

# La coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas con la Administración Local

**SUMARIO:** I. EL SENTIDO DE LA COORDINACION ENTRE LAS ENTIDADES TERRITORIALES. A) Los dos ámbitos de desenvolvimiento de la noción jurídica de coordinación. 1. Coordinación entre órganos administrativos y entre Administraciones Públicas. 2. Coordinación interna: aproximaciones conceptuales sucesivas. B) El tránsito de estas aproximaciones al marco de las relaciones interadministrativas. II. LA EVOLUCION: JERARQUIZACION Y COORDINACION DE LOS INTERESES PUBLICOS. A) La jerarquización de los intereses públicos como solución única en la primera construcción jurídica de las autonomías territoriales. 1. El sentido del Derecho positivo, desprendido del paradigma de la contraposición de los intereses públicos. 2. La primera construcción jurídica de las autonomías territoriales. B) El rebasamiento del paradigma de la contraposición de intereses: la coordinación entre las Entidades administrativas territoriales. C) Significado del principio de coordinación en el Estado de las autonomías territoriales. D) Ambito del principio, en las relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas con el Régimen Local: la cuestión de los títulos competenciales de coordinación. 1. Los títulos competenciales de coordinación otorgados al Estado. *a)* La coordinación a cargo del Estado en la CE. *b)* La presencia de la Administración estatal en el Plan Provincial de Cooperación. 2. Los títulos competenciales de las Comunidades Autónomas. *a)* La competencia en materia de ordenación del territorio. *b)* Comunidades Autónomas pluriprovinciales y Diputaciones. *c)* La coordinación de los Planes Provinciales de Cooperación. 3. El desbordamiento en la LRBRLL de la concepción de la coordinación como poder basado en títulos concretos. 4. Las limitaciones del enfoque: la coordinación como consecuencia de la supremacía de unos entes sobre otros. E) Estructura de la exigencia de coordinación en la LRBRLL. 1. El supuesto de hecho. *a)* La situación de los distintos intereses públicos. *b)* Concurrencia en el objeto o el contenido de las competencias, la finalidad o los beneficiarios. 2. La consecuencia jurídica. *a)* Modalidades de configuración de la situación de interdependencia en el ámbito de la coordinación. III. LAS TÉCNICAS DE COORDINACION EN LA LEY BASICA DE REGIMEN LOCAL. A) Las articulaciones orgánicas, a efectos de coordinación. B) Los planes sectoriales de coordinación. C) Las directrices de actuación.

## I. EL SENTIDO DE LA COORDINACION ENTRE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

### A) LOS DOS ÁMBITOS DE DESENVOLVIMIENTO DE LA NOCIÓN JURÍDICA DE COORDINACIÓN

#### 1. *Coordinación entre órganos administrativos y entre Administraciones Públicas*

La coordinación, en cuanto exigencia jurídica, se ha hecho presente en dos contextos distintos, aunque hayan discurrido en un cierto paralelismo, y hasta se ha pretendido extrapolar, en ocasiones, ideas y técnicas del uno al otro. A ellos se refiere la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Común. El primero es el del orden interno de las organizaciones administrativas; según el artículo 18, los órganos administrativos han de ejercer sus competencias bajo la pauta de coordinación entre sí. Junto a la coordinación entre órganos, la que se ha de llevar a cabo entre las distintas Administraciones Públicas; a la misma se refiere el artículo 3.1 que recoge el contenido del artículo 103.1 de la CE. La coordinación entre los órganos de una misma Entidad administrativa constituye el marco sobre el que ha venido a confluír un esfuerzo intelectual múltiple: el que ha ido decantando en las denominadas Ciencias o Ciencia de la Administración. Ese esfuerzo, realizado por estudiosos puros y por quienes, viviendo el fenómeno de modo directo, han teorizado sobre su experiencia, ha generado un ámbito característico en el que toman su sede técnicas y saberes procedentes de orígenes diversos. En el mismo, desde luego, se plantea el intento de formular un concepto de la coordinación en dependencia directa de unas claves culturales y sociales que condicionan de modo decisivo el sentido de las respuestas de la teoría; como de las limitaciones inherentes a la misma, una vez que cambia el contexto.

