministrativa.* Se trata de una relación interadministrativa, pues la LGS señala que son las administraciones públicas quienes otorgan y reciben

¹⁴ “Aunque se haya generalizado y sea habitual esa expresión, la subvención, en sentido estricto, siempre comporta para el beneficiario un ingreso de carácter afectado” FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. “Las entidades locales ante la actividad de fomento mediante subvenciones de las comunidades autónomas”. En *Cuadernos de Derecho Local*. No. 21, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2009, p. 28.

¹⁵ FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. *La subvención: concepto y régimen jurídico*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1983, p. 106.

subvenciones. En efecto, el art. 2.1 indica que son subvenciones “toda disposición dineraria realizada por cualesquiera de los sujetos contemplados en el artículo 3 de esta ley” y en este se indica que las administraciones públicas que pueden otorgar la subvención deben cumplir con el requisito de ser persona jurídica pública¹⁶.

- b. *Instrumento unilateral*. Ha existido alguna discusión en torno a la naturaleza jurídica de las subvenciones respecto de su tratamiento como un contrato o un acto administrativo.

Para algunos el procedimiento de selección es similar al que tienen los contratos públicos, lo que hace que las subvenciones participen de la naturaleza jurídica de un contrato público¹⁷. Otros consideran que tiene rasgos equívocos, pues comparte elementos contractuales, pero no es definida como tal¹⁸.

Otra parte de la doctrina señala que las subvenciones cumplen los requisitos para que sea considerado un acto administrativo unilateral¹⁹, tesis que compartimos, ya que, si bien se presentan solicitudes en el marco de un procedimiento de selección, la adjudicación de la subvención se concreta en una resolución que es un acto

¹⁶ El art. 3 de la LGS señala lo siguiente: “Las subvenciones otorgadas por las Administraciones públicas se ajustarán a las prescripciones de esta ley.

1. Se entiende por Administraciones públicas a los efectos de esta ley:

- a) La Administración General del Estado.
- b) Las entidades que integran la Administración local.
- c) La Administración de las comunidades autónomas (...).”

¹⁷ “Es lo que hace que la subvención constituya un instrumento de fomento, da entrada a las exorbitancias en este negocio y permite explicarlo más allá de la pura donación civil. Tal fin coincide, claro está, con las prioridades públicas y puede consistir en alguna de las posibilidades contempladas en el ya citado artículo 2.1.b) y tal fin hace que la subvención participe de la naturaleza contractual administrativa toda vez que se configura como un contrato de financiación de actividades o de consecución de objetivos de utilidad pública o interés particular cuya ejecución de confiere al beneficiario.” REQUERO, José Luis. “Nota sobre la nueva Ley general de subvenciones”. En *Cuadernos de Derecho Local*. No. 5, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2004, p. 45.

¹⁸ SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Principios de Derecho Administrativo*, vol. II, 3ª ed. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 2002, p. 359.

¹⁹ FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. *La subvención: concepto y régimen jurídico*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1983, p. 409 y ss.

administrativo²⁰. Además, en esencia la subvención impone obligaciones de manera unilateral al beneficiario y a su vez un derecho de crédito a favor de éste.

La semejanza del procedimiento administración de aprobación de subvenciones con el de otros mecanismos de coordinación es evidente. Si se observa el procedimiento de estructuración del PPOS se advierte también una definición de criterios objetivos que deben seguirse para determinar las obras y servicios a financiar. Quienes han estudiado el régimen de subvenciones a fondo perdido han hecho notar que las aportaciones dinerarias que se dan como consecuencia del PPOS obedecen a la misma lógica de las subvenciones, por cuanto en ellas se encuentra un traslado patrimonial para la ejecución de una determinada actividad sin contraprestación alguna²¹.

- c. *La actividad condicionada afecta la competencia propia de un ente local.* El literal a) del art. 14.1 señala la obligación del beneficiario de la subvención de “cumplir el objetivo, ejecutar el proyecto, realizar la actividad o adoptar el comportamiento que fundamenta la concesión de las subvenciones”. La ley no señala expresamente que dichas actividades se deben ejercer en el marco de competencias propias, pero puede inferir de esto.

²⁰ Para una exposición detallada del procedimiento a seguir Cfr. LAGUNA DE PAZ, José Carlos. “Capítulo VII: El otorgamiento de subvenciones”. En FERNÁNDEZ FARRERES, Germán (dir.). *Comentario a la Ley General de Subvenciones*. Cizur Menor: Aranzadi, 2005, p. 329-354.

²¹ “Por lo que respecta a las subvenciones previstas en los Planes Provinciales de Obras y Servicios, no parece que esas subvenciones puedan calificarse como aportaciones dinerarias de las Diputaciones a los Municipios y demás entidades locales <destinadas a financiar globalmente la actividad de cada ente en el ámbito propio de sus competencias>. Antes bien, se trata de subvenciones específicamente afectadas a la ejecución de concretas y determinadas obras o servicios que, por ello mismo, como ya se ha justificado antes, no pueden estimarse como aportaciones dinerarias destinadas a financiar globalmente la actividad de dichos entes”. FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. “Capítulo primero: El concepto de subvención los ámbitos objetivo y subjetivo de aplicación de la ley”. En FERNÁNDEZ FARRERES, Germán (dir.). *Comentario a la Ley General de Subvenciones*. Cizur Menor: Aranzadi, 2005, p. 52.

2. ANÁLISIS SOBRE LA CARENCIA DE REQUISITOS DE LOS MECANISMOS FORMALES Y SU EFICACIA

Indicamos al inicio de este capítulo que estudiaríamos instrumentos que (2.1.) no cumplieran alguno o algunos de los requisitos para poder ser reconocidos formalmente como mecanismos de coordinación, por lo que no podríamos aplicar toda la teoría de la relación interadministrativa de coordinación que hemos elaborado. Sin embargo, al estudiarlos, notamos que muchas administraciones públicas las utilizan en reemplazo de mecanismos formales de coordinación, en tanto que los instrumentos en cuestión tienden en ocasiones a ser más (2.2.) eficaces que los mecanismos formales.

2.1. No cumplen todos los presupuestos de los mecanismos de coordinación...

A continuación, estudiaremos los dos instrumentos que hemos escogido para identificar elementos que les faltan para poder reconocerlos como mecanismos formales de coordinación.

- a. *Soft law*. Habíamos mencionado que uno de los elementos esenciales de esta figura es que se trata de la decisión de una administración pública que no es vinculante frente al destinatario. Precisamente esto hace que no se trate de un mecanismo de coordinación en los términos que aquí hemos estado estudiando.

La razón es que uno de los elementos más importantes de la relación interadministrativa de coordinación es el poder de dirección, que consiste, como habíamos mencionado en el apartado relativo a la habilitación jurídica, en que la decisión sea adoptada de manera unilateral y tenga el carácter de ser obligatoria para el ente local destinatario²².

- b. *Subvenciones*. En general la subvención y los mecanismos de coordinación son figuras diferentes. Podrían tener en común que son mecanismos unilaterales y

²² De hecho, el *soft law* hace parte de un grupo de mecanismos informales de coordinación más general que la doctrina ha referenciado. Al respecto, Cfr. FREEMAN, Jody y ROSSI, Jim. "Agency coordination in shared regulatory space". En *Harvard Law Review*, Vol. 125, No. 5, 2012, p. 1155-1157.

además que son mecanismos obligatorios, en cuanto al ejercicio de la actividad coordinada y subvencionada²³. Sin embargo, la finalidad los diferencia, ya que la de la subvención es el apoyo financiero a un ente local en el ejercicio de una actividad propia, mientras que el de la relación interadministrativa de coordinación es la alineación de la administración pública.

2.2.... Pero son eficaces para dirigir a los gobiernos locales

Hemos dicho ya que ni el *soft law* ni las subvenciones son mecanismos formales de coordinación. No obstante, su configuración jurídica de alguna forma los hace eficaces para dirigir a los gobiernos locales, cumpliendo así uno de los objetivos de la relación interadministrativa de coordinación.

A continuación, estudiaremos los motivos por los cuales consideramos que estos instrumentos son eficaces para influir en el comportamiento de los entes locales, es decir para reducir la discrecionalidad del ente local para adoptar sus decisiones. Podríamos hablar de dos tipos de motivaciones: unas positivas y otras negativas. Estas primeras demuestran el buen funcionamiento de la Administración pública, en contraposición con las negativas que se aprovechan de una patología de la organización administrativa.

En primer lugar, nos referiremos a las positivas. Que consisten en motivaciones que hacen que sean eficaces los instrumentos, sin aprovecharse de la posición de superioridad en que se encuentra una de las administraciones públicas.

En el caso de las subvenciones, éstas son eficaces, porque la actividad subvencionada es obligatoria para el ente local, además de que a ella se condiciona la entrega de la subvención. En el caso del *soft law* vemos que los entes locales los perciben como fuentes del derecho plenamente aplicables y, por lo general, producen un ambiente de aceptación que les hace suponer que se trata de normas obligatorias. Voluntariamente el ente local

²³ Aclaramos que la obligatoriedad a la que nos referimos es la de ejercer la actividad subvencionada y no a la de acudir al procedimiento administrativo de otorgamiento de la subvención, que es un actuación voluntaria del ente local.

se adhiere a él, debido a que puede tratarse de una buena práctica de la administración pública que lo dicta y los destinatarios lo reciben con buen interés.

En segundo lugar, nos referimos a los motivos negativos. En estos casos, la eficacia del instrumento se obtiene del aprovechamiento de la posición de superioridad que ostenta una de las administraciones públicas sobre la otra. Nos centraremos principalmente en dos: (i) el primero el denominado “temor reverencial”, solo es aplicable al *soft law* y (ii) el segundo, se refiere a la capacidad financiera de los entes locales, motivo que es compartido tanto en el *soft law*, como en la subvención.

Debemos advertir, en todo caso, que si bien estos instrumentos son eficaces para dirigir a los entes locales por los motivos que señalamos a continuación –y que tiendan a aprovecharse de una patología del funcionamiento de la organización interadministrativa–, ello no quiere decir que el objetivo que se pretende cumplir con dichos instrumentos debe ser un objetivo no loable en términos constitucionales.

- a. “*Temor reverencial*” a la administración pública del nivel territorial superior. En ocasiones los entes locales tienen un cierto “temor reverencial” respecto de las administraciones públicas que se encuentran en un nivel territorial superior siempre que éstas cuenten con un poder de injerencia de naturaleza financiera o política sobre ellas²⁴.

Quizá la misma reminiscencia de un tiempo en que el Estado era centralizado lleva a las autoridades locales a ver las decisiones que aprueban quienes se encuentran en un nivel territorial superior como decisiones que siempre deben ser aceptadas, aun cuando no sean obligatorias. Se trata de un lastre que arrastran desde esos tiempos y que no permite a los gobiernos locales creerse su propia autonomía.

²⁴ BRANDSEN, Taco, BOOGERS, Marcel y TOPS, Pieter. “Soft Governance, hard consequences: the ambiguous status of unofficial guidelines”. En *Public Administration Review*, 2006, p. 547.

Varias razones pueden dar lugar a esta percepción, por ejemplo, las mismas dinámicas políticas –diferentes colores políticos gobernando las administraciones que hacen parte de la relación interadministrativa–.

En todo caso, debemos hacer notar que estas percepciones del ente local no obedecen a situaciones ciertas o reales, solo están en el imaginario del funcionario vinculado al ente local, porque en realidad los entes locales cuentan con todas las garantías legales para adoptar sus decisiones con autonomía²⁵.

- b. *Insuficiencia financiera del ente local.* El ejercicio de las competencias por las entidades locales requiere de una financiación y el debate sobre la posibilidad de percibir que las administraciones públicas reciban y gestionen todos los recursos para ejercer sus competencias es de vieja data.

Sin embargo, a falta de una completa financiación de los entes locales, éstos deben recurrir a las transferencias dinerarias otorgadas por parte de otras administraciones públicas, las cuales pueden contar con condicionantes para el ejercicio de la actividad financiada. Además, a través de un instrumento de *soft law* puede una administración pública condicionar el otorgamiento de la financiación²⁶.

Desde luego que esta debería ser una situación excepcional, pues tal como lo señala el art. 9 de la CEAL, “Las entidades locales tienen derecho, en el marco

²⁵ “Local government discretion may be constrained by non-legal forms of influence; in some countries, government advice –often in the form of circulars– may enjoy such a status that it becomes a surrogate for legal forms of influence. This may be because central advice is deemed worthy of note because it embodies the superior technical expertise found within the centre, because it takes on the force of law through being accepted as a binding interpretation of the law, or because potential non-compliance is discouraged through threats of legal or financial penalties”. PAGE, Edward C. y GOLDSMITH, Michael J. “Centre and locality: functions, access and discretion”. En PAGE, Edward C. y GOLDSMITH, Michael J (eds.). *Central and local government relations*. Londres: SAGE Publications, 1987, p. 6.

²⁶ La intención de controlar a los gobiernos locales a través de su financiación es un fenómeno que se puede observar en toda Europa. Al respecto el Informe elaborado por MCGUIGAN, Harry. “New forms of local governance”. En *The Congress of Local and Regional Authorities, Council of Europe*, Sesión No. 29, 22 de octubre, 2015, p. 6 y ss.

de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes de los cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias”. En esa medida, las entidades locales deberían contar con los recursos suficientes para ejercer las competencias que tienen a su cargo.

Representa una situación particularmente anómala, que, además de que los entes locales no cuenten con la financiación suficiente para ejercer sus competencias, otra administración pública se la suministre y a su vez condicione la forma como debe actuar el ente local²⁷. Por ello, la CEAL, en los arts. 9.5 y 9.7, establece el deber de proteger a las entidades locales que financieramente son más débiles evitando precisamente que la financiación sea un mecanismo de reducción de su libertad de elección y con ello causar perjuicios a la autonomía local.

En los dos casos que hemos escogido se puede notar esta realidad. Las subvenciones pueden convertirse en una forma de coordinación, en tanto que la administración pública subvencionante decide la configuración de la actividad a subvencionar²⁸. Esta cuestión también la ha evidenciado la doctrina en otros ordenamientos jurídicos²⁹.

Aquí se observa que son las entidades locales las que acuden a la administración pública de nivel territorial superior a solicitar la ayuda financiera y en consecuencia parecen aceptar la actividad condicionada. Se

²⁷ TUBERTINI, Claudia. “Risorse economiche come elemento di uniformizzazione”. En VANDELLI, Luciano y BASSANINI, Franco (eds.). *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle regioni*. Bolonia: Il Mulino, 2012, p. 407-410.

²⁸ Ya lo decía la doctrina hace un tiempo: “Predominan, por tanto, de manera notable las transferencias finalistas o condicionadas, lo que obviamente, tiene repercusiones en el grado de autonomía financiera local y en la dependencia externa, a la que es inherente un cierto poder de dirección de la actividad local” FANLO LORAS, Antonio. “Relaciones de cooperación y nuevas tutelas”. En *Anuario del Gobierno Local 1997*. Madrid: Instituto de Derecho Público y Marcial Pons, p. 157. En un sentido similar Cfr. CAICEDO CAMACHO. “La utilización del poder subvencional del Estado en el marco de la asistencia social”. En *Revista Vasca de Administración Pública*, No. 105, 2016, p. 385-389.

