

# Jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre colaboración interadministrativa

SUMARIO: I. EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA Y EL PRINCIPIO DE COLABORACIÓN. II. SOLICITUD DE INFORMACIÓN. III. CONVENIOS DE COLABORACIÓN. 1. Naturaleza. 2. Constitución de sociedades mercantiles. 3. Comisión Local de Cooperación. 4. Fuerza vinculante. Resolución. IV. RELACIÓN DE SENTENCIAS CITADAS.

Muy escaso es el número de sentencias del Tribunal Supremo encontradas (una decena) que versan sobre las relaciones interadministrativas de colaboración, lo cual bien podría ser expresión de la novedad que este concepto supone, aún no desarrollado suficientemente en la práctica (esto es, su utilización no es tan espectacular como para que constituya uno de los focos de estudio de la jurisprudencia), bien podría obedecer a que la fiscalización judicial viene a ser estéril en estos supuestos, dado que la resolución judicial no vendrá a tiempo para solventar los problemas que, en las materias necesitadas de colaboración interadministrativa, requieren inmediatez.

Tras la lectura de las sentencias que a continuación se recogen, llama la atención la ausencia de menciones a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la materia.

## I. EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA Y EL PRINCIPIO DE COOPERACIÓN

Sobre esta cuestión se ha pronunciado la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de marzo de 1993<sup>1</sup>. Ante la alegación de que el INSA-

---

<sup>1</sup> S.T.S. de 18 de marzo de 1993, Azdi. 1772, ponente: excmo. Sr. D. Eladio Escusol Barra: la Confederación Estatal de Sindicatos Médicos y Ayudantes Técnicos Sanitarios interpuso

LUD carece de las competencias de los servicios periféricos que el Real Decreto impugnado 571/1990 reorganiza, en tanto ese organismo subsista y ejerza sus funciones porque no se haya culminado el proceso de transferencias a las Comunidades Autónomas con competencia en la materia, el Tribunal señala (F.J. 3º) al principio de cooperación entre los entes territoriales (arts. 11 y ss. de la Ley 30/1992 y antes en los arts. 2 y ss. de la Ley de Procedimiento Administrativo) como uno de los límites a la autonomía territorial, junto con el principio de unidad (art. 2 de la Constitución).

Más acabada en su razonamiento resulta la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de septiembre de 1993 <sup>2</sup>, que estudia el principio de autonomía de las Entidades Locales y las relaciones interadministrativas (F.J. 8º): el principio constitucional de autonomía de las Entidades locales (arts. 137 y 140 de la Constitución) y el principio de descentralización administrativa suponen, en primer lugar la imposibilidad de que existan controles genéricos de unos centros de poder sobre otros (aludiendo así, implícitamente a la jurisprudencia constitucional) y, de otro, que las relaciones entre Administraciones tengan por objeto procedimientos de encuentro y comunicación, debiendo respetar la esencial igualdad posicional de las Administraciones Territoriales.

## II. SOLICITUD DE INFORMACIÓN

En la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de septiembre de 1993 <sup>3</sup> estudia la remisión de información que se recoge en los arts. 56.1, 56.2 y 55.c de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, ante la petición por el Estado a un Ayuntamiento de remisión de todas las Ordenanzas o Reglamentos que estuvieran aprobados o vigentes.

---

recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 571/1990, de 27 de abril, por el que se dictan normas sobre la estructura periférica de gestión de los servicios sanitarios gestionados por el INSALUD, que continúa ejerciendo las funciones que tenía atribuidas en tanto no se culmine el proceso de transferencias a las Comunidades Autónomas con competencias en la materia de gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social.

<sup>2</sup> Vid. nota siguiente.

<sup>3</sup> S.T.S. de 21 de septiembre de 1993, Azdi. 6537, ponente Excmo. Sr. D. Antonio Bruguera Manté: recurso interpuesto por la Delegación del Gobierno en Canarias contra acto presunto denegatorio del Ayuntamiento de La Oliva de remisión de todas las Ordenanzas o Reglamentos aprobados o vigentes.