El segundo ámbito es el de la organización administrativa general; es decir, el de aquella característica estructura global en la que se insertan y relacionan entre sí las distintas Entidades administrativas. Aparece también abarcado, en principio, por las teorías no jurídicas de la Administración. Parece bastar con introducir en el esquema anterior una variable más: la que atañe al dilema centralización-descentralización. De ese modo se pueden contemplar las relaciones que sostienen las Administraciones Públicas, territoriales y no territoriales, e introducir en aquéllas la exigencia de coordinación. Sin embargo, los trazos que caracterizan este otro ámbito son bien diferentes: en tanto que los postulados de las Ciencias Administrativas tienen un eco bastante le-

jano, es la política la que, portadora de una idea determinada del Estado, proporciona una tonalidad característica a los problemas. De ahí que, poco a poco, se haya ido gestando la idea de coordinación con matices propios. El examen sucesivo de estos dos ámbitos permitiría comprobar, mediante la observación de las identidades que en uno y otro se dan, que en la idea de coordinación residen claves, todavía expresadas en tono balbuciente, imprescindibles para la configuración de los diferentes órdenes organizativos. Aquí, sin embargo, hay que limitarse a algunas observaciones que son imprescindibles para nuestro propósito.

## 2. *Coordinación interna: aproximaciones conceptuales sucesivas*

Desde TAYLOR a FAYOL, el intento se centra en la *dirección* de la organización. Al proceder a individualizar las funciones del mando, se abordará una primera construcción técnica de la coordinación. Aquí aparecen las dificultades; resultará difícil y controvertido el aislamiento conceptual, respecto de otras funciones igualmente engarzadas en el ámbito de la dirección. Y con la dificultad, las diferencias en su estima: desde la magnificación constante del principio de coordinación, por parte de J. MOONEY <sup>1</sup>, hasta el práctico desentendimiento de ella, de su sustantividad, que puede observarse en las últimas construcciones de la Ciencia de la Administración. Hace unos años, BLANCO DE TELLA <sup>2</sup>, tras un detallado estudio de las teorías formuladas sobre la coordinación, constataba la existencia de un fuerte desacuerdo doctrinal sobre su calificación (principio, fin, elemento esencial, función, técnica, proceso, efecto, relación) y sobre los medios y forma de obtenerla (plan, estructura, mando, control, comunicación, cooperación, arbitraje, etc.). Únicamente encontraba un fondo común de pensamiento: «la coordinación como actuación coherente y armónica, orientada hacia un objetivo común, o como integración de comportamientos distintos en una acción de conjunto operante en determinada dirección». Más que una función directiva diferenciada, con técnicas propias a su servicio, vendría a constituir un ingrediente de otras, *un criterio con el que ejercerlas*. El resultado —es amplia la insistencia en definir la coordinación como el resultado, como fruto de esfuerzos y factores múltiples— no podrá lograrse solamente mediante el empleo de determinadas y específicas técnicas coordinadoras: éstas quedan como un instru-

<sup>1</sup> J. D. MOONEY: *Principios de organización*, trad. esp., Madrid, 1958.

<sup>2</sup> L. BLANCO DE TELLA y F. GONZÁLEZ NAVARRO: *Organización y procedimiento administrativos*, Madrid, 1975.

mento más, con el que cubrir vacíos provocados por el juego de otras «funciones» o actividades de la jefatura.