²⁹ A manera de ejemplo, podemos citar LOUGHLIN, Martin. “The Restructuring of Central-Local Government Legal Relations”. En *Local Governments Studies*, Vol. 11, no. 6, 1985, p. 61.

trata de una supuesta voluntariedad para acudir ante la administración pública de nivel territorial superior, “supuesta”, porque resultan ser constreñidas por su imposibilidad de financiarse.

En el *soft law* se puede dar que la motivación por la cual el gobierno local procede a ejecutar la decisión de coordinación establecida en este instrumento vendrá dada por la capacidad financiera que tenga la administración pública de nivel territorial superior. Será una forma de constreñir a la autoridad local bajo el presupuesto de que con posterioridad podrá recibir otros recursos financieros y así cumplir con las funciones a su cargo.

La financiación que recibirá con posterioridad la autoridad local no debe relacionarse necesariamente con la actividad que se pretende coordinar mediante el *soft law*, basta con una promesa de recibir o estar recibiendo sumas dinerarias, lo que ejercerá una influencia suficiente como para acatar el instrumento de *soft law* aún sin ser obligatorio.

3. GARANTÍAS ESPECIALES PARA EVITAR LA AFECTACIÓN DE LA AUTONOMÍA LOCAL

Después de haber analizado el funcionamiento del *soft law* y las subvenciones como mecanismos informales de coordinación y estudiar las razones por las cuales no se asemeja a los mecanismos formales, procedemos a continuación a estudiar las garantías que consideramos se deben reconocer en estos instrumentos como consecuencia del principio de la autonomía local.

Si bien no existe una regulación normativa que así lo indique, consideramos que una expresión propia del principio jurídico de autonomía local alcanzaría a incidir en las actuaciones de las administraciones públicas que afecten el poder del ente local de adoptar sus propias decisiones. En esa medida, las garantías que a continuación enlistamos no se encuentran en una normativa, pero se pueden deducir de regulaciones relativas a la materia, como del marco normativo común que habíamos estudiado, o bien son propuestas que deberían ser incorporadas en la ley.

El presente apartado lo dividiremos así: en primer lugar, nos referiremos a las (3.1) garantías frente a las subvenciones y en segundo lugar (3.2.) a las garantías frente al *soft law*.

3.1. Garantías frente a las subvenciones

Tomando en cuenta la regulación existente del principio de la autonomía local, podríamos plantear dos garantías específicas que se pueden conceder a los entes locales para evitar que las subvenciones sean utilizadas como mecanismos de dirección que vulneren la autonomía local. Estas deberían ser utilizadas cuando se advierta que existe un aprovechamiento de un motivo negativo, en los términos que antes exponíamos, y se pretenda dirigir al ente local.

- a. *Intervención del ente local.* El procedimiento administrativo de adjudicación de la subvención no incluye una oportunidad de intervención de los solicitantes para pronunciarse sobre la actividad a la que se encuentra condicionada la subvención. En principio se pensaría que el ente local ya manifiesta el interés y aceptación de dicha actividad al presentar la solicitud, por lo que parece que no es necesario una nueva oportunidad para pronunciarse sobre la decisión de coordinación.

Sin embargo, resultaría apropiado que se establezca un período para que, después de que los entes locales acudan al procedimiento administrativo solicitando la subvención manifiesten su opinión sobre la decisión de coordinación con el objetivo de plantear los aspectos sobre los cuales se encuentran inconformes por la potencialidad de vulnerar la autonomía local. La razón es que podría pensarse que el ente local no siempre acudirá a solicitar la subvención por tener la intención de ejecutar la actividad financiada, sino por la falta de recursos financieros para realizar esta o cualquier otra actividad. La intención del gobierno del ente local de demostrar el cumplimiento de su programa de gobierno frente a sus electores con actuaciones específicas será una forma de sentirse constreñido para solicitar la subvención ofrecida.

- b. *Actividad a ejercer.* No debería estar descrita la totalidad de la actividad a ejercer por el ente local, ya que se debería permitir un mínimo de autonomía a este para decidir la forma como lo ejercería.

En este punto debemos hacer una distinción: las subvenciones “de resultado” que se diferencian de las de “funcionamiento” o “actividad”, por cuanto que en las primeras se describe la actividad que debe ejecutarse reduciendo al mínimo la libertad para cumplirla, mientras que las segundas se le concede un amplio margen para su ejecución³⁰.

Incluso en las primeras, donde se puede indicar expresamente la actividad a ejecutar, por ejemplo, la subvención para la compra de un determinado producto por una administración pública, aquella que otorga la subvención deberá dejar un espacio de libertad al ente local, que se podría traducir en la forma como adelanta dicha compra, algunas condiciones accesorias que deba cumplir el productor, entre otras. En este caso, lo que establece la administración pública otorgante de la subvención es la fijación de unos requisitos más precisos y rigurosos, pero siempre deberá dejar libertad al ente local beneficiario para que actúe. En esa medida, la subvención podrá describir el producto que debe comprar el ente local beneficiario, pero no podrá describir el funcionario que adelante la contratación y el procedimiento que debe escoger o eliminar la posibilidad de que adicione algún aspecto accesorio a la contratación que se requiera por la especificidad del ente local.

Lo cierto entonces es que la subvención no puede prescribir todo el conjunto de decisiones que debe adoptar el ente local en una determinada actividad, sino que debe existir un ámbito libre de actuación. La razón por la que la autonomía local se verá afectada cuando se adopte una decisión de coordinación, pero no

³⁰ FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. *La subvención: concepto y régimen jurídico*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1983, p. 243-246 y BUENO ARMIJO, Antonio. *El concepto de subvención en el ordenamiento jurídico español*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2013, p. 115-120.

gravemente, es que se van a restringir las posibilidades que tiene de adoptar decisiones la administración local, pero no desaparecerá por completo la posibilidad de adoptar decisiones autónomas por parte del gobierno local.

En la subvención de resultado el *test* de ponderación deberá ser más riguroso y atento con la afectación de la autonomía local y garantizar, en todo caso, un mínimo de discrecionalidad en la decisión que deben adoptar. Así pues, en la medida de lo posible solamente podrían fijar condiciones mínimas y/o máximas dentro de los cuales los entes locales deben actuar. Con este tipo de decisiones no se supliría la voluntad del ente local y se evitaría afectar sus competencias propias, pues un ente local sin el poder de adoptar decisiones no es autónomo³¹.

3.2. Garantías frente al *soft law*

Una de las perspectivas que se pueden deducir hasta este punto es que si bien el *soft law* se caracteriza por ser una decisión no vinculante sobre los gobiernos locales, y en consecuencia deja a la autonomía del ente local la posibilidad de ejecutarlo o no, en ocasiones los motivos por los cuales una autoridad local acepta seguir su contenido no es con base en la posibilidad de adoptar sus propias decisiones, sino del constreñimiento que ha ejercido la administración pública de nivel territorial superior (los denominados motivos negativos que hemos expuesto por los cuales pueden ser eficaces).

A partir de este momento, entonces, dejamos de lado aquellas decisiones no vinculantes que adopte la administración local con fundamento en su propia autonomía para dedicarnos a las que adopta como consecuencia del constreñimiento que ejerce la administración de un nivel territorial superior.

El hecho de que las dejemos por fuera no quiere decir que no cuenten con una garantía de protección de la autonomía local, pues realmente lo que ellas tienen es la máxima

³¹ GALÁN GALÁN, Alfredo. *La potestad normativa autónoma local*. Barcelona: Atelier, 2001, p. 42.

garantía posible: que el ente local adopte la decisión libre de constreñimiento³², de decidir si siguen o no el contenido de la decisión de *soft law*³³. En caso de que la administración pública de nivel territorial superior pretenda exigir el cumplimiento de dicha disposición haciendo uso de su condición de superior territorial o través de la financiación se trasladará a uno de los casos en los que existe un “motivo negativo” y dará lugar a la protección que a continuación se señala, ya que da a entender que esta decisión está siendo impuesta al ente local.

Si los que hemos denominado motivos negativos (“temor reverencial” y la insuficiencia financiera del ente local) ejercen tanta influencia sobre el ente local como para constreñirlo a ejecutar lo establecido en el instrumento adoptado por la administración pública que se encuentra en un nivel territorial superior, la autonomía local pasa de ser simplemente afectada a ser vulnerada.

Es en estos momentos en que se nota que la decisión que inicialmente era no vinculante se torna en una forma de coordinación. Pueden suceder dos cosas aquí. En primer lugar, la decisión ataca de manera frontal y grave la autonomía local, como que se pretendan recentralizar competencias, por ejemplo, caso en el cual nos encontraríamos en una decisión contraria al principio constitucional establecido en el art. 140 CE. Dicha decisión puede ser revisada por el juez a partir del cotejo con la vulneración de la garantía constitucional de la autonomía local y sería suficiente para que quedara anulada.

En segundo lugar, la decisión no necesariamente ataca de manera grave y frontal la autonomía local, pero la invade, en los mismos términos que la invadiría un mecanismo de coordinación vinculante y formal, como los planes sectoriales. Por esto, el ente local se encuentra constreñido a seguir la decisión de coordinación por los “motivos negativos”

³² La posibilidad de adoptar la decisión libre de constreñimiento implica entonces adoptar la decisión haciendo pleno uso la autoridad local de su autonomía que es un elemento importante en la aplicación de *soft law*, esta apreciación podría traerse, *mutatis mutandis*, a partir de la idea de la autorregulación en materia privada: DARNACULLETA I GARDELLA, María Mercè. *Autorregulación y derecho público: La autorregulación regulada*. Madrid: Marcial Pons, 2005, p. 340.

³³ Por ello queda excluido de nuestro estudio, básicamente se trata de la libertad más amplia del ente local de aceptar o no la decisión de *soft law* que, como habíamos señalado con anterioridad, se ajusta más a la idea de cooperación que de coordinación interadministrativa. Si observa incluso que se trata de una decisión que afecta gravemente la autonomía local tiene la potestad de no aceptarla.

que hemos mencionado. El ejemplo sería que una comunidad autónoma, so pretexto de no abrir una línea de subvención (motivo negativo a partir de la financiación), le exija a un determinado grupo de municipios la construcción de determinadas infraestructuras de saneamiento, abastecimiento y distribución de aguas. Se trata entonces de fines loables, constitucionalmente amparados.

En ese caso, el ente local debería tener garantías similares a las que tendría en el caso de una decisión de coordinación vinculante. Se dice “similares”, pues el otorgamiento de las mismas garantías eliminaría la lógica misma del *soft law*, pues la Administración del nivel territorial acudiría al mecanismo vinculante y en consecuencia se desconocería la práctica administrativa de buscar mecanismos menos fatigosos de producción normativa.

A continuación, revisamos las garantías específicas que se deben adoptar como consecuencia del principio de autonomía local y del marco normativo común de mecanismos de coordinación que hemos estudiado con anterioridad. Estas reglas las adaptaremos a las condiciones particulares del *soft law* que hemos ya estudiado. Como se verá, algunas de las medidas que referenciamos a continuación requieren de una modificación legislativa, que como señalamos en el apartado relativo a los requisitos y competencia del *soft law*, este puede ser objeto de regulación normativa como ha sucedido en otros países³⁴.

- a. *Intervención del ente local*. La posibilidad de que el ente local conozca, aporte y opine sobre la decisión que debe adoptar la administración pública de nivel territorial superior será relevante, no solo para evitar una afectación de la autonomía local, sino que también servirá para mejorar la calidad de la decisión de coordinación³⁵.

³⁴ TOLLENAAR, Albertjan. “Soft law and policy rules in the Netherlands”. En *Netherlands Administrative Law Library*, 2012, p. 10. En el caso español es particularmente notable con las instrucciones y órdenes de servicios que el art. 6 de la RJSP que son considerados *soft law* y tienen efectos sobre los dependientes jerárquicamente. Ellos cuentan con una regulación en la ley, pero a su vez se señala que no son de obligatorio cumplimiento. SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, Daniel. *El soft law administrativo, un estudio de los efectos jurídicos de las normas no vinculantes de la Administración*. Cizur Menor: Aranzadi, 2008, p.110.

³⁵ TARRÉS VIVES, Marc. “Las normas técnicas en el Derecho administrativo”. En *Documentación Administrativa*, Nos. 265-266, 2003, p. 167-168.

Sobre el debate de la intervención del ente local y el período que debería garantizarse nos remitimos al capítulo de límites de la autonomía local. Al adecuarlo a la condición particular del *soft law* notamos que, si se observa que la decisión que se va a adoptar es de tal urgencia que no da lugar a dar una oportunidad de traslado a los entes locales para escuchar su opinión sobre la decisión de coordinación, la administración de nivel territorial superior podrá relevarse de dicha obligación. Por el contrario, cuando se trate de decisiones que admitan un período más amplio que dé oportunidad a las administraciones locales de pronunciarse, la administración del nivel territorial superior podrá idear formas particulares que permitan la intervención de los posibles afectados. Sería conveniente aquí, con la intención de evitar que se convierta en un trámite fatigoso (y así se desestime la utilización del *soft law*), que la forma de pronunciarse sea flexible, por ejemplo, publicar por un período de unos días en la página web de la administración para que se reciban por correo electrónico los comentarios de los posibles afectados.

- b. *Motivación.* Uno de los aspectos más importantes que habíamos advertido en este estudio es que cuando se dan “motivos negativos” en la adopción del *soft law* la administración local se veía constreñida a seguirla. Además de ello, notamos cómo en algunas ocasiones podían observarse decisiones de *soft law* que llevan expreso su motivo de coordinación.

Si bien es poco realista esperar que la administración del nivel territorial superior deje expreso el “motivo negativo” por el cual adopta la decisión de coordinación, en todo caso la razón expresada servirá para cotejarla frente a la verdadera intención con que cuente la administración pública que profiere el *soft law*.

Nuevamente no será necesaria una motivación detallada y extensa que haga más compleja la adopción de este tipo de decisión frente a una decisión que se encuentre en la ley.

- c. *Publicidad*. Sería conveniente la publicación de la decisión para que las administraciones locales que se vean afectadas puedan conocerla. Otra vez la publicación no necesariamente debe ser satisfecha a través del BOE, sino de mecanismo más ágiles como la propia página web de la administración pública³⁶.

4. REFLEXIONES FINALES RESPECTO A LOS MECANISMOS INFORMALES DE COORDINACIÓN

Los instrumentos mediante los cuales se crea un vínculo entre dos administraciones públicas serán de interés para el estudio desde la perspectiva de las relaciones interadministrativas desde el momento en que ejercen una incidencia en la esfera de competencias y de gobierno de las administraciones que se relacionan.