Otro supuesto de petición de información refiere la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de febrero de 1991, Azdi. 779, ponente Excmo. Sr. D. Mariano de Oro-Pulido y López: solicitud de información y requerimiento de la Generalidad de Cataluña al Ayuntamiento de Bellmunt d'Urgell, sobre el destino de las viviendas de la localidad afectas a la enseñanza, sentencia que se detiene en aspectos procedimentales (F.J. 4º): la información facilitada por el Ayuntamiento carece del carácter de acto administrativo resolutorio impugnabile, y el posterior requerimiento realizado por la Generalidad no puede ser considerado recurso de reposición.

El Tribunal considera, en primer lugar (F.J. 4º) que dicha solicitud no se encuentra amparada por el art. 56.1 de la Ley 7/1985, el cual impone sólo la obligación de enviar a la Administración del Estado copia, o en su caso, extracto comprensivo de los actos y acuerdos de las Entidades Locales, pero no otros documentos (en el mismo sentido la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de abril de 1988, Azdi. 3076).

Con respecto al art. 56.2 de la Ley 7/1985, el Tribunal mantiene (F.J. 6º) que los Ayuntamientos no tienen obligación de remitir todas sus Ordenanzas o Reglamentos; el Estado o las Comunidades Autónomas pueden solicitarle que le exhiban los expedientes pero no que se le remitan, o que se les dé una información concreta sobre la actividad municipal. En ninguno de estos supuestos tiene cabida la solicitud del Delegado del Gobierno, en este caso, porque, a juicio del Tribunal ni se trata de una información concreta sobre la actividad municipal, ni es una solicitud del Estado de que se le exhiban expedientes o emitan informes.

Tampoco tendrá cabida dicha solicitud del Estado bajo el art. 55.c de la Ley 7/1985, pues (F.J. 8º) éste ni explica o justifica el motivo o razón de su requerimiento, ni acredita que esos Reglamentos u Ordenanzas fueran relevantes para el adecuado desarrollo de los cometidos estatales.

El Tribunal encuadra su resolución en el principio de autonomía de las Entidades Locales y las relaciones interadministrativas (recogido en el punto I de esta nota jurisprudencial).

### III. CONVENIOS DE COLABORACIÓN

#### 1. NATURALEZA

En la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de marzo de 1987 <sup>4</sup>, eludiendo la calificación contractual por considerarla excluida por el art. 2.4 de la Ley de Contratos del Estado, califica al convenio como relación de concierto (F.J. 8º) entre órganos administrativos «(...) que, aunque tiene ciertas concomitancias con los contratos, en cuanto responde como éstos a una concurrencia de voluntades coincidentes sobre determinado objetivo y orientadas a una específica finalidad, rebasa o excede el específico concepto de éstos, aun en su calidad administrativa, por las características y circunstancias de los concurrentes, que si de un lado

<sup>4</sup> S.T.S. de 16 de marzo de 1987, Azdi. 3655, ponente: Excmo. Sr. D. Jose Ignacio Jiménez Hernández: convenio celebrado entre el Estado (IRYDA) y la Diputación Provincial de Zamora.

tienen ambos una postura oficial o de autoridad, quizá no absolutamente identificable, de otro excluyen... esa postura de 'imperio', característica de la Administración en los contratos administrativos, circunstancia ésta determinante de una cierta situación de igualdad entre ambas partes, excluyente tanto de la posibilidad de actuación de *ius variandi* de la Administración, cuanto de quedar reservada a los Tribunales la facultad impositiva en cuanto a la ejecución de lo pactado, si ello no se lleva a término por las partes interesadas de común acuerdo».

Al margen de matices, los convenios entre Administraciones tienen, según esta sentencia, naturaleza contractual y se encuentran excluidos de la Ley de Contratos, por lo que las partes firmantes se sitúan en pie de igualdad. No es necesario introducir como nueva categoría los «concertos», denominación legal aplicable a un supuesto concreto, con regulación específica (art. 143 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales), supuesto al que alude la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de marzo de 1987<sup>5</sup>.

En el fundamento jurídico 3º de esta Sentencia se niega el carácter de concierto (del art. 143 del Reglamento de Servicios) a ese convenio, pues el art. 143 RSCL exige la atención por una Corporación de un servicio público utilizando las instalaciones que tuviese establecido otra.