El avance conceptual parece quedar detenido, ante la carencia de puntos de vista generalizados, aun en el interior del reducido ámbito de estudiosos y empíricos. Sin embargo, se constatan trazos que, si no proporcionan un concepto con perfil propio, dejan un rastro y permiten seguir la huella<sup>3</sup>. Al menos, podemos tener en cuenta que la coordinación es un criterio o criterios con que se actúa en el seno de las organizaciones; que este criterio se hace presente cuando se realizan *actuaciones plurales*, es decir, a cargo de dos o más sujetos; que esos sujetos y actividades parten de un *objetivo común*, de modo que sólo mediante la *integración de los comportamientos en un conjunto* puede lograrse el resultado con mayor eficacia<sup>4</sup>. Criterio, en fin, al que sirven técnicas diversas, propias de otras funciones o fines, accionadas para el caso. Pero difícilmente se podría, con estos trazos, dibujar una figura jurídica coherente, sustantivada. La *Sentencia de 3 de junio de 1986* del TS (Ponente: GONZÁLEZ NAVARRO) razona, frente a quien la ha invocado, que la coordinación «no es un principio —aunque como tal lo trata el artículo 103.1 de la Constitución—, sino un objetivo, una meta, un resultado. Como principio o función es sencillamente inencontrable»; ello porque «la coordinación no es sino el resultado o consecuencia del recto ejercicio de las funciones directivas (planificación, organización, mando y control). Sólo cuando se tiene potestad decisoria se puede obtener ese resultado que es la coordinación. De manera que todo órgano que ostente una posición de jefatura en el organigrama... el ejercicio de las funciones que le son propias, estará produciendo y obteniendo ese resultado que es la coordinación».

Muchas de las teorías del *management* han dado por supuesto la existencia de una autoridad, limitándose a brindarle el catálogo de medidas para el más correcto ejercicio de las facultades de dirección. Paulatinamente, y al margen de quienes se estancaron en ese planteamiento, ya clásico, las aproximaciones ulteriores han permitido situar la teoría de la organización ante un contexto más denso. En el mismo, además, tiene cabida un haz de problemas que, en principio, habían quedado semiocultos o se daban por resueltos. En esencia, han puesto el énfasis en dos temas capitales: las organizaciones sociales constituyen el escenario de situaciones de conflicto; y en ellas se presenta como pro-

<sup>3</sup> S. CIMMINO: *La organización administrativa en su contexto social*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1964; J. CHEVALIER y D. LOSCHAK: *Ciencia Administrativa*, Madrid, 1986; LEMOYNE DE FORCES: *Recherches sur la coordination administrative. La coordination à l'interieur des ministères*, y F. MOSER y S. CIMMINO: *Ciencia de la Administración*, Madrid, 1961.

<sup>4</sup> L. ORLANDO: *Contributto allo studio del coordinamento amministrativo*, Milán, 1974; J. ORTIZ DÍAZ: *El principio de coordinación en la organización administrativa*, Sevilla, 1957, y G. TIMSIT: «Le concept de coordination administrative», *Bulletin du Institut International d'Administration Publique*, núm. 36, 1975.

blema, frecuentemente, la consolidación e identificación de los soportes del poder, de la autoridad<sup>5</sup>. El análisis sociológico introduce el problema de la formación y sostenimiento de esa autoridad, más las situaciones de conflicto entre los distintos segmentos o centros de poder que vienen a integrarse en toda organización. Así, por ejemplo, PARSONS apela a los valores en cuanto fundamento de la existencia y despliegue de las relaciones organizativas. Se trata, en definitiva, de colocar el centro de gravedad de las organizaciones en la legitimación del que manda; y la cohesión de los elementos integrantes en la existencia de creencias u objetivos que son compartidos. A partir de ahí, la organización no se examina como debe ser, sino en su entidad real, tal como es, con sus tensiones y conflictos. La racionalidad a la que ha de tender la jefatura —según las teorías del *management*— resulta sesgada, interferida, por la presencia de situaciones de contraposición de intereses y de conductas que suponen desviación de los objetivos comunes<sup>6</sup>.