En esa medida, siempre que veamos dos o más administraciones públicas relacionarse a través de cualquier mecanismo –llámese acto, contrato, entre otros–, se deberán analizar también los efectos que se producen sobre las administraciones públicas, más allá de los objetivos formales y tradicionales del instrumento de relación. Por ejemplo, un procedimiento administrativo originalmente pensado para imponer una sanción a un ente local, puede estudiarse también desde la perspectiva del control que implicaría por parte de la administración pública que sanciona sobre el gobierno local.

En concreto, en nuestro tema objeto de estudio, vemos que los mecanismos de coordinación no tienen características uniformes, por eso se comprueba que hay mecanismos formales e informales, planes sectoriales, *soft law* –como órdenes o instrucciones³⁷– y también subvenciones. Todas ellas generan un interés desde la

³⁶ Para tomar como referencia, la doctrina considera en la actualidad que las decisiones de *soft law* interorgánico no publicadas no afecta su validez, sino su eficacia y en los casos en que se dicten decisiones que afecten a terceros deberían ser publicadas en el BOE. MORENO BEATO, Mar. “Circulares, instrucciones y órdenes de servicio: naturaleza y régimen jurídico”. En *Revista de Administración Pública*, No. 147, 1998, p. 166. En idéntico sentido STC 150/1994.

³⁷ Las órdenes e instrucciones han sido objeto de discusión respecto de su naturaleza jurídica. En este punto nos referimos a ellas, en el entendimiento que se las ha dado como tipos de *soft law*, es decir, como una forma de interpretación de la normativa por parte de una administración pública que no tienen carácter vinculante. Nos remitimos aquí a lo hemos mencionado en apartado relativo a las órdenes e instrucciones en el capítulo anterior.

perspectiva de las relaciones interadministrativas, porque lo realmente importante de éstas no es la fórmula matemática que identifique y encasille los elementos establecidos en la normativa y jurisprudencia para definir los mecanismos de coordinación existentes, sino lo que materialmente produce en la práctica sobre la administración pública coordinada.

Desde una óptica jurídica dos soluciones se pueden sugerir al advertir esta realidad: o prohibirlas a través de una regulación normativa o regular su funcionamiento para que no se concreten riesgos que afecten principios constitucionales tan importantes como el de la autonomía local.

La premisa que sostenemos al adelantar el estudio expuesto en este capítulo es que estos mecanismos informales de coordinación no deben ser prohibidos a través de una regulación normativa. Ni una prohibición en general, es decir, para el cumplimiento de la función para la cual fue concebida, ni una prohibición específica en cuanto a que sean usados como mecanismos de coordinación informal.

Como observamos, su configuración realmente ejerce una función sobre la organización administrativa: aquella para la cual fue ideada –como financiar entes locales mediante subvenciones–. E incluso, podríamos decir que es eficaz en cumplir aquella para la cual no fue pensada –como el constreñir a un ente local a ejercer una actividad mediante *soft law* que tenga condicionada una financiación–. Al final, estos instrumentos hacen parte del abanico de opciones con que cuentan las administraciones públicas para cumplir los objetivos que le han sido encomendados y bien pueden usarlo para el fin que inicialmente fueron pensados o para otros.

Sin embargo, esta “visión práctica” de las relaciones interadministrativas no podría llegar hasta el extremo de permitir abusos por parte de las administraciones públicas que se encuentran en mejores condiciones frente al ente local. Lo complejo de esta situación es que se trata de una práctica administrativa y no una actuación prescrita en una norma jurídica, por lo que la regulación y su consecuente ajuste y normalización no es fácil de combatir por la ley.

El Derecho entra a regular este tipo de prácticas administrativas y a exigir que el instrumento tenga su uso adecuado, sin que con ello se desnaturalice la figura objeto de regulación. Es por ello que planteamos anteriormente las garantías que deberían ser adoptadas en estos mecanismos informales de coordinación. Debemos aclarar que se trata de una regulación en su función de mecanismos informales de coordinación, ya que, por lo menos en el caso de las subvenciones ya cuentan con una regulación general de la materia.

Por supuesto, al momento de elaborar la regulación se deberá ser consciente de su alcance para evitar que con ella se llegue a desincentivar el uso de la figura para la cual ha sido concebida, pero permite a su vez garantizar que el ente local no se vea afectado en su autonomía.

Una primera fórmula de regulación podría ser el reconocimiento de todos estos denominados “mecanismos informales de coordinación” como mecanismos formales y enlistarlos a la par de los planes sectoriales y PPOS, por ejemplo, empero, ello implicaría aumentar la lista de estos mecanismos de manera considerable hasta instrumentos que no son uniformes y, en ocasiones, ni siquiera cuentan con características similares, lo que haría difícil elaborar una teoría general respecto de esta relación interadministrativa.

La regulación que consideramos adecuada consiste en ampliar la noción que hoy se tiene de coordinación e incluir aquellos mecanismos informales para así poder incorporar los límites que hemos establecido en el presente trabajo. Principalmente, para incluir el límite de vulnerar la autonomía local y las consecuentes garantías que ello conlleva. Esto implica, entonces, que en aquellos instrumentos de relación interadministrativa que se advierta que son eficaces para dirigir a los entes locales, sea cual sea su naturaleza, se permita al ente local hacer uso de las garantías que contiene la autonomía local.

Consideramos que el principio de la autonomía local opera de manera activa y tiene la posibilidad de intervenir en situaciones en que de manera inesperada se ve afectada como,

por ejemplo, cuando mediante mecanismos informales de coordinación se afecta la capacidad del ente local de adoptar sus propias decisiones.

Conclusiones

El objeto de nuestra investigación es la relación interadministrativa que se entabla con ocasión de que una administración pública adopta un instrumento unilateral y vinculante que tiene por objeto dirigir las competencias propias de los entes locales. En el derecho español esta institución jurídica es denominada “relación interadministrativa de coordinación”.

Nuestra tesis consiste en que esta institución jurídica cuenta con una configuración normativa y jurisprudencial que bien permite identificar su alcance y efectos. Estos son plenamente compatibles con la autonomía local si se implementan medios de protección.

Las conclusiones que podemos extraer de la investigación las dividiremos en cuatro grandes bloques: primero, sobre la configuración de las relaciones interadministrativas, segundo, respecto de la naturaleza y regulación de la coordinación, tercero, acerca de los efectos de la coordinación y, cuarto, sobre los mecanismos de coordinación.

1. Sobre la configuración de las relaciones interadministrativas

1.1. LA CAPACIDAD DEL LEGISLADOR Y DE LA JURISPRUDENCIA DE CONFIGURAR LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS

- 1.1.1. Las relaciones interadministrativas no vienen definidas únicamente por lo establecido por el legislador, sino por la interpretación que los jueces hagan sobre la legislación. Esto nos llevó a concluir que la configuración de las relaciones interadministrativas es flexible y variable, en tanto que depende también de la interpretación que la jurisprudencia realice.

Así, al interpretar el principio de la autonomía local o algunos mecanismos de relaciones interadministrativas, la jurisprudencia podrá también identificar el modelo de relaciones entre administraciones públicas en una

organización administrativa. Si la jurisprudencia valora una relación interadministrativa como ofensiva contra la autonomía local podría limitar sus características e incluso prohibirla.

Una evidencia de esta afirmación la encontramos en la coordinación. La jurisprudencia del TC ha afirmado que la coordinación implica “un cierto poder de dirección”. También se nota cuando la jurisprudencia del TS afirma que el plan provincial de obras y servicios es solo de cooperación, aun cuando la normativa señala que bien podría ser de coordinación y de cooperación.

- 1.1.2. Por otro lado, hemos logrado constatar que la regulación de las relaciones interadministrativas tiene que estar en las leyes y no en normas de rango más alto, como las Constituciones, porque requieren de una adecuación a la realidad que puede ser cambiante que solo se logra con la ley.

Una situación diversa se da en las bases más generales de protección frente a relación interadministrativa de coordinación, tal como el principio de autonomía local, cuya regulación se debería encontrar tipificadas en normas del rango más alto.

1.2. NECESIDAD DE REPENSAR LA CONFIGURACIÓN DE LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS DEBIDO A SUS TAN VARIADAS FORMAS Y SU USO TAN FLEXIBLE

- 1.2.1. Las clases tradicionales de relaciones interadministrativas –cooperación, control y coordinación– se pueden distinguir entre ellas, pero los mecanismos que hoy se utilizan para concretarlas no son puros porque un mismo mecanismo puede servir para instrumentalizar varias relaciones y un mecanismo originalmente concebido para una determinada relación puede llevar inmersa otra relación interadministrativa.

Un ejemplo del primer fenómeno es que el PPOS, según el art. 36.2 LRBRL –y más allá de lo establecido por el TS–, es un mecanismo que concreta competencias de coordinación y cooperación. El segundo caso se presenta cuando algunos mecanismos de cooperación, como la subvención o convenios, llevan inmersas fórmulas de dirección a los entes locales.

Por lo pronto, mientras se llega a reformular la concepción de las relaciones interadministrativas, lo que parece indispensable concluir es que, si se encuentra en un mecanismo elementos de una o varias relaciones, sería adecuado otorgar garantías que se requieran para que el ente local no se vea desprotegido.

- 1.2.2. En la reformulación del modelo de las relaciones interadministrativas se debería considerar que los mecanismos cuentan con dos perspectivas: una primera, la función para la cual fue creada, como en el caso de la financiación en la subvención, y, una segunda, la consecuencia que trae en el marco de las relaciones interadministrativas (se convierte en un mecanismo de control, coordinación o cooperación).

En esa medida, aun cuando no sea formalmente reconocido como un mecanismo de una determinada relación interadministrativa, bien podrían definirse garantías y procedimientos que se ajusten a ella. La regulación normativa que se establezca para definirla no podrá, en todo caso, dar lugar a desnaturalizar la finalidad y objetivo para el cual fue concebido el mecanismo de relación, como es el caso de la financiación en la subvención.

2. Acerca de la naturaleza de la relación interadministrativa de coordinación y la regulación normativa de la competencia para ejercerla

2.1. EL CONCEPTO DE LA COORDINACIÓN INTERADMINISTRATIVA: VARIAS ACEPCIONES PARA VARIAS INSTITUCIONES JURÍDICAS

- 2.1.1. El concepto de coordinación se ha utilizado para tantas instituciones, tanto jurídicas como no jurídicas, que su uso lleva a confusión. Por su definición coloquial, siempre ha sido utilizada en contextos en que interactúan más de un elemento, ya sea para buscar la forma de alinearlos o para definir una forma de relacionarse.

De la investigación realizada adoptamos una posición: la coordinación bien podría ser un principio jurídico o una relación interadministrativa y en ambos casos encontramos evidencias en el derecho español que permitieran identificarlo de esta manera.

- 2.1.2. Nuestro estudio se enfocó precisamente en una de las formas de ver la institución jurídica de la coordinación, que cuenta con una amplia regulación normativa y doctrina constitucional, que es la relación interadministrativa mediante la cual una administración pública de un nivel territorial superior ejerce un poder de dirección sobre un ente local, respetando la autonomía de este último.

Esta relación interadministrativa que podría cuestionarse debido a la intervención que sobre la autonomía local realiza, la encontramos necesaria, porque es otro de los instrumentos con que cuentan las administraciones públicas para alinear y hacer coherente el funcionamiento de las administraciones públicas. Lo importante, al final, es que este tipo de relación que conlleva la dirección de otra administración pública reconozca la autonomía del coordinado.

2.2. CONFIGURACIÓN (NORMATIVA Y JURISPRUDENCIAL) DE LA COORDINACIÓN INTERADMINISTRATIVA EN ESPAÑA

- 2.2.1. La configuración normativa actual del ordenamiento jurídico español permite la utilización de mecanismos de coordinación y la consecuente protección de la autonomía local cuando es un ente local quien es coordinado.
- 2.2.2. La regulación normativa, en especial la de la LRBRL y leyes autonómicas que la desarrollaron, y la interpretación jurisprudencial que se ha dado en España sobre la relación interadministrativa de coordinación han ayudado a que la doctrina haya dedicado largos estudios a esta y lo haya contado como otro tipo más de las relaciones interadministrativas que son reconocidas habitualmente en el resto de países (como el control y la cooperación).

En otros países donde no existe una regulación normativa y la interpretación jurisprudencial no es tan intensa, el debate doctrinal es más restringido y no se tiene un marco teórico tan definido como se tiene en España. Lo cierto es que en estos países hay diversas formas de dirigir a los entes locales, pero la falta de ese marco teórico hace más complejo el debate sobre esta figura.

La conclusión a la que llegamos es que, aunque un ordenamiento jurídico no cuente con la normativa o jurisprudencia suficiente que desarrolle la potestad de dirección que se da como consecuencia de la competencia de coordinación, salvo que esté expresamente prohibido, esta figura existe, pues es un tipo de relación que va inherente en toda organización administrativa.

2.3. LOS REQUISITOS QUE DEBE CUMPLIR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COORDINANTE Y EL EJERCICIO DE LA COMPETENCIA DE COORDINACIÓN

2.3.1. Tal como está hoy configurada la relación interadministrativa de coordinación en la jurisprudencia española, la administración pública a la cual se le puede atribuir la competencia de coordinación sobre un ente local tiene que encontrarse en un nivel territorial superior a éste. De hecho, el TC afirma que la coordinación se ejerce por la “superioridad” en que se encuentra una administración pública sobre un ente local.

Sin embargo, si la jurisprudencia constitucional considera necesario modificar la configuración que ha hecho de la coordinación, bien podría permitir que la coordinación se dé entre entes locales que se encuentren en el mismo nivel.

No obstante lo anterior, parece conveniente que el modelo de coordinación continúe siendo el de la relación de una administración pública de un nivel territorial superior a un ente local, debido a que el primero conoce en mejor medida el territorio que coordina.

2.3.2. En materia del tipo de administraciones públicas que pueden ser sujetos coordinantes, no suscita debate que al Estado y la comunidad autónoma les sean atribuidas competencias de coordinación que contengan un poder de dirección. Sin embargo, otros entes (territoriales y no territoriales) sí son objeto de debate, pues son agrupaciones de entes locales y las decisiones dirigidas a éstos no serían unilaterales. Visto lo anterior, en nuestro sentir, la composición del órgano de gobierno de la administración pública coordinante podría jugar un papel determinante para poder identificar si allí se encuentra uno de los elementos del poder de dirección: la unilateralidad en la decisión a adoptar.

Esto lo podemos ver en dos tipos administraciones públicas. La provincia

ha sido denominada en la CE como una agrupación de municipios. No obstante, el hecho de que el gobierno de la provincia no represente la suma de las voluntades de los municipios miembros, hace que, en principio, se trate de una persona jurídica que tiene una voluntad distinta de la suma de los municipios coordinados y, en consecuencia, ejerza un poder de dirección sobre éstos.

El caso contrario está en el área metropolitana, comarcas y algunas mancomunidades y consorcios, dependiendo de su composición y forma de gobierno. En ocasiones el órgano de gobierno representa la suma aritmética de las voluntades de los entes locales a coordinar, por lo que podríamos decir, en principio, que no se daría una unilateralidad en la decisión, que es uno de los elementos del poder de dirección.