La naturaleza contractual de los convenios supone (F.J. 1º de la sentencia citada) que «(...) cuando se trate del requerimiento de pago dimanante de otra Corporación y por una obligación de naturaleza convencional, la requerida puede hacer una declaración de voluntad contraria a la obligación que se le exige, o acordar la procedencia de la misma, mediante el pertinente Acuerdo que podrá ser recurrido en vía jurisdiccional por la contraria al poner fin dicho acuerdo a la vía administrativa, sin que hasta ese acuerdo exista un acto definitivo que ponga término a la controversia generada por la distinta apreciación de los Ayuntamientos contratantes, a los que la respectiva potestad de interpretación que les confiere el artículo III del Decreto de 6 de octubre de 1977 y 99 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales de 9 de enero de 1953, y el carácter ejecutorio de estos acuerdos y los de modificación y resolución de los contratos, se traduce en que la audiencia previa que tiene que conceder la Administración al contratista, párrafo 2º de ese precepto, al ser ambas partes de Derecho Público, con identidad de facultades respecto a lo convenido, de ser contradictorias sus declaraciones de voluntad la decisión de esa discrepancia tiene que resolverse necesariamente por los Tribunales (...)».

<sup>5</sup> S.T.S. de 7 de marzo de 1987, Azdi. 3505, ponente: Excmo. Sr. García Estartús, sobre convenio entre el Ayuntamiento de Zaragoza y el de Utebo para el suministro de agua.

## 2. CONSTITUCIÓN DE SOCIEDADES MERCANTILES

En la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de febrero de 1987<sup>6</sup> se reconoce la legalidad de la constitución de una sociedad mercantil por un convenio de cooperación intermunicipal, para la gestión de alguno de los servicios a los que alude el art. 86.3 de la Ley 7/1985 (F.J. 2º): «(...) es claro el art. 57 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local que prevé convenios administrativos para articular la cooperación de distintas Administraciones para la prestación de servicios locales 'con carácter voluntario'<sup>7</sup>, cooperación aquélla que puede traducirse en la constitución de sociedades mercantiles — art.85.4.e de la propia Ley de Bases— cuyo objeto sea la gestión de mataderos y mercados —art.86.3 de la misma Ley—. Innecesario es indicar la posibilidad de que participen en tales convenios las Provincias o las Islas —arts. 31.2.a y 41 de la citada Ley—».

## 3. COMISIÓN LOCAL DE COOPERACIÓN

Ante el Tribunal Supremo, Sentencia de 29 de marzo de 1989<sup>8</sup>, se ha planteado también un interesante supuesto en el que tuvo que pronunciarse sobre los párrafos 1 y 2 del art. 58.1 de la Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local, es decir, diferenciando (F.J. 2º) la creación por ley del Estado o de la Comunidad Autónoma de órganos de colaboración de la Administración estatal o autonómica con las Entidades Locales (art. 58.1, pfo. 1º), de la creación por el Gobierno de la Nación de Comisiones Territoriales de Administración Local (art. 58.1, pfo. 2º de la Ley de Bases), supuestos que, según el tenor literal del artículo, persiguen distintas finalidades.

<sup>6</sup> S.T.S. de 23 de febrero de 1987, Azdi. 3308, ponente: Excmo. Sr. D. Francisco Javier Delgado Barrio: convenio administrativo de cooperación intermunicipal, convenio en el que interviene, junto a varios Ayuntamientos, la empresa nacional Mercasa. Mediante el mismo se crea una sociedad mercantil.

<sup>7</sup> La S.T.S. de 18 de marzo de 1993 (*vid.* nota 1), frente a la alegación del recurrente de que en uno de los artículos del Decreto impugnado el Estado se reserva la facultad discrecional de celebrar o no convenios con las Comunidades Autónomas sobre asistencia sanitaria, el Tribunal, en su F.J. 4º, señala que, en determinados casos se trata de una obligación estatal: «(...) En dichos preceptos se está contemplando, en definitiva, la posibilidad de actuaciones de coordinación que en cuanto, además de ello, tiendan a la consecución de un funcionamiento integrado de los servicios sanitarios y sólo en ese caso, obligan al Estado. La razón de esta obligación estatal es clara: con ello se trata de facilitar, con la mayor efectividad, el derecho a la protección de la salud. Pero no es posible obligar al Estado a celebrar convenios o acuerdos que no contengan los indispensables requisitos y condiciones para un buen funcionamiento de los servicios sanitarios».