Una vez que la organización se contempla como el escenario de situaciones de encuentro de poderes, grupos e intereses, parecen desaparecer los soportes capitales desde los que se ha intentado depurar un sentido y significado de la coordinación. La construcción teórica, aun a pesar de sus modestos resultados, muestra en seguida sus limitaciones, en el claroscuro de un contexto mucho más complejo del que hasta entonces se ha tenido en cuenta. Así, desde luego, ocurre con los trazos con que se había ido dibujando la idea germinal de la coordinación. Según éstos, la coordinación exige una racionalidad en los esfuerzos plurales a fin de acceder a un resultado concreto: el de una mayor eficacia de la organización. Pero «racionalidad» es traducida como acatamiento, y «eficacia» como productividad fabril. Entonces, esa «racionalidad», si no viene apoyada en una legitimación aceptada de quien la exige, queda desprovista de un valor simbólico propio; se la empieza a considerar como expresión de una mitología generada por la tecnoestructura, o como coartada del poder en su intento de neutralización de la disidencia; carente, en todo caso, de convicciones sociales que le proporcionen un respaldo. Por otra parte, la reducción de la «eficacia» al aspecto de la productividad —logro del mayor número de productos con el menor gasto posible— deja al margen una amplia y compleja gama de objetivos propios de las organizaciones sociales, sobre todo las de carácter público. De ahí que quien pretendiese hacer valer o imponer esa actitud «racional» que se supone conlleva la idea de coordinación, habrá de recurrir a una integración previa de

<sup>5</sup> N. P. MOUZELIS: *Organización y burocracia*, trad. esp., Barcelona, 1973, y R. MAINZ: *Sociología de la organización*, trad. esp., Madrid, 1972.

<sup>6</sup> Sobre la aportación sociológica, el libro de MOUZELIS que se cita en la nota anterior.

los elementos personales; integración realizada desde un movimiento propio de la voluntad de cada uno, en vista de objetivos que son compartidos.

Es así como la coherencia entre esfuerzos plurales, con vistas al logro de un resultado común a todos los que intervienen —aspiración elemental de la coordinación— ha de descansar sobre un nuevo y distinto soporte, un nuevo fundamento: *el asentimiento y solidaridad de los afectados por ella*. Soporte, desde luego, menos tangible y seguro que el que proporciona la autoridad de una jefatura no discutida ni contestada; pero, claro está, exigencia inexorable: al menos, cuando tal autoridad no se dé. Y, desde ese distinto fundamento, las demás claves de la idea se van mutando. En la estampa clásica, alguien define desde arriba esos objetivos, y la coordinación permite abordar su consecución en términos de mayor productividad; la descoordinación equivale al despilfarro de los medios utilizados. Ahora se hace ostensible que ese resultado a que la coordinación aspira queda pendiente, sobre todo, de que los sujetos que se incardinan en una organización hayan hecho suyos, y los sientan como tales, aquellos objetivos o fines<sup>7</sup>. La coordinación, pues, va ampliando su campo de acción: la idea se ha de introducir en el momento previo a la acción conjunta o plural. Desde el instante en que se constata que nadie ostenta una situación de predominio indiscutido, los objetivos de la organización han de ser fruto de un compromiso, una concatenación de perspectivas e intereses diversos. Es el único modo de que se acceda a la situación de *comunidad de objetivos*, ya en el punto de partida. Pero ello implica un fuerte cambio de sentido en la primitiva idea de la coordinación y en las técnicas que han de servirla. *La coordinación no es sólo un imperativo de productividad en el contexto de las acciones plurales; es también exigencia que se hace presente con carácter previo: se han de coordinar, antes de emprender cualesquiera acciones, las distintas aspiraciones e intereses de los sujetos o grupos que habrán de llevarlas a cabo. En su consecuencia, las técnicas también cambian de signo. La planificación, por ejemplo, no es solamente técnica de previsión racional de un futuro común a los actores, sino de anticipación de un futuro que, además de común, ha sido fruto del asentimiento, la aquiescencia de los interesados. Como después se examinará, es esta perspectiva la que propicia el surgimiento de planes de objetivos; en ellos, la coordinación no está poniendo su énfasis en los medios o actividades a ejecutar por cada uno, sino en los fines o logros que se han de conseguir.*

<sup>7</sup> J. G. MARCH y H. A. SIMON: *Teoría de la organización*, trad. esp., Barcelona, 1987, y R. K. MERTON: *Teoría y estructura sociales*, trad. esp., México, 1965 (2.ª ed.).