- 2.3.3. La competencia de coordinación puede ser ejercida en el tiempo y modo que decida la administración pública coordinante, siempre que se ajuste a la finalidad para la cual fue concebida esta figura y el interés público que protege y, a su vez, podrá ser delegada y trasladarse mediante encomienda de gestión algunos aspectos que sean de carácter técnico cuando se requiera.

Los particulares podrían intervenir en el marco de la relación interadministrativa de coordinación en asuntos preparatorios de carácter técnico, pero no en la parte jurídica de adopción de decisiones en la materia. La razón es que la coordinación de un ente local es una de aquellas potestades que debe permanecer en manos de la administración pública, porque, si no fuera así, se desnaturalizaría el funcionamiento del Estado.

2.4. LA FORMA DE ARTICULACIÓN DE LA ATRIBUCIÓN DE LA COMPETENCIA DE COORDINACIÓN Y LA TIPIFICACIÓN LEGAL DEL MECANISMO DE COORDINACIÓN

2.4.1. La competencia de coordinación no se configura solo con el establecimiento expreso del vocablo “coordinación” en una ley, sino que es necesario que se identifique un mecanismo de coordinación preciso que cumpla con los requisitos que hemos establecido para ejercer el poder de dirección: la unilateralidad y la obligatoriedad. La razón es que las múltiples concepciones de la voz “coordinación” conllevan en ocasiones a confusión y es utilizada para fórmulas de cooperación y control, por lo que la única forma de garantizar una seguridad jurídica frente a esta relación interadministrativa es que la voz “coordinación” vaya de la mano de un mecanismo de coordinación.

La competencia de coordinación debe estar expresa en la ley como manifestación de una garantía que evite la afectación de la autonomía del ente local, porque se debe evitar que la coordinación sea una regla general y se debe limitar a los casos excepcionales en que el legislador realmente demuestre la voluntad de atribuir este poder a una administración pública.

Y, finalmente, la competencia de coordinación solo puede ser atribuida por el legislador: la misma administración pública no se puede “autoatribuir” una competencia que conlleva un poder dirección sobre un ente local, porque afectaría su autonomía. La titularidad de la coordinación no se podría atribuir, entonces, a través de convenios, pues las administraciones públicas no tienen la capacidad de disponer de ella.

2.4.2. Estudiados los efectos y el funcionamiento de la competencia de coordinación logramos concluir que se trata de un tipo de competencia instrumental y no material, en tanto que no tiene un contenido prestacional dirigido a la sociedad, sino que va dirigido a la administración pública con

la intención de que se dé un adecuado funcionamiento del sistema.

- 2.4.3. No solo la atribución de la competencia de coordinación es suficiente para coordinar a los entes locales, también es indispensable que se cuente con el interés, tal como lo afirma el art. 10.2 de la LRBRL. No hay una definición normativa del interés de las administraciones públicas, pero doctrinalmente se han hecho precisiones en torno a su concepto.

El Estado al ejecutar una obra de interés general ejerciendo la competencia que ostenta para ello, prevalece sobre el territorio de entes locales, pero esto no es un tipo de coordinación. La coordinación requiere contar con el interés y con una competencia de coordinación asignada que no va a tener una incidencia directa sobre la sociedad (no es una competencia material, sino instrumental), que condicione una competencia propia del ente local coordinado, la cual sí tendrá sus repercusiones en la sociedad.

3. Con relación a los efectos de la relación interadministrativa de coordinación y la autonomía local

3.1. LA NATURALEZA JURÍDICA DEL PODER DE DIRECCIÓN QUE SUBYACE EN LA COORDINACIÓN Y SU DIFÍCIL DISTINCIÓN DE OTRAS FIGURAS

- 3.1.1. El punto más sensible de la relación interadministrativa de coordinación es el concepto del “poder de dirección”, tanto que es objeto de debate en la doctrina aun la existencia misma de este poder. El TC considera que se encuentra inmerso en la relación interadministrativa de coordinación y en consecuencia una administración pública cuando ejerce una competencia de coordinación dirige a un ente local.

Logramos concluir de la investigación que el “poder de dirección” se manifiesta en decisiones unilaterales y obligatorias sobre entes locales, pero ello no quiere decir que el ente local no intervenga en la etapa previa,

y que la administración pública coordinante no deba motivar las razones por las cuales no acoge su intervención. En fin, la autonomía local irradia todas las garantías posibles sobre este tipo de decisiones.

3.1.2. Esta discusión, aun cuando parezca muy teórica, tiene una repercusión muy importante en la práctica administrativa. Con este poder de dirección se otorga ni más ni menos que la capacidad a una administración pública para dirigir a los entes locales en la adopción de decisiones dentro de sus sectores de actuación. Si no se reconocen una serie de garantías para los entes locales se corre el riesgo de que los mecanismos de coordinación se conviertan en instrumentos que concreten la jerarquía y desconozcan la autonomía que se le ha reconocido en la Constitución a los entes locales.

3.1.3. Los efectos del poder de dirección de la relación interadministrativa de coordinación se pueden distinguir de la delegación y la encomienda de gestión, aun cuando no existe una normativa o jurisprudencia que lo haya concretado. El poder de dirección que se da en la delegación podría ser un poco más fuerte y reducir un poco más la autonomía local que aquel que se da por la coordinación. Algo parecido sucede en la encomienda de gestión donde se deben señalar condiciones técnicas para adelantar la actividad encomendada. En esa medida, el poder de dirección que se ejerce en la coordinación tiende a ser más leve que en el de estas dos figuras.

3.2. EL CONTROL DE LAS ACTUACIONES DE LOS ENTES LOCALES Y LA EFICACIA DEL MECANISMO DE COORDINACIÓN

3.2.1. A la par del análisis que planteábamos anteriormente con relación a la necesidad de repensar las relaciones interadministrativas, surge otra idea que vale la pena destacar. Tal como analizamos en el trabajo, la relación interadministrativa de coordinación se puede distinguir de la de control, por lo que una competencia de coordinación no servirá para verificar la actuación del ente local coordinado. Sin embargo, visto así, quedaría el

sujeto coordinante sin la posibilidad de analizar si el ente local está actuando de la manera establecida en el mecanismo de coordinación y, peor aún, identificando si se está cumpliendo la finalidad para la cual fue concebida la coordinación.

- 3.2.2. Esta situación nos permite concluir otra cuestión sobre la forma cómo opera la relación interadministrativa de coordinación. Se trataría de una discusión entre obligatoriedad y eficacia del mecanismo de coordinación: el mecanismo de coordinación es obligatorio para el ente local, porque así lo ordena la ley, pero este podría eventualmente adoptar decisiones que no se ajusten al mecanismo o incluso evitar ejercer la competencia coordinada con el fin de adecuarse a lo indicado por el sujeto coordinante, lo que llevaría a hacerlo ineficaz en el cumplimiento de la finalidad de la coordinación.

Resulta necesario, entonces, que el sujeto coordinante cuente con facultades que le permitan analizar si el ente local está cumpliendo con lo establecido en el mecanismo de coordinación, sin que ello lleve a convertir la relación en una de jerarquía o de delegación, donde se permite constreñir al inferior o delegado a la ejecución de la actividad.

3.3. ALCANCE DE LOS EFECTOS DE LA COORDINACIÓN INTERADMINISTRATIVA SOBRE LA AUTONOMÍA LOCAL

- 3.3.1. Concluimos de la investigación que la relación interadministrativa de coordinación puede tener más incidencia sobre la autonomía local que el control. El hecho de que el control haya sido visto como un tipo de relación que tenía la potencialidad de vulnerar la autonomía local ha llevado a que se dé una regulación más detallada de esta figura. Por el contrario, se ha dejado un espacio más amplio de interpretación en la coordinación, en particular en cuanto a los efectos del poder de dirección y en la determinación de la franja que define la simple afectación y la vulneración

definitiva de la autonomía local que hace que su potencialidad de vulnerar la autonomía local sea importante.

La coordinación puede ser más incisiva sobre la autonomía local, puesto que la administración coordinante puede adoptar decisiones de oportunidad en el marco de la finalidad pretendida por la coordinación que definirían la forma como puede actuar el ente local.

- 3.3.2. Las competencias a coordinar del ente local deben ser propias y pueden ser tanto materiales como instrumentales. Tanto las competencias materiales, es decir, aquellas que consisten en una prestación directa a la sociedad, como las instrumentales, que son aquellas que sirven para mejorar el funcionamiento de la administración pública, pueden ser objeto de coordinación. Ello avalaría la posibilidad de que se ejerciera coordinación sobre competencias de coordinación, que es una competencia instrumental, en otras palabras, se permitiría lo que se ha denominado una “coordinación en cascada”.

De otra parte, no es posible coordinar competencias de los entes locales que sean delegadas, porque a ellas corresponde un régimen diferente de relación con quien delega la competencia. Situación distinta es que se coordine la competencia propia que es delegada a un ente local, caso en el cual se admitiría la posibilidad de la intervención de la coordinación en una relación de delegación.

- 3.3.3. Durante la investigación llegamos a la conclusión de que la competencia propia del ente local debe ajustarse al contenido del mecanismo de coordinación, so pena de que sea declarada inválida.

No obstante, teniendo en cuenta que las competencias coordinada son competencias propias del ente local, su ejercicio seguirá estando bajo su responsabilidad. En esa medida, solo serán imputables al ente local las

consecuencias que se produzcan del ejercicio de la competencia coordinada.

Una excepción a esta afirmación es que el margen de libertad de actuación que establezca el mecanismo de coordinación para el ente local contenga varias opciones de actuaciones que conlleven todas a la producción de un daño. Esto implicaría una inversión en el régimen de responsabilidad, atribuyéndolo al sujeto coordinante.

3.4. LA NECESIDAD DE DEFINIR UNAS GARANTÍAS CONCRETAS DE LA AUTONOMÍA LOCAL QUE PERMITAN PROTEGER A LOS ENTES LOCALES EN EL MARCO DE LA RELACIÓN INTERADMINISTRATIVA DE COORDINACIÓN

3.4.1. Durante la investigación pudimos advertir que la garantía constitucional de la autonomía local impone determinadas limitaciones al sujeto coordinante para evitar que con esta relación interadministrativa se desconozca dicho principio. Estas limitaciones se encuentran dispersas en el ordenamiento jurídico y las hemos logrado compendiar en un marco normativo común compuesto de normas de diversos cuerpos normativos y de la jurisprudencia que se ha pronunciado sobre esta relación interadministrativa.

Estas garantías operan en todos los mecanismos de coordinación, por lo que se podrían utilizar aun en el caso de que en el procedimiento administrativo de adopción de la decisión no se haya incluido alguno de ellos.

3.4.2. Logramos identificar tres tipos de garantías: una previa al procedimiento, unas procedimentales y unas sustantivas. La previa al procedimiento se refiere a la preferencia de la cooperación sobre la coordinación, ya que la primera, en principio, no afecta la autonomía local, mientras que la segunda sí lo hace. Esto, que está solamente incluido en un mecanismo de

coordinación (planes sectoriales del art. 59 de la LRBRL), se entendería implícito en el principio de la autonomía local, puesto que las administraciones públicas, ante varias opciones a escoger, deberían preferir aquellos instrumentos que menos incidencia tengan sobre la autonomía de los entes locales.

- 3.4.3. Las procedimentales se deducen de la premisa de que el procedimiento administrativo de adopción de un mecanismo de coordinación tiene que adecuarse a la idea de que el ente local pueda sentirse parte en la decisión que se va a tomar porque ha sido escuchado y pudo transmitir la información que necesita el sujeto coordinante para conocer el grado de afectación de la autonomía local. Ello no implica una codecisión, ya que dicha participación no es vinculante, si lo fuera se convertiría en un mecanismo de cooperación.

Varias herramientas podrían servir: la petición de informes a consejos de gobiernos locales o asociaciones de entes locales, nuevos espacios de participación de los entes locales o ampliación de los existentes y hasta un eventual traslado de la competencia a otra administración pública en el caso de que haya una oposición por parte del ente local.

- 3.4.4. Las garantías sustantivas se establecen como límite para identificar cuándo el mecanismo de coordinación está pasando del margen de la simple afectación de la autonomía local a su vulneración definitiva. Este, sin duda, es uno de los aspectos más complejos de la investigación, debido a lo poco pacífico que resulta en la doctrina y en la jurisprudencia una definición concreta de potestades e instrumentos que implican la autonomía local.

Se plantearon dos propuestas al respecto. Primero, identificar el interés de quien coordina, que se ponderaría con el interés del ente local para saber su capacidad para afectar al ente local. Después de realizada esta

ponderación de intereses, se deberían identificar las potestades de los entes locales que pueden ser afectadas. Se concluyó que, en principio, dependiendo del tipo de norma en que se encuentre incorporada la potestad, la protección debía ser un poco más o menos flexible.

Actuarían como capas de protección, donde la Constitución es el centro y las leyes sectoriales compondrían la capa la más lejana. Las potestades establecidas en la Constitución tendrían una protección más rigurosa que aquellas que se encuentran en leyes sectoriales, que serían más flexibles frente a su afectación, debido a que aquellas consagradas en la Constitución componen el núcleo mínimo de reconocimiento de la autonomía local.

Esta garantía sustantiva debe, en todo caso, llevar a una libertad de decisión del ente local.

4. Relativas a los mecanismos de coordinación, formales e informales

4.1. FUNCIÓN DE LOS PLANES SECTORIALES, LA RESERVA DE LEY CON QUE CUENTAN Y SU RELACIÓN CON OTROS MECANISMOS DE COORDINACIÓN

De la regulación del art. 59 de la LRBRL sobre los planes sectoriales logramos concluir que existe una reserva para adoptar un plan sectorial que implica que solamente puede estar contenido en una ley sectorial.

Se logró constatar que los planes sectoriales no se encuentran en una superioridad jerárquica respecto de los demás mecanismos de coordinación que operan en el mismo sector, como si se trata de un “mecanismo marco de coordinación” al cual deben atender los demás. Por el contrario, se trata de un instrumento más que puede convivir y debe ser articulado con los demás mecanismos.

Un aspecto problemático se encuentra en la definición de qué sucede cuando existe contradicción entre el plan sectorial y otros mecanismos de coordinación. En estos casos, las administraciones públicas coordinantes deberían intentar aplicar el principio jurídico de coordinación para alinear la actuación de todos, concretándolo mediante mecanismos de cooperación o, en caso de que no funcione y esté atribuido mediante ley, un mecanismo de coordinación. Sin embargo, continua la duda sobre la forma como debe actuar el ente local frente a ellos, ya que no existen reglas legales que señalen la preferencia que deba respecto de un mecanismo u otro.

4.2. LOS DIVERSOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN DISPERSOS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO: CARENCIA DE UNIFORMIDAD EN CUANTO A SU DENOMINACIÓN Y PROCEDIMIENTO

- 4.2.1. En el ordenamiento jurídico español se encuentran diversos mecanismos de coordinación. Está el plan sectorial, que es el más reconocido, y el PPOS, aunque sobre éste existe un debate sobre su naturaleza y función. Además de ellos hay mecanismos puntuales que se encuentran en leyes sectoriales, tales como instrucciones o circulares.