<sup>8</sup> S.T.S. de 29 de marzo de 1989, Azdi. 2428, ponente: Excmo. Sr. D. Jose María Reyes Monterreal: el Estado impugna un Decreto de la Junta de Castilla-León, por el que se crea una «Comisión de Cooperación» con las Corporaciones Locales.

El Tribunal diferencia (F.J. 2º) igualmente de estos supuestos el del art. 57 de la Ley de Bases. En el ámbito del art. 57 se pretende convenir o consorciar el modo de gestionar intereses o servicios comunes, «(...) que, por encontrarnos ante una relación jurídico-administrativa de carácter bi o plurilateral, ninguna de las partes puede unilateralmente establecer normas de actuación que obliguen a la otra u otras, y es por ello por lo que tal precepto da por supuesta, ante todo, la voluntad de los entes para consorciarse o convenirse, exigiendo consiguientemente la suscripción de consorcios o convenios, con indudable posibilidad de que quienes intervengan fijen de común acuerdo los casos, condiciones, concreción de fines y circunstancias en que la cooperación o colaboración va a prestarse recíprocamente, nada de lo que, por el contrario sucede con el art. 58 (...)».

#### 4. FUERZA VINCULANTE. RESOLUCIÓN

La fuerza vinculante de los convenios interadministrativos ha sido reconocida expresamente en la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de febrero de 1987<sup>9</sup>, F.J. 2º: «(...) siendo aplicables a estos convenios los principios esenciales de los negocios jurídicos bilaterales, hay que concluir reconociendo la fuerza vinculante del litigioso en tanto no se declare bien su invalidez o bien su ineficacia sobrevinida por virtud de acontecimientos posteriores que así lo impongan».

Otro supuesto de convenio ineficaz sería el que estudia la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de abril de 1984<sup>10</sup>, considerando 2º, que, por la dependencia y subordinación respecto de otro convenio resuelto, se extingue por la imposibilidad de cumplir el servicio que constituye su objeto, según lo dispuesto en el art. 1272 del Código Civil.

#### IV. RELACION DE SENTENCIAS CITADAS

S.T.S. de 30 de abril de 1984, Azdi. 5011/1984

S.T.S. de 23 de febrero de 1987, Azdi. 3308/1987

<sup>9</sup> *Vid.* nota 6.

<sup>10</sup> S.T.S. de 30 de abril de 1984, Azdi. 5011, ponente: Excmo. Sr. D. Eugenio Díaz Eimil, sobre la existencia de dos convenios de colaboración, formalizado el primero entre la UNED, la Diputación Foral de Navarra y la Universidad de Navarra, y el segundo entre las dos últimas Entidades citadas. Ambos convenios han de ser concebidos con carácter unitario, porque los dos persiguen la misma finalidad de establecer y sostener el funcionamiento de un centro de la UNED en Pamplona, siendo el segundo dependiente y subordinado del primero no sólo porque en el segundo convenio las Entidades colaboradoras y promotoras se limitan a concretar sus colaboraciones, sino sobre todo porque la base undécima del segundo convenio expresamente consigna que su vigencia será la del otro convenio (F.J. 3º).

- S.T.S. de 7 de marzo de 1987, Azdi. 3505/1987
- S.T.S. de 16 de marzo de 1987, Azdi. 3655/1987
- S.T.S. de 15 de abril de 1988, Azdi. 3076/1988
- S.T.S. de 29 de marzo de 1989, Azdi. 2428/1989
- S.T.S. de 6 de febrero de 1991, Azdi. 779/1991
- S.T.S. de 25 de junio de 1991, Azdi. 5261/1991
- S.T.S. de 18 de marzo de 1993, Azdi. 1772/1993
- S.T.S. de septiembre de 1993, Azdi. 6537/1993