## B) EL TRÁNSITO DE ESTAS APROXIMACIONES AL MARCO DE LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS

La sociología política acentúa estos rasgos cuando los lleva al contexto del Estado y, en general, las organizaciones públicas. En sustancia, la organización del Estado integra y ha de proporcionar unidad y coherencia a grupos portadores de intereses no coincidentes, a voluntades cuya fuerza radica en la propia colectividad. La organización, entonces, no ha podido seguir encontrando su único soporte en la pauta jerárquica, sino que ha de recurrir ahora a técnicas de gobierno que reflejen y recojan situaciones más complejas: aquéllas en que, además de la voluntad del superior, cuenta también la del inferior, o su asentimiento en términos distintos de la pura y simple obediencia; aquéllas en que el interés de que es portador el superior no se impone sin más, con el correlativo sacrificio de otros intereses, sino que todo se ha de ponderar. Ponderación que incluye no sólo la abstracta valoración teleológica, sino también la situación de hecho y la fuerza real con que cuentan los protagonistas de la situación de conflicto. El requerimiento jerárquico sólo será posible en determinadas situaciones; más allá de ellas, las situaciones de mando, o las de entendimiento entre los diversos centros de poder, han de resolverse con arreglo a técnicas distintas de la propiamente jerárquica.

Es entonces —precisamente cuando el concepto y la idea de coordinación parecen entrar en una cierta situación de descrédito en las teorías no jurídicas de la organización— cuando la expresión coordinación empieza a reiterarse en el contexto jurídico; cuando el Derecho público empieza a utilizarla como alternativa a problemas que no tienen cabida en la técnica jerárquica<sup>8</sup>. Esa reiteración no debe ser entendida como una simple verbalización, sino que pone de manifiesto un vacío y una necesidad: la verticalidad de la organización, la coherencia en el quehacer de sus distintos elementos integrantes, la consecución de los objetivos, ha de sustentarse sobre técnicas de mando y de entendimiento menos simples y automáticas que las que son propias de la jerarquía.

<sup>8</sup> M. ALVAREZ RICO: *Principios constitucionales de organización de las Administraciones Públicas*, Madrid, 1986; E. GARCÍA DE ENTERRÍA: «Estudio Preliminar» de *La distribución de competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución Española* (vol. colectivo), Madrid, 1980; A. JIMÉNEZ BLANCO: *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales (Supervisión, Solidaridad, Coordinación)*, Madrid, 1985; E. LINDE PANIAGUA: *La coordinación de las Administraciones Públicas en la Constitución española de 1978*, Madrid, 1981; S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, tomo II, Madrid, 1984; L. PAREJO ALFONSO: *Estado Social y Administración Pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*, Madrid, 1983, y J. L. PIÑAR MAÑAS: *Las relaciones entre el Estado y las Regiones. La experiencia italiana*, Madrid, 1986.

El arraigo progresivo de la coordinación en un fundamento distinto o, al menos, más amplio, como es la solidaridad; la proyección de la idea sobre el trabajo previo de formulación de unos objetivos que sean compartidos —lo que quiere decir que no siempre serán los más racionales, sino los que se constatan como posibles— es la consecuencia de la erosión paulatina del paradigma de las organizaciones verticales, jerarquizadas. La coordinación sigue siendo una exigencia que se hace presente, aun cuando se hayan hecho más complejas y distintas las *relaciones de situación* o de posición entre los sujetos incardinados en una organización. Y con esta alteración, el alcance de la voluntad de cada uno. En la jerarquía, la voluntad del superior dispone de la voluntad del inferior sin ningún tipo de condicionamientos, tanto en lo que se refiere al contenido de una decisión como a su realización o ejecución. Cuando coordinación y jerarquía han de diferenciarse, es porque nos encontramos ante una situación en la que las voluntades de los sujetos no están en la posición de desequilibrio propia de la jerarquía: ni el superior tiene tal situación de predominio, ni en el inferior se da una semejante de dependencia. *Precisamente, el lenguaje jurídico* —incluido el del legislador— *ha propagado el recurso a la voz «coordinación» allí donde el propio Derecho positivo ha de respetar y garantizar la voluntad de los sujetos en presencia:* los que han de «coordinarse» han de hacerlo porque ninguno de ellos cuenta con la superioridad bastante para imponer, sin límites, su voluntad a los demás; y por medio de su voluntad, los objetivos comunes y el papel que cada uno haya de asumir para su consecución.