Lo que se puede notar, entonces, es que los mecanismos de coordinación no son *numerus clausus*, es decir, que no se encuentran en una lista taxativa de ellos en el ordenamiento jurídico. Por el contrario, si se identifican cada uno de los elementos que debe contener, encontraríamos varios y diversos mecanismos de coordinación en el ordenamiento jurídico.

- 4.2.2. Existe un elenco de mecanismos de coordinación que no cuentan con una denominación y un procedimiento uniforme. Se caracterizan por estar establecidos en la normativa y por contar con los requisitos que hemos definido para los mecanismos de coordinación, en particular, de ser

unilaterales y vinculantes para los entes locales. En la investigación se lograron identificar, por lo menos, dos casos: las directrices y las circulares o instrucciones.

4.3. INSTRUMENTOS PARA DIRIGIR A ENTES LOCALES QUE NO SON RECONOCIDOS COMO MECANISMOS DE COORDINACIÓN, PORQUE NO CUENTAN CON SUS PRESUPUESTOS, PERO TIENEN SU MISMA EFICACIA

4.3.1. A la par de los mecanismos de coordinación que hemos referenciado, existe una serie de instrumentos que no son propiamente mecanismos de coordinación –debido a que les faltan uno o varios de los requisitos para que sean definidos como tal–, pero pueden ser igual o más eficaces que los mecanismos de coordinación para efectos de dirigir a un ente local. Los ejemplos que utilizamos fueron los de las subvenciones y el *soft law*.

4.3.2. Esta eficacia bien puede venir dada por motivos positivos, tales como que el ente local adopte políticas sugeridas por la administración pública porque son políticas de éxito y pretenden ser imitadas, o bien pueden ser motivos negativos, como cuando el ente local se siente constreñido por la falta de financiación para el ejercicio de sus competencias o como consecuencia de un “temor reverencial” a las administraciones públicas que se encuentran en un nivel territorial superior.

Este análisis nos llevó a pensar que era necesario la proyección de las garantías de la autonomía local para estos casos. Al final se evidencia una dirección por medios informales frente a la cual se le deben otorgar a los entes locales mecanismos de protección. Estas garantías se deberían adecuar a cada instrumento para que no se pierda la finalidad para la cual ha sido pensada.

4.3.3. La conclusión a la que llegamos en este apartado es que, contrario a la percepción negativa que *a priori* se podría tener de estos instrumentos

utilizados para coordinar a entes locales, si la administración pública que los aprueba no pretende aprovecharse de la mejor posición que se encuentra frente al ente local y a su vez le otorga al ente local las garantías que devienen de su autonomía, bien podrían ser un instrumento útil para coordinar a entes locales.

Esto nos llevaría a considerar ampliar la noción que se tiene de la coordinación y sus mecanismos tal como hoy se estudian. La propuesta es identificar casos en los que los instrumentos de relación entre administraciones públicas contengan formas de dirección sobre los entes locales. Aun cuando no se trate de mecanismos de coordinación tradicionales, a estos se deben aplicar las limitaciones y garantías que devienen del principio constitucional de la autonomía local.

Relevant details regarding the research problem

A decentralized and complex State requires that its public authorities interact with each other in a variety of ways. Among these forms of relationship, one that stands out is the unilateral and binding decision taken by a public authority to coordinate a local body that has been granted with autonomy. The study of its scope helps to balance the administrative organization. Balance is achieved because on one hand, coordination guarantees that the State's actions aligned and coherent; on the other hand, it recognizes local authorities' autonomy.

The thesis bears the title "The intergovernmental relationship of coordination and the guarantee of local autonomy", because in Spain the legal institution that is the object of this thesis has been studied under the designation of "coordination". However, the multiple meanings of this term and the intention to define the scope in legal systems where it has not been designated in such a way, leads us to specify in a preliminary way the legal institution that motivates this research.

Intergovernmental relationships, in which one side is occupied by a public authority in a higher territorial level with respect to a local authority are the legal institution studied in this dissertation. The other side is precisely the latter, the local body. The relationship is established when the first adopts a unilateral and binding decision, such as a plan, in order to direct the local authority when exercising its own powers. This cannot lead to a breach of the local autonomy.

This precision allows us to leave aside the debate on other legal institutions that have also been labeled as "coordination" and focus on the one mentioned above. In any case, in the first chapter we intend to approach this debate by proposing our position in relation to the different meanings of "coordination".

Stepping back from the literature and case law debate on the meaning of "coordination" allows us to identify a substantive legal institution that has its own characteristics. These characteristics can be identified because of the normative and case law development that

has been achieved in the Spanish legal system. This is a legal institution can be found in the administrative organization of any decentralized State, even though it may not be denominated as an "intergovernmental relationship of coordination".

The relevant point that we want to highlight is that unilateral and binding decision taken by a public authority to direct the powers of local authorities is a legal institution of its own which merits consideration. Besides that, it is important to establish guarantees for local authorities that avoid breaching their autonomy.

A first look at this legal institution in a decentralized State makes us to think about the risks that could become realities, such as a breach of local government autonomy. If this risk is materializes, it can lead to an implicit hierarchy in the administrative organization. It is precisely this risk that compels us to articulate formulas to protect the autonomy of the local authorities. Moreover, these formulas are not meant to prohibit the existence of this legal institution thought, since we consider it necessary for an administrative organization. The reason of this need is that it helps to achieving the alignment and coherence of public administrations.

This intergovernmental relationship will have different characteristics in each legal system, following the configuration given to it by the legislator and the case law. We hope that this work's contributions serve to justify the need to extract a general theory about the relationship in which a public authority coordinates a local entity that has autonomy.

Conclusions

The conclusions drawn from the research will be divided into four main blocks. First, on the configuration of intergovernmental relations. Second, on the legal nature and regulation of coordination. Third, on the effects of coordination and lastly on coordination measures.

1. On the configuration of intergovernmental relations

1.1. THE CAPACITY OF THE LAW MAKER AND CASE LAW TO SHAPE INTERGOVERNMENTAL RELATIONS

1.1.1. Intergovernmental relations are defined not only by what is established by the legislator, but open to interpretation by the presiding judges. This led us to conclude that the configuration of intergovernmental relations is flexible and variable, as it depends on the interpretation that case law makes.

Thus, case law reviewing a mechanism of intergovernmental relations may also reform the model of relations between public administrations in a State. If judges rule an intergovernmental relationship as offensive against local autonomy, case law could limit its characteristics and even ban it.

Evidence of this assertion is found in the Spanish Constitutional Court case law. It has affirmed that the coordination implies "a certain power to direct". It is also noted in Supreme Court case law for states that a *provincia* (county) plan is only for cooperation, even though the regulations admit using it for coordination as well.

1.1.2. The regulation of intergovernmental relations should be contained in the statutory laws and not embedded in norms of higher rank, such as the

Constitutions. The reasoning is that they require an adaptation to context specific reality that is only achieved using the statutory law.

In contrast, general foundations of protection against risks of coordination, such as the principle of local autonomy, should be typified in higher-ranking norms to avoid running risks of coordination.

1.2. THE NEED TO RETHINK THE CONFIGURATION OF INTERGOVERNMENTAL RELATIONS DUE TO THEIR VARIED FORMS AND THEIR FLEXIBLE USES

1.2.1. The traditional kinds of intergovernmental relations are cooperation, control, and coordination. They can be distinguished from each other in literature and case law. But the measures and instruments established in their regulation and used today to fulfill them are not flawless. We arrive at findings for two reasons. First, the same measure serves to instrumentalize several relationships. Second, a measure originally conceived of for a relationship can be used to fulfill other intergovernmental relationship objectives.

Examples of measures serving several relationships could be found in the county plan that is a mechanism to coordinate and cooperate. An example of measures used to fulfill other objectives can be seen in cooperation, specifically when conceding a grant to a local authority is used to direct them.

It must be concluded that if one or more kinds of relations are found in an instrument, it would be appropriate to grant guarantees. This will protect local autonomy.

1.2.2. A new model of intergovernmental relations should consider two perspectives: the function for which the instrument was created, as in the case of subsidies explained previously, and its consequences as an measure in the field of intergovernmental relations.

Even if it is not formally recognized as a measure of a specific intergovernmental relationship, safeguards and procedures that conform to it may as well be used.

Regulation in any case cannot give rise to a distortion of the objectives for which the mechanism of relation was conceived. For example, a grant's principal objective is financing.

2. Concerning the legal nature of the intergovernmental relationship of coordination and the regulation of the power to exercise it

2.1. THE CONCEPT OF INTERGOVERNMENTAL COORDINATION: SEVERAL MEANINGS FOR SEVERAL LEGAL INSTITUTIONS

2.1.1. The concept of “coordination” has been used for so many institutions (both legal and non-legal) that its use could lead to confusion. By its colloquial definition, it has always employed used in contexts in which more than one element interacts. It is used either to find a way to align them or to define a way of relating among them.

Our position is that the coordination could be either a legal principle or an intergovernmental relationship. We found evidence in Spanish law to identify it in both way.

2.1.2. Our study focuses on the legal institution of intergovernmental relationship, not the legal principle. This relationship is established by the unilateral and binding decisions taken by a public authority that is at a higher territorial level in regard to the local authority. These decisions are addressed to the local body.

This intergovernmental relationship could be questioned due to the interference on local autonomy. In any case, it is necessary considering

that it is one of the instruments that the public authorities can use to align and make coherent the functioning of the public authorities in a territorial organization.

2.2. CONFIGURATION OF THE INTERGOVERNMENTAL COORDINATION IN REGULATION AND CASE LAW

2.2.1. Spanish literature dedicates long studies considering statutory law and cases on coordination. The current configuration of the Spanish legal system allows the use of coordination measures. This coordination measures are respectful toward local autonomy.

2.2.2. Usually in foreign countries, recognized intergovernmental relations include control and cooperation. In foreign countries where there is no regulation and case law interpretation such as in Spain, the literature debate is more restricted and there is no theoretical framework defined as it has been defined in Spain. In any case, study of foreign countries legal systems show different ways of directing local authorities. The lack of such a theoretical framework makes the debate about this subject more complex.

If a legal system does not have enough regulation or case law to develop the “power to direct” structure as it has been studied in Spain, does this legal institution exist? The answer is that coordination is inherent in any administrative organization, with the only exception being that it is expressly prohibited by the regulation.

2.3. THE REQUIREMENTS TO BE MET BY THE PUBLIC AUTHORITY THAT EXERCISES THE COORDINATION COMPETENCE

2.3.1. The way the intergovernmental relationship of coordination in Spanish case law is now configured permits only the public authorities that are at a superior territorial level in respect to the local authority to coordinate

them. In fact, Spanish Constitutional Court affirms that coordination foundation reigns "superior" in which a public authority is given precedence over a local authority.

However, if a Spanish Constitutional Court deems it necessary to change the configuration of coordination, it could also allow coordination to take place between local authorities at the same level. It seems in any case desirable that the coordination model stays as it is now, because the public authority knows better concerning the territory that is going to be coordinated.

- 2.3.2. Coordination powers can be given to the State and the autonomous community. However, the possibility to give this power to other authorities, including local authorities, is subject to debate. The reason is some of these authorities are gathering local authorities that will be coordinated. This eliminates the unilateral condition of the institution.

Given the above, the composition of the governance body of the public authority could play a determining role to identify if there is one of the characteristics of the power to direct: the unilateral decision.

This can be seen in two types of authorities. In the first case are counties that are groups of municipalities. The fact that the counties government does not represent the sum of the interests of the municipalities gathered makes it a unilateral decision.

In the second case are the metropolitan areas, some *comarca*, municipal associations and *consortia*. Depending on its composition and form of government, sometimes the governance body represents the arithmetical sum of the interests of local authorities to be coordinated, thus not making it a unilateral decision.

- 2.3.3. Coordination competence can be exercised by the public authority when it is necessary to achieve the aim for which this institution was conceived. The power can be delegated and conferred upon the operational management task when it is needed.

Individuals could intervene in the coordination in technical preparatory matters of the decision-making process, but not in its adoption. The reason is that the coordination of a local entity is one of those powers that must remain at the head of the public administration. Otherwise, it would impede the correct functioning of the State.

2.4. THE ARTICULATION OF THE COORDINATION COMPETENCE AND THE COORDINATION MEASURE

- 2.4.1. Statutory law not only has to establish “coordination” competence, but it is necessary to identify a precise coordination measure that meets the requirements that we have established to exercise the “power to direct”: unilateral and binding. The reason is that the multiple meanings of "coordination" sometimes lead to confusion as it is used for cooperation and control formulas. The only way to guarantee legal security in this intergovernmental relationship is that the term "coordination" should go hand in hand with a coordination measure.

The coordination power must be explicit in the statutory law. It is a guarantee for the autonomy of the local authority. It will then be limited to exceptional cases in which the legislator really demonstrates the will of attributing this power to a public authority.

Finally, coordination competence can only be attributed by the legislator. The same public authority cannot "self-allocate" the power. The reason is that it can potentially affect the autonomy of local authority.

2.4.2. Having studied the effects and the functioning of the coordination powers, we conclude that this is a type of an instrumental legal power and not a material legal power. The reason is that it does not have a benefit content aimed at society (material legal power). Coordination is aimed at public administration to reach proper functioning of the system (instrumental legal power).

2.4.3. The attribution of coordination powers is not sufficient to coordinate a local authority. It is also important that there is an interest. There is no regulation definition for the interest of the public administrations, but literature on the subject has made conjectures around its concept.

When the State executes a work of public interest and has the power to do it, it prevails over the territory of local authorities. This is not a type of coordination. Coordination requires the interest, but also coordination power which conditions the power of a local authority.

3. Regarding the effects of the intergovernmental relationship of coordination and local autonomy

3.1. THE LEGAL NATURE OF THE POWER TO DIRECT UNDERLYING COORDINATION AND ITS DIFFICULT DISTINCTION WITH OTHER FIGURES

3.1.1. The Spanish Constitutional Court has stated that the “power to direct” is underlying the competence of coordination. Also, “power to direct” is coordination’s most sensitive point. Even its very existence is a focus of debate in the literature.

The "power to direct" is expressed in unilateral and binding decisions adopted over local authorities. This does not mean that the local authorities do not intervene in the previous stage of the decision-making process.

Also, public authority that coordinates should highlight the reasons when they do not accept local authority interventions. This is a manifestation of local autonomy that radiates all possible guarantees on these types of decisions.

- 3.1.2. Even when it seems very theoretical, this discussion has a very important implication for practice. With this power, the public authority directs local authorities in their decision-making process.

Failure to recognize a series of guarantees for local authorities runs the risk that coordination measures will become instruments of hierarchy. This will lead to a failure in identifying the autonomy that has been recognized in the Constitution to local authorities.

The effects of the “power to direct” of the intergovernmental relationship of coordination can be distinguished. First, from the delegation and to transferring of the operational management task. Although, there is no regulation or case law that have addressed it.

The “power to direct” that is given in the delegation could be stronger and reduce a little more local autonomy than that provided by coordination measures. Something similar happens when transferring the operational management task, where technical conditions for local authorities must be indicated to advance the activity entrusted. To that extent, the “power to direct” exerted in coordination tends to be lighter than these two figures.

3.2. CONTROL OF THE ACTIONS OF LOCAL AUTHORITIES AND THE EFFECTIVENESS OF THE COORDINATION MECHANISM

- 3.2.1. Regarding the need to rethink intergovernmental relationships, another idea emerges that is worth highlighting. Coordination can be distinguished from control. That is why a competence of coordination will not serve to control the functioning of the local authority.

Viewed as such, the coordinating public authority would remain without the possibility of analyzing whether the local entity is acting in the way established in the coordination measure. Moreover, the public authority cannot identify whether the aim for which the coordination was conceived is being fulfilled.

This situation allows us to identify another question on how the intergovernmental relationship of coordination operates. It would be a discussion between enforceability and effectiveness of the coordination measure. The coordination measure is binding for the local authority because it is ordered by law, but this local authority could possibly adopt decisions that do not follow the measure or even avoid exercising the coordinated power. This would make it ineffective in fulfilling the aim of coordination.

- 3.2.2. It is necessary, then, that the coordinating public authority has the faculty to analyze if there is local authorities' compliance of the coordination measure. This act of leading should not transform the relationship into a hierarchy or delegation, where it is permitted to constrain the local authority.

3.3. SCOPE OF THE EFFECTS OF INTERGOVERNMENTAL COORDINATION ON LOCAL AUTONOMY

- 3.3.1. We conclude from the research that the intergovernmental relationship of coordination may have more impact on local autonomy than control. The fact that control was conceived as a kind of relationship with the potential to breach local autonomy has led to a more detailed regulation. On the contrary, a broader space of interpretation has been left in the act of coordination. This is evident in the effects of the “power to direct” and in the determination of the leeway that defines the simple affectation and the definitive violation of the local autonomy.

Coordination mechanisms can potentially undermine local autonomy, since the coordinating administration can make decisions defining the way the local body can act within the framework.

3.3.2. Powers of local authority subjected to coordination can be both material and instrumental. Material powers consist of a direct benefit to society. Instrumental ones are those that serve to improve the functioning of the public administration.

3.3.3. It is not possible to coordinate the delegated powers to local authorities because they correspond to a different legal regime relationship. However, coordination is allowed over the power that is going to be delegated.

Local authority must comply with the content of the coordination measure. Failing in this would make their decisions invalid.

However, local authorities still conserve powers to adopt their own decisions, so its consequences lie under their responsibility. An exception would be the case that all options left by the coordination measures lead to the production of the same undesirable outcomes. In this case, responsibility in a legal regime changes and coordinating public authority would be responsible.

3.4. THE NEED TO DEFINE SPECIFIC GUARANTEES OF LOCAL AUTONOMY THAT PROTECTS THE LOCAL AUTHORITIES IN AN INTERGOVERNMENTAL COORDINATION RELATIONSHIP

3.4.1. We arrive to the findings that constitutional guarantees of local autonomy impose constraints on the public authority that it coordinates. These limitations are scattered in the legal system and we have been able to gather them in a “common regulation framework” composed of diverse regulations and case law.

These guarantees operate in all coordination measures and could be used throughout the decision-making process.

3.4.2. We identified three kinds of guarantees: prior to the decision-making process, during the decision-making process and substantive. The pre-decision-making process refers to the preference for cooperation over coordination. Cooperation does not affect local autonomy, while coordination does. This is only included in one coordination measure regulations (sectoral plans of article 59 of the LRBRL), but can be understood implicitly in the principle of local autonomy. The reason is that when public authorities are confronted with several options, they should prefer choosing instruments that have less impact on the autonomy of local authorities.

3.4.3. The decision-making process of the coordination measures must follow the idea that the local authority can feel part of the decision. Local authority can explain the extent of affectation of the local autonomy that could be perceived. This does not imply co-decision since such participation is not binding, otherwise, it would become a cooperation measure.

Several instruments could be used: the request of reports from local government councils or associations for local authorities, new spaces for the participation of local authorities, or the expansion of existing ones. In case there is opposition by the local authority, the transfer of power to coordinate to another public authority could also be used as an instrument.

3.4.4. Substantive guarantees are established as a limit to identify when the coordination measure is going from the leeway of being a simple affectation of the local autonomy to its definitive violation. This is undoubtedly one of the most complex aspects of the research, due to a concrete definition of powers and instruments that imply local autonomy.

Two proposals were made in this regard. First, the interest of the coordinating public authority should be identified. This interest should be weighed against the interest of the local authority to know the magnitude of potential to affect the local authority. Afterwards, the powers of the local entities that could be affected should also be identified.

Findings reveal that depending on the type of law in which the power is incorporated (Constitutional or statutory law), protection should be more or less flexible. They would act as layers of protection, where the Constitution is the center and the sectoral statutory laws would compose the most distant layer. The powers established in the Constitution would have a more rigorous protection than those found in sectoral laws, which would be more flexible in face of their affectation, since those enshrined in the Constitution constitute the minimum recognition of local autonomy.

This substantive guarantee must, in any case, lead to a freedom of decision for the local authority as a recognition of the principle of local autonomy.

4. Relating to formal and informal coordination measures

4.1. ROLE OF SECTORAL PLANS, THE STATUTORY RESERVE AND THEIR RELATIONSHIP WITH OTHER COORDINATION MEASURES

From the regulation of art. 59 of the LRBRL on sectoral plans, we conclude that there is a statutory reserve to adopt a sectoral plan. This implies that it can only be contained in a sectoral statutory law.

It was found that the sectoral plans are not hierarchically superior to other coordination measures operating in the same sector. Sectoral plans then are not a "framework coordination measure" to which the others must attend. On the contrary, it is an instrument that can coexist and must be articulated with the other measures.

A problematic aspect is defining what happens when there is a contradiction between the sectoral plan and other coordination measures. In these cases, the coordinating public authority should try to use the principle of coordination (not the intergovernmental relation) to align the actions of all. However, there is still doubt about how the local authority should act in front of them, since there are no regulations that indicate the preference that should be with respect to one measure or another.

4.2. THE VARIOUS MEASURES OF COORDINATION DISPERSED IN THE LEGAL SYSTEM: LACK OF UNIFORMITY IN TERMS OF ITS DENOMINATION AND DECISION-MAKING PROCESS

The Spanish legal system demonstrates a diversity of coordination measures. The most recognized are sectoral planning and the counties planning, but there are sectoral laws that contains coordination measures, such as instructions, circulars, and guidelines policies.

Coordination measures in Spanish legal system is not composed by an exhaustive list (“*numerus clausus*”). The easiest way to identify a coordination measure is checking its characteristics in a decision available to a public authority in the legal system.

In the text, we explain at least two cases, guidelines and circulars or instructions.

4.3. INSTRUMENTS TO DIRECT LOCAL AUTHORITIES THAT ARE NOT RECOGNIZED AS FORMAL COORDINATION MECHANISMS, BECAUSE THEY DO NOT FULFILL THEIR REQUIREMENTS BUT THEY HAVE THE SAME EFFECTIVENESS

- 4.3.1. Along with the coordination measures we have referred to, there are several instruments that are not distinct coordination measures due to the lack of one or more requirements defined as such. Still, they can be equal

or more effective than formal coordination measures for the aim of directing a local authority. The examples used in this research are grants and soft law.

- 4.3.2. This effectiveness may be due to positive reasons, such as local authorities adopting successful policies suggested by the public authority with the intention of imitating them. There can also be negative reasons, as when the local authority feels constrained by the lack of funding and thus cannot feasibly exercise their powers. Another negative reason can be based in "reverential fear" of the public authority that is in a higher territorial level.

This analysis led us to the necessity of broader guarantees of local autonomy for these cases. These guarantees should be adapted to each instrument so that the purpose for which it has been conceived is not lost.

- 4.3.3. An *a priori* conclusion could lead to a negative perception of these instruments. However, it could be a useful instrument to coordinate local authorities. This will only be possible if the public authority does not intend to take advantage of the best position available to them.

This could lead to considering an expanded notion of coordination and its measures as they are being studied in Spain today. The proposal is to identify instruments of relationship between public authorities (eg. grants) carry forms of direction over local authorities. In these cases, should be applied the constraints and guarantees established in the principle of local autonomy.

Bibliografía

1. Doctrina

1.1. OBRAS GENERALES Y ESPECIALIZADAS

A.A.V.V. *Informe sobre gobierno local*. Ministerio para las Administraciones Públicas y Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals: Madrid, 1992.

ALEXY, Robert. *Tres escritos sobre los derechos fundamentales y la teoría de los principios*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003.

AMATO, Giuliano y MARONGIU, Giovanni (dirs.). *L'amministrazione della società complessa: in ricordo di Vittorio Bachelet*. Bologna: Il Mulino, 1982.

BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción. *Las áreas metropolitanas*. Madrid: Civitas, 1993.

BERMEJO VERA, José. *Derecho administrativo parte especial*, 7ª ed. Cizur Menor: Civitas, 2009.

BERNARDO ORTEGA, Julia. *Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales ante la gestión de los residuos urbanos*. Madrid: Marcial Pons, 2003.

BOQUERA OLIVER José María. *Derecho Administrativo*, vol. I, 10 ed. Madrid: Civitas, 1996.

BUENO ARMIJO, Antonio. *El concepto de subvención en el ordenamiento jurídico español*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2013.

CALONGE, Antonio, GARCÍA, Antonio y GONZÁLEZ, Teodosio. *Autonomías y municipios: descentralización y coordinación de competencias*. Valladolid: Secretariado de Publicaciones, 1995.

CARBALLEIRA RIVERA, María Teresa. *La provincia en el sistema autonómico español*. Madrid: Macial Pons, 1993.

COBO OLVERA, Tomás. *Ley de bases del régimen local: Comentarios, concordancias y jurisprudencia*. Barcelona: Bosch, 2004.

CORTESE, Fulvio. *Il coordinamento amministrativo: dinamiche e interpretazioni*. Milano: FrancoAngeli, 2012.

COSCULLUELA MONTANER, Luis. *Manual de Derecho Administrativo Parte General*, 22 ed. Cizur Menor: Aranzadi, 2011.

COVILLA MARTÍNEZ, Juan Carlos. *Las administraciones metropolitanas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010.

DARNACULLETA I GARDELLA, Maria Mercè. *Autorregulación y derecho público: La autorregulación regulada*. Madrid: Marcial Pons, 2005.

DE LA MORENA Y DE LA MORENA, Luis. “La coordinación como función: su concepto y problemática”. En *Documentación Administrativa*, No. 94, 1965.

DE LA VALLINA Y VELARDE, Juan Luis. *Transferencia de funciones administrativas*. Madrid: Instituto de Administración Local, 1964.

ESTEVE PARDO, José. *Lecciones de Derecho administrativo*, 5ª ed. Madrid: Marcial Pons, 2015.

- *Organización supramunicipal y sistema de articulación entre administración autonómica y orden local: la experiencia de la RFA. Bases y perspectivas en España*: Madrid: Civitas, 1991.

FALCON, Giandomenico. *Lineamenti di Diritto Pubblico*, 6ª ed. Padua: Cedam, 1998.

FANLO LORAS, Antonio. *Fundamentos constitucionales de la autonomía local: el control sobre las corporaciones locales: el funcionamiento del modelo constitucional de la autonomía local*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1990.

FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. *La subvención: concepto y régimen jurídico*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1983.

FERNÁNDEZ MONTALVO, Rafael. “Tres cuestiones relevantes en la jurisprudencia relativa a la administración local en 2005: subvenciones, ordenanzas municipales en el despliegue de redes de telecomunicación y legitimación del Estado y de las comunidades autónomas para impugnar actos de las entidades locales”. En *Anuario del Gobierno Local 2005*, Fundación Democracia y Gobierno Local.

GAMERO CASADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. *Manual Básico de Derecho Administrativo*. 10 ed. Madrid: Tecnos, 2013.

GALÁN GALÁN, Alfredo. *La potestad normativa autónoma local*. Barcelona, Atelier, 2001.

- *La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2012.

GALÁN GALÁN, Alfredo (coord.), COVILLA MARTÍNEZ, Juan Carlos, FONT I LLOVET, Tomàs GRACIA RETORTILLO, Ricard, VILALTA REIXACH, Marc. *Nous governs locals: regeneració política i estabilitat pressupostària*. Barcelona: Institut d'Estudis de l'Autogovern, 2016.

GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, CHINCHILLA PEINADO, Juan Antonio, DE MARCOS FERNÁNDEZ, Ana, y RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, Blanca. *Conceptos y principios fundamentales del derecho de organización: Lecciones de Derecho administrativo I*. Madrid: Marcial Pons, 2000.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo I*, 17 ed. Cizur Menor: Aranzadi, 2015.

GARCÍA MORILLO, Joaquín. *La configuración constitucional de la autonomía local*, Madrid: Marcial Pons, 1998.

GIANNINI, Massimo Severo. *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, 2ª ed. Milán: Giuffrè Editore, 2000.

GIGLIONI, Fabio. *Governare per differenza: metodi europei di coordinamento*. Pisa: Edizioni ETS, 2012.

GIMÉNEZ I CORRONS, Eva. *Los controles administrativos sobre los entes locales*. Madrid: Marcial Pons e Institut d'Estudis Autònòmics, 2001.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús y GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco (eds.). *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, 5 ed., Cizur Menor: Aranzadi, 2012.

GRACIA RETORTILLO, Ricard. *La articulación competencial del gobierno local supramunicipal en el Estado autonómico*, Tesis doctoral defendida en la Universidad de Barcelona, 2014.

GRIFO BENEDICTO, María Amparo. *Las entidades locales y las relaciones interadministrativas*. Madrid: Iustel, 2009.

JIMÉNEZ DORANTES, Manuel. *Coordinación interadministrativa en la ordenación territorial*. Madrid: Marcial Pons, 2003.

KELSEN, Hans. *Teoría General del Estado*. México: Editora Nacional, 1979.

LINDE PANIAGUA, Enrique. *La coordinación de las administraciones públicas en la Constitución Española de 1978*. Madrid: Ministerio de Justicia, 1981.

MENÉNDEZ, Pablo. *Las potestades administrativas de dirección y de coordinación territorial*. Madrid: Civitas, 1993.

LUHMANN, Niklas. *El derecho de la sociedad*. México: Editorial Herder, 2009.

- *La sociedad de la sociedad*. México: Editorial Herder, 2007

LLISET I BORRELL, Francesc y LLISET I CANELLES, Ana-Isabel. *Els plans sectorials de coordinació interadministrativa de l'activitat local*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 1990.

MAURER, Harmut. *Derecho administrativo parte general*. Madrid: Marcial Pons, 2011.

MEDINA ALCOZ, Luis. *La participación de los entes locales en la elaboración de normas autonómicas y estatales*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2009.

MENÉNDEZ, Pablo. *Las potestades administrativas de dirección y de coordinación territorial*. Madrid: Civitas, 1993.