Por lo que hace al *contenido* de la coordinación, es preciso extraer algunas de las consecuencias del replanteamiento que se va llevando a cabo. Coordinación no es tan sólo imposición desde arriba de una conducta determinada; es también, allí donde esa imposición no es factible o conveniente, conducta configurada por los propios sujetos que han de coordinarse. Coordinación no es siempre un conjunto de actividades «racionales» —entendidas como las mejores—, sino posibles, a partir de intereses u objetivos no coincidentes en los actores. En ocasiones, la técnica articulada para el logro de la coordinación ha quedado sustantivada y diferenciada; más frecuentemente, la coordinación no se busca instrumentando una técnica propia de ella: lo adecuado es atenerse a un determinado *modo de ejercicio* de las actividades de que se trate. Por eso se ha insistido por la teoría en que la coordinación es o apunta a un *resultado* más que una gama de técnicas propias y distintas de la coordinación; se trata de sustantivar los *criterios* a que atenerse en el ejercicio, por cada uno de los sujetos, de la actividad encomendada, de la *actividad propia*. En la búsqueda de ese resultado, cada uno realiza su tarea sin la mediación o ingerencia de otro, pero ateniéndose a *criterios de actuación comunes*, establecidos por todos.

En síntesis, parece que pueden señalarse dos notas caracterizadoras, que matizan el planteamiento inicial, o se van añadiendo al mismo: primero, la coordinación no es una idea con la que se traduce solamente una aspiración de productividad de las organizaciones. La productividad es expresión de la noción más general de eficacia y resulta de su aplicación a determinados contextos organizativos. Pero en otros la eficacia de la organización se encontrará en la aptitud de la misma para insertar, dar coherencia y lograr la consecución de valores, aspiraciones o intereses distintos, de los que son portadores los elementos integrantes de la propia organización. Superación dialéctica de las organizaciones como marcos de conflicto, de contraposición, como mecanismos de satisfacción de unos intereses o valores a costa de otros. La eficacia de la organización no se medirá en términos de productividad o, al menos, no solamente así; también en términos de aptitud para la integración de intereses, valores, aspiraciones, aspiraciones distintas. Es aquí, donde se inserta un sentido de la coordinación bien diferente; puede afirmarse que es exigencia de integración en la que ahora se combina no sólo un imperativo de eficacia, sino también sobre *lo justo*. Es decir, el examen de la coordinación, realizado por las teorías no jurídicas de la organización, se planteaba esta temática en unas coordenadas propias; mediante soluciones eficaces, productivas, la organización puede atender a sus propios fines.

Ahora, además, este imperativo de *lo justo* se hace presente en la disposición de los elementos componentes, en la valoración de los distintos fines a conseguir y hasta en el papel que se otorgará a cada uno de los actores. Pero, además, la idea de coordinación pudo dejarse ligada a la de productividad —entendida como eficacia en los resultados— cuando el patrón jerárquico permitía resolver otros problemas organizativos; con este último, toda la temática de la integración de los elementos en la organización queda resuelto: esa integración está pendiente de una voz de mando que se acata sin más. Es el superior, por otra parte, el que dibuja e impone las metas, todas entendidas como *transpersonales*; es decir, fuera de la órbita personal de los actores de la trama organizativa. Una perspectiva más completa permite apreciar que las relaciones de superioridad y dependencia, en el interior de las organizaciones, no se identifican mecánicamente con el tradicional vínculo jerárquico. O, al menos, no siempre. Por ello, el modo de ser, la dinámica y los fines a seguir no quedan pendientes de una sola voluntad, la de la cúspide, sino de aportaciones plurales. Aportaciones de peso y alcance diferentes, y que plantean una temática de coherencia. Esa integración coherente puede y debe ser tarea de un superior: pero cuando lo es, su punto de apoyo lo constituyen sentimientos, valores y voluntades distintos, plurales. En otros casos, dicha integración es tarea de todos los elementos, partiendo de una situación

de paridad y, desde ella, generando una trama que les abarca y trasciende. La coordinación, pues, bien trabada desde posiciones de superioridad no jerárquicas, bien desde situaciones de paridad, se