MENÉNDEZ REXACH, Ángel. "Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico". En *Documentación Administrativa*, No. 230-231, 1992.

MIGLIARESE TAMBURINO, Francesca. *Il coordinamento nell'evoluzione dell'attività amministrativa*. Padua: Cedam, 1979.

MIR I BAGÓ, Josep. *El sistema español de competencias locales*. Madrid: Marcial Pons, 1991.

MORELL OCAÑA, Luis. *La delegación entre entes en el derecho público español*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1972.

MOROTE CARRIÓN, José Vicente. *Las circulares normativas de la administración pública*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2002.

MUÑOZ MACHADO, Santiago. *Derecho público de las comunidades autónomas*, t. I. Madrid: Civitas, 1982.

ORTEGA ÁLVAREZ, Luis. *El Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña y la garantía institucional de la autonomía provincial*. Madrid: Civitas, 1992

- *El régimen constitucional de las competencias locales*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1988.

ORTIZ DÍAZ, José. *El principio de coordinación en la organización administrativa*. Sevilla: Instituto García Oviedo y Universidad de Sevilla, 1957.

PARADA, Ramón. *Derecho Administrativo*, vol. I, 23. ed. Madrid: Open Ediciones Universitarias, 2013.

PAREJO ALFONSO, Luciano. *Derecho administrativo*. Barcelona: Ariel, 2003.

- *Estado social y administración pública: los postulados constitucionales de la reforma administrativa*. Madrid: Civitas, 1983.

- *Garantía institucional y autonomías locales*. Madrid: IEAL, 1981.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la Real Academia Española* [en línea: <http://www.rae.es>].

RIVERO YSERN, José Luis. *Manual de Derecho Local*, 7 ed. Cizur Menor: Aranzadi, 2014.

ROMANO, Santi. *L'ordinamento giuridico*, 2 ed. Sansoni: Florencia, 1946.

SALVADOR CRESPO, Mayte. *La autonomía provincial en el sistema constitucional español: intermunicipalidad y Estado autonómico*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública – Fundación Democracia y Gobierno Local, 2007.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *Derecho Administrativo parte general*, 8a ed. Madrid: Tecnos, 2012.

- *La autonomía local, antecedentes históricos y significado constitucional*. Madrid: Civitas, 1990.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Principios de Derecho administrativo general*, t. I, 4ª ed., Madrid: Iustel, 2016.

- *Fundamentos de Derecho Administrativo*, t. I. Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1988.

SANTOLAYA MACHETTI, Pablo. *Descentralización y cooperación (introducción al estudio de los mecanismos de cooperación en los Estados basados en la descentralización política; su aplicación al caso español)*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1984.

SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, Daniel. *El soft law administrativo, un estudio de los efectos jurídicos de las normas no vinculantes de la Administración*. Cizur Menor: Aranzadi, 2008.

SÁNCHEZ PÉREZ, Alexander. *Las normas de derecho blando: un análisis jurídico de los efectos de la reserva de instrucción sobre el derecho territorial*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2012.

SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. *La teoría general del Derecho administrativo como sistema: objeto y fundamentos de la construcción sistemática*. Madrid: Marcial Pons, 2003.

SOSA WAGNER, Francisco. *Manual de Derecho Local*, 9 ed. Cizur Menor: Aranzadi, 2005.

SOSA WAGNER, Francisco y GARCÍA, Pedro Miguel. *Las competencias de las corporaciones locales*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1985.

TOSCANO GIL, Francisco. *Autonomía y potestad normativa local*, Sevilla: Editorial Comares, 2006.

VANDELLI, Luciano. *Il sistema delle autonomie locali*, 6a ed. Bolonia: Il Mulino, 2015.

VELASCO CABALLERO, Francisco. *Derecho local. Sistema de fuentes*. Madrid: Marcial Pons, 2009.

- “Desarrollos normativos autonómicos de La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”. En *Anuario de Derecho Municipal 2014*.

VILALTA REIXACH, Marc. *El Consejo de Gobiernos Locales: La nueva participación de los entes locales en las Comunidades Autónomas*. Madrid: Iustel, 2007.

- *La encomienda de gestión: entre la eficacia administrativa y la contratación pública*. Cizur Menor: Aranzadi, 2012.

WALINE, Marcel. *Droit administratif*, 9 ed. París: Sirey, 1963.

1.2. ARTÍCULOS Y CONTRIBUCIONES EN OBRAS COLECTIVAS

ALBERTÍ ROVIRA, Enoch. “Las relaciones de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas”. En *Revista Española de Derecho Constitucional*, No. 14, 1985.

- “La coordinación entre el Estado y las comunidades autónomas”. En *Documentación Administrativa*, Nos. 230-231, 1992.

ALMEIDA CERREDA, Marcos. “La configuración del sistema de controles administrativos sobre los entes locales en el marco de los procesos de reforma estatutaria”. En COSCULLUELA MONTANER, Luis y CARBONELL PORRAS, Eloísa (dirs.). *Reforma estatutaria y régimen local*. Cizur Menor: Aranzadi, 2011.

- “Las relaciones entre las Administraciones públicas: colaboración, control y conflicto”. En CANO CAMPOS, Tomás (coord.). *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, t. II. Madrid: Iustel, 2009.

ALONSO MAS, María José. “Capítulo II Relaciones interadministrativas, artículos 55-62”. En DOMINGO ZABALLOS, Manuel J. *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local*, t. I, 3a ed. Cizur Menor: Aranzadi, 2013.

ÁLVAREZ RICO, Manuel. “El principio de coordinación en el Estado de las autonomías”. En *Documentación Administrativa*, No. 196, 1982.

BACHELET, Vittorio. “Coordinamento”. En *Scritti Giuridici*. Milán: Giuffrè editore, 1981.

BAILEY, SH. "The Structure, Powers and Accountability of Local Government". En FELDMAN, David (ed.). *English Public Law*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano. "Instrucciones y circulares como fuente del Derecho Administrativo". En *Revista de Administración Pública*, No. 48, 1965.

BANDRÉS, José Manuel. "Relaciones interadministrativas de cooperación y de coordinación y áreas metropolitanas (comentario a la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 30 de diciembre de 1991)". En *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, No. 1976, 1993.

BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción. "El asociacionismo municipal de los gobiernos locales". En *Análisis de los procesos de descentralización en América Latina: balance y perspectivas*. Granada: UIM, 2008.

- "Organización territorial y servicios locales: el nivel óptimo de prestación". En *Anuario del Gobierno Local 2015/16*, Fundación Democracia y Gobierno local.

BLANCO DE TELLA, Luis. "El mito de la función coordinadora". En BLANCO DE TELLA, Luis y GONZÁLEZ y NAVARRO, Francisco (ed.). *Organización y procedimientos administrativos*. Madrid: Montecorvo, 1975.

BOIX PALOP, Andrés. "Sentido y orientación de la Ley 27/1983 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: autonomía local, recentralización y provisión de servicios públicos locales". En *REALA Nueva Época*. No. 2, 2014.

BRANDSEN, Taco, BOOGERS, Marcel y TOPS, Pieter. "Soft Governance, hard consequences: the ambiguous status of unofficial guidelines". En *Public Administration Review*. 2006.

CAICEDO CAMACHO. "La utilización del poder subvencional del Estado en el marco de la asistencia social". En *Revista Vasca de Administración Pública*. No. 105, 2016.

CANALS AMETLLER, Dolors. "El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradas de la administración". En GALÁN GALÁN, Alfredo y PRIETO ROMERO, Cayetano (dirs.). *El ejercicio de funciones públicas por entidades privadas colaboradoras de la Administración*. Barcelona: Huygens Editorial, 2010.

CARBALLEIRA RIVERA, María Teresa. "El plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal". En *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, No. 255-256, 1992.

CIERCO SEIRA, César. "Algunas reflexiones acerca de los informes vinculantes". En *Revista Aragonesa de Administración Pública*. No. 21, 2002.

CERULLI IRELLI, Vincenzo. "La provincia metropolitana". En *Intervención en el congreso organizado por la Provincia de Bolonia denominado "Il titolo V della Costituzione, il ruolo della Provincia e della città metropolitana"*, 7 de febrero de 2003.

<<“http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/CERU/CERULLI-ProvinciaMetropolitana-7_2_0.pdf”> Consultado el 12 de enero de 2017.

COBREROS MENDAZONA, Edorta. “La coordinación sanitaria estatal y las comunidades autónomas”. En *Documentación Administrativa*, Nos. 230-231, 1992.

CORTESE, Fulvio. “L’organizzazione amministrativa e le autonomie territoriali nel pensiero di Benvenuti”. En *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, No. 1, 2017.

COVILLA MARTÍNEZ, Juan Carlos. “Identificación de la función administrativa internacional como criterio para definir la administración pública desde una perspectiva funcional”. En *Revista Digital de Derecho Administrativo*. No. 12, 2014.

DAVIDSON, Nestor M. “Localist administrative law”. En *The Yale Law Journal*, Vol. 6, No. 126, 2017.

DE DONNO, Marzia. “Tra coordinamento e collaborazione: enti di area vasta ed unioni di comuni”. En VANDELLI, Luciano, GARDINI, Gianluca y TUBERTINI, Claudia (eds.). *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*. Rimini: Maggioli, 2017. En prensa.

ENTRENA CUESTA, Rafael. “Las relaciones interadministrativas”. En *Autonomies: Revista Catalana de Derecho Público*. No. 5, 1986.

ESCUADERO ALDAY, Rafael. “El concepto de soft law”. En MORESO, José Juan y MARTÍ, José Luis (eds.). *Contribuciones a la filosofía del Derecho Imperia en Barcelona 2010*. Madrid: Marcial Pons, 2012.

ESTEVE PARDO, José. “La provincia como sujeto de relaciones interadministrativas”. En GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael (dir.). *La provincia en el sistema constitucional*. Madrid: Civitas, 1991.

FANLO LORAS, Antonio. “Relaciones de cooperación y nuevas tutelas”. En *Anuario del Gobierno Local 1997*. Madrid: Instituto de Derecho Público y Marcial Pons.

- “Coordinación y prevalencia de la planificación hidrológica en materia de espacios naturales protegidos”. En *Revista Española de Derecho Administrativo*. No. 182, 2017.

FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. “Capítulo primero: El concepto de subvención los ámbitos objetivo y subjetivo de aplicación de la ley”. En FERNÁNDEZ FARRERES, Germán (dir.). *Comentario a la Ley General de Subvenciones*. Cizur Menor: Aranzadi, 2005.

- “La infraestructura organizativa para la calidad y la seguridad industrial y el fenómeno del ejercicio por particulares de funciones públicas de inspección y control”. En *Revista Aragonesa de Administración Pública*, No. 13, 1998.

- “La delegación de competencias y la encomienda de gestión”. En *Anuario del Gobierno Local 1997*, Madrid: Instituto de Derecho Público y Marcial Pons.
- “Las entidades locales ante la actividad de fomento mediante subvenciones de las comunidades autónomas”. En *Cuadernos de Derecho Local*. No. 21, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2009.

FERNÁNDEZ MONTALVO, Rafael. “La presencia de la Carta Europea de la Autonomía Local en los pronunciamientos jurisprudenciales sobre autonomía local de 2004”. En *Anuario del Gobierno Local 2004*. Fundación Democracia y Gobierno Local.

FONT I LLOVET, Tomàs. “Administración local y comunidades autónomas”. En MARTÍN REBOLLO, Luis (dir.). *El futuro de las autonomías territoriales: Comunidades autónomas: balances y perspectivas*, Santander: Universidad de Cantabria – Asamblea General de Cantabria, 1991.

- “La administración plural: caracteres generales del régimen de las administraciones públicas”. En TORNOS MAS, Joaquín (coord.). *Administración pública y procedimiento administrativo: comentarios a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*. Barcelona: Bosch, 1994.
- “La autonomía local en España a los veinte años de la Constitución: Perspectivas de cambio”. En *Claves de Gobierno Local*, No. 7, 2008.
- “La incidencia de la reforma local española en el ámbito sanitario: competencias y organización”. En *Istituzioni del Federalismo*, No. 3, 2014.
- “Transparencia i bon govern en les administracions locals”. En CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí y PONCE SOLÉ, Juli (eds.). *Transparència, accés a la informació pública i bon govern a Catalunya*. Barcelona: Editorial UOC, 2015.

FONT I LLOVET, Tomàs y GALÁN GALÁN, Alfredo. “Los retos actuales del Gobierno local: repolitización, diversificación e interiorización”. En *Anuario del Gobierno Local 2014*. Fundación Democracia y Gobierno Local.

FREEMAN, Jody y ROSSI, Jim. “Agency coordination in shared regulatory space”. En *Harvard Law Review*, Vol. 125, No. 5, 2012.

FRUG, Gerald E. “The central-local relationship”. En *Stanford Law & Policy Review*, Vol. 25, No. 1, 2014.

GALÁN GALÁN, Alfredo. “El sistema de administraciones públicas de Cataluña”. En TORNOS MAS, Joaquín (coord.). *Administración pública y procedimiento administrativo: comentarios a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*. Barcelona: Bosch, 1994.

- “Las leyes de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía. El caso de la Ley de Gobiernos Locales de Cataluña”. En *Revista d’Estudis Autònoms i Federals*, No. 9, 2009.

GALÁN GALÁN, Alfredo y PRIETO ROMERO, Cayetano. "El ejercicio de funciones públicas por entidades colaboradoras de la Administración". En *Anuario de Derecho municipal* 2008.

GARRIDO JUNCAL, Andrea. "Competencias y servicios públicos locales: el nuevo panorama en España tras la LRSAL". En *Dereito*, No. 25, 2016.

GERSEN, Jacob y POSNER, Eric. "Soft Law". En *Chicago Public Law and Legal Theory Working Paper Series*. No. 213, 2008

GRACIA RETORTILLO, Ricard. "La LRSAL ante el Tribunal Constitucional: la afectación a la autonomía Local". En *Anuario del Gobierno Local, 2015/16*, Fundación Democracia y Gobierno local.

- "Las provincias". En ALMEIDA CERREDA, Marcos, TUBERTINI, Claudia y COSTA GONÇALVES, Pedro. *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*. Cizur Menor: Civitas, 2015.

HIMSWORTH, Chris. "Treaty-making for standards of local government: The European Charter of Local Self-Government and its possible application beyond Europe". En *University of Edinburgh School of Law Working Paper*, No 2011/24.

HOPPE, Werner. "Planificación". En *Documentación Administrativa*, Nos. 235-236, 1993.

JEWELL, Christopher J. "Assessing Need in the United States, Germany and Sweden: The Organization of Welfare Casework and the Potential for Responsiveness in the Three Worlds". En *Law & Policy*. v. 29, No. 3, 2007.

KAGAN, Robert. "Regulatory Enforcement Styles". *Paper* presentado para el *Annual Meeting of the Law Society Association*, Boston, 1984.

LAGUNA DE PAZ, José Carlos. "Capítulo VII: El otorgamiento de subvenciones". En FERNÁNDEZ FARRERES, Germán (dir.). *Comentario a la Ley General de Subvenciones*. Cizur Menor: Aranzadi, 2005.

LOUGHLIN, Martin. "The Restructuring of Central-Local Government Legal Relations". En *Local Governments Studies*, Vol. 11, no. 6, 1985.

LUHMANN, Niklas. "Membership and Motives in social systems". En *Systems Research*, vol. 13, No. 3, 1996.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián. "La actuación de las corporaciones locales (acotaciones al Proyecto de Ley de regulación de las Bases de Régimen Local)". En A.A.V.V. *Homenaje a Carlos Ruiz del Castillo*, Madrid: Instituto de Estudios Administración Local, 1985.

MCGUIGAN, Harry. "New forms of local governance". En *The Congress of Local and Regional Authorities, Council of Europe*, Sesión No. 29, 22 de octubre, 2015.

MEDINA GUERRERO, Manuel. "La reforma del régimen local: una honda transformación de las relaciones intergubernamentales". En *Cuadernos de Derecho Local*. No. 34, 2014.

MERLONI, Francesco. "La Carta Europea de Autonomía Local y su recepción en Italia y en España". En *Anuario del Gobierno Local 2010*, Fundación Democracia y Gobierno local.

- "Le funzioni sovracomunali tra provincia e regione". En *Istituzioni del federalismo*, No. 5, 2006.

MORELL OCAÑA, Luis. "La coordinación del Estado y las C.C.A.A. con la Administración local". En *Documentación Administrativa*, Nos. 230-231, 1992.

MORENO BEATO, Mar. "Circulares, instrucciones y órdenes de servicio: naturaleza y régimen jurídico". En *Revista de Administración Pública*, No. 147, 1998.

NICOLÁS LUCAS, Asunción. "Principios de actuación y funcionamiento del sector público. Las relaciones interadministrativas". En *Revista El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, No. 63, octubre 2016.

NIETO, Alejandro. "Cooperación y asistencia". En GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael (dir). *La provincia en el sistema constitucional*. Madrid: Civitas, 1991.

- "La jerarquía administrativa". En *Documentación Administrativa*. No. 229, 1992.

ORTEGA ÁLVAREZ, Luis. "El principio de proporcionalidad como garante de la autonomía local". En *Anuario de Gobierno Local*. No. 1, 1997.

- "La Carta Europea de Autonomía Local y el ordenamiento local español". En *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma*, No. 259, 1993.
- "Los contenidos mínimos del derecho de participación". En A.A.V.V. *Ponències del Seminari de Dret Local*, vol 5. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona, 1993.
- "Pluralidad de administraciones y técnicas organizativas". En CANO CAMPOS, Tomás (coord.). *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho administrativo*, t. II. Madrid: Iustel, 2009.

PAGE, Edward C. y GOLDSMITH, Michael J. "Centre and locality: functions, access and discretion". En PAGE, Edward C. y GOLDSMITH, Michael J (eds.). *Central and local government relations*. Londres: SAGE Publications, 1987.

PAREJO ALFONSO, Luciano. "La Ley 30/1992 y la Ley 7/1985: una valoración global de la integración del régimen básico de la administración local en el conjunto de las

administraciones públicas”. En *Anuario del Gobierno Local 1995*, Fundación Democracia y Gobierno Local.

- “Notas para una construcción dogmática de las relaciones interadministrativas”. En *Revista de Administración Pública*, No. 174, 2007.

PÉREZ MORENO, Alfonso. “El sistema de Administraciones públicas”. En BAENA ALCÁZAR, Mariano (dir.). *La reforma del Estado y de la Administración Española*. Madrid: Instituto de Administración Pública, 2013.

POIRIER, Johanne y SAUNDERS, Cheryl. “Comparing intergovernmental relations in federal systems: An introduction”. En POIRIER, Johanne, SAUNDERS, Cheryl y KINCAID, John (eds.). *Intergovernmental relations in federal systems: comparative structures and dynamics*. Oxford y Ontario: The Forum of Federations, 2015.

PONCE SOLÉ, Julio. *Discrecionalidad urbanística y autonomía municipal*. Madrid: Civitas, 1996.

REQUERO, José Luis. “Nota sobre la nueva Ley general de subvenciones”. En *Cuadernos de Derecho Local*. No. 5, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2004.

RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime. “Las competencias de las diputaciones provinciales”. En *Cuadernos de Derecho Local*. No. 42, 2016.

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María. “Normas de conducta y normas de control: un estudio metodológico sobre la discrecionalidad planificadora, la ponderación y su control judicial”. En *InDret Revista para el análisis del Derecho*, 2015.

SALAS HERNÁNDEZ, Javier. “El tema de las competencias: instrumentación de las relaciones entre el Estado y la administración local desde la perspectiva de la descentralización territorial”. En MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián. *Descentralización administrativa y organización política*, t. II. Madrid: Alfabeta, 1973.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. “La coordinación como concepto jurídico”. En *Documentación Administrativa*, Nos. 230-231, 1992.

SÁNCHEZ SÁEZ, Antonio José. “Las relaciones interadministrativas”. En GOSÁLBEZ PEQUEÑO, Humberto (ed.). *El nuevo régimen jurídico del sector público*. Madrid: Wolters Kluwer, 2016

SANTAELLA QUINTERO, Héctor. “Algunas reflexiones sobre las nuevas formas de actuación administrativa impuestas por el mercado y la técnica y sus implicaciones para la metodología de la ciencia jurídica-administrativa”. En *Revista Digital de Derecho Administrativo*. No. 5, 2011.

SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, Daniel. “Autonomía local y principio de proporcionalidad”. En PARADA VÁZQUEZ, José Ramón y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ,

Carmen (dirs.). *Las competencias locales*. Madrid: Marcial Pons-Maat Gknowledge-Fundación Caja Rural de Toledo, 2007.

- “La autoridad del derecho y la naturaleza del soft law”. En *Cuadernos de Derecho Público*, No. 28, 2007.

SUAY RINCÓN, José. “Coordinación del transporte en las áreas metropolitanas: la fórmula del Consorcio regional de transportes de Madrid”. En *Documentación Administrativa*, Nos. 230-231, 1992.

- “La competencia de coordinación”. En GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael (dir.). *La provincia en el sistema constitucional*. Madrid: Civitas, 1991.

TARRÉS VIVES, Marc. “Las normas técnicas en el Derecho administrativo”. En *Documentación Administrativa*, Nos. 265-266, 2003.

TOLLENAAR, Albertjan. “Soft Law and Policy Rules in the Netherlands”. En *Netherlands Administrative Law Library*, 2012.

TORNOS MAS, Joaquín. "Conferencia sobre la Carta Europea de Autonomía Local. (Barcelona, 23-25 de enero de 1992) Por un sistema de control de la Carta Europea de Autonomía Local". En *Revista de Estudios de la Administración Local*, Nos. 255-256, 1992.

TOSCANO GIL, Francisco. “El consorcio administrativo en la encrucijada”. En *REALA Nueva Época*. No. 3, 2015.

- “La definición del consorcio local como entidad local en la legislación autonómica”. En *Cuadernos de Derecho Local*. No. 27, 2011.

TUBERTINI, Claudia. “La Città metropolitana tra Regione, Comuni ed Unioni. Analisi delle relazioni istituzionali”. En *Urban@it Background Papers*, No. 1, 2015,

- “Le province”. En ALMEIDA CERREDA, Marcos, TUBERTINI, Claudia y COSTA GONÇALVES, Pedro. *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*. Cizur Menor: Civitas, 2015.
- “Risorse economiche come elemento di uniformizzazione”. En VANDELLI, Luciano y BASSANINI, Franco (eds.). *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle regioni*. Bologna: Il Mulino, 2012.

VANDELLI, Luciano. "La riorganizzazione delle Province". Libro dell'anno del Diritto 2013, Treccani

- “L'innovazione del governo locale alla prova: uno sguardo comparato agli Statuti delle Città metropolitane”. En *Istituzioni del Federalismo*, número especial, 2014,

VÁZQUEZ PITA, José María. “Las competencias de los municipios y de las diputaciones provinciales”. En RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime y SARMIENTO ACOSTA, Manuel. *Comentarios a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local*. Granada: Comares, 2014.

VELASCO CABALLERO, Francisco. “Autonomía Municipal”. En Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. *La autonomía municipal. Administración y regulación económica. Títulos académicos y profesionales (Actas del II Congreso de la AEPDA, Santander, 9 y 10 de febrero de 2007)*. Cizur Menor: Thomson-Aranzadi, 2007.

- “Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”. En SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (ed.). *La reforma de 2013 del régimen local español*. Barcelona: Fundación democracia y gobierno local, 2014

VILLAR PALASÍ, José Luis. *El mito y la realidad de las disposiciones aclaratorias*. Madrid: Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, 1965.

VILLAR ROJAS, Francisco José. “Razones y contradicciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”. En *Estudios y comentarios*. Madrid: INAP, 2014. < <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1503637>> Consultado en 16 de diciembre de 2015.

ZAFRA VÍCTOR, Manuel. “Doble inconstitucionalidad de la Ley Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”. En *Cuadernos de Derecho Local*. No. 34, 2014.

- “Garantía estatutaria de la autonomía local”. En *Anuario de Derecho Municipal 2008*.
- “La concertación en la formulación y desarrollo de las políticas de vivienda autonómicas y locales”. En *Revista de Estudios Políticos*, No. 161, 2013
- “Relaciones entre municipios y provincias”. En *Cuadernos de Derecho Local*, No. 29, 2012

2. Jurisprudencia

2.1. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

STC 4/1981, de 2 de febrero, Magistrado Ponente: Rafael Gómez-Ferrer Morant.

STC 32/1981, de 28 de julio, Magistrados Ponentes: Francisco Rubio Llorente, Rafael Gómez-Ferrer Morant y Ángel Escudero del Corral.

STC 39/1982, de 30 de junio, Magistrado Ponente: Jerónimo Arozamena Sierra.

STC 32/1983, de 28 de abril, Magistrado Ponente: Francisco Tomás y Valiente.

- STC 38/1983, de 16 de mayo, Magistrado Ponente: Francisco Pera Verdaguer.
- STC 42/1983, de 20 de mayo de 1983, Magistrado Ponente: Rafael Gómez-Ferrer Morant.
- STC 76/1983, de 5 de agosto, Magistrada Ponente: Gloria Begué Cantón.
- STC 11/1984, de 2 de febrero, Magistrado Ponente: Francisco Rubio Llorente.
- STC 77/1984, de 3 de julio, Magistrado Ponente: Ángel Latorre Segura.
- STC 125/1984, de 20 de diciembre, Magistrado Ponente: Francisco Tomás y Valiente.
- STC 144/1985, de 25 de octubre, Magistrado Ponente: Manuel Díez de Velasco Vallejo.
- STC 27/1987, de 27 de febrero, Magistrada Ponente: Gloria Begué Cantón.
- STC 227/1988, de 29 de noviembre, Magistrado Ponente: Jesús Leguina Villa.
- STC 104/1988, de 8 de junio, Magistrado Ponente: Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.
- STC 170/1989, de 19 de octubre, Magistrado Ponente: Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.
- STC 214/1989, de 21 de diciembre, Magistrado Ponente: José Luis de los Mozos y de los Mozos.
- STC 133/1990, de 19 de julio, Magistrado Ponente: Luis López Guerra.
- STC 45/1991, de 28 de febrero, Magistrado Ponente: Carlos de la Vega Benayas.
- STC 13/1992, de 6 de febrero, Magistrado Ponente: Álvaro Rodríguez Bereijo.
- STC 331/1993, de 12 de noviembre, Magistrado Ponente: Diego González Campos.
- STC 150/1994, de 23 de mayo, Magistrado Ponente: Álvaro Rodríguez Bereijo.
- STC109/1998, de 21 de mayo, Magistrado Ponente: Pablo García Manzano.
- STC 95/2001, de 5 de abril, Magistrado Ponente: Pablo Cachón Villar.
- STC 51/2004, de 13 de abril, Magistrado Ponente: Eugeni Gay Montalvo.
- STC 194/2004, de 4 de noviembre, Magistrado Ponente: Eugeni Gay Montalvo.
- STC 81/2005, de 6 de abril, Magistrado Ponente: Vicente Conde Martín de Hijas.

- STC 83/2005, de 7 de abril, Magistrado Ponente: Javier Delgado Barrio.
- STC 252/2005, de 11 de octubre, Magistrado Ponente: Eugeni Gay Montalvo.
- STC 240/2006, de 20 de julio, Magistrado Ponente: Guillermo Jiménez Sánchez.
- STC 134/2011, de 20 de julio, Magistrada Ponente: Elisa Pérez Vera.
- STC 188/2011, de 23 de noviembre, Magistrado Ponente: Manuel Aragón Reyes.
- STC 189/2011, de 23 de noviembre, Magistrado Ponente: Javier Delgado Barrio.
- STC 195/2011, de 13 de diciembre, Magistrada Ponente: Adela Asua Batarrita.
- STC 196/2011, de 13 de diciembre, Magistrado Ponente: Ramón Rodríguez Arribas.
- STC 143/2013, de 11 de julio, Magistrada Ponente: Adela Asua Batarrita.
- STC 161/2013, de 26 de septiembre, Magistrado Ponente: Juan Antonio Xiol Ríos.
- STC 86/2014, de 29 de mayo, Magistrado Ponente: Pedro José González-Trevijano Sánchez.
- STC 154/2014, de 25 de septiembre de 2014, Magistrada Ponente: Encarnación Roca Trías.
- STC 154/2015, de 9 de julio, Magistrado Ponente: Andrés Ollero Tassara.
- STC 41/2016, de 3 de marzo, Magistrado Ponente: Andrés Ollero Tassara.
- STC 111/2016, de 9 de junio, Magistrado Ponente: Antonio Narváez Rodríguez.

2.2. TRIBUNAL SUPREMO

- STS 13788/1989, de 23 de junio, Sala de lo Contencioso, Magistrado Ponente: Pedro Esteban Álamo.
- STS 4881/1989, de 27 de septiembre, Sala de lo Contencioso, Magistrado Ponente: Juan García-Ramos Iturralde.
- STS 5130/1997, de 18 de julio, Sala de lo Contencioso, Magistrado Ponente: Rafael Fernández Montalvo.
- STS 7569/1998, de 14 de diciembre, Sala de lo Contencioso, Magistrado Ponente: Mariano Baena Alcázar.

STS 8203/1998, de 14 de diciembre, Sala de lo Contencioso, Magistrado Ponente: Mariano Baena Alcázar.

STS 8146/1998, de 3 de abril, Sala de lo Contencioso, Magistrado Ponente: Rafael Fernández Montalvo.

STS 5245/2001, 19 de junio, Sala de lo Contencioso, Magistrado Ponente: Nicolás Antonio Maurandi Guillén.

STS 4503/2003, de 27 de junio, Sala de lo Contencioso, Magistrado Ponente: Oscar González González.

STS 1298/2014, 7 de marzo, Sala de lo Contencioso, Magistrado Ponente: José Juan Suay Rincón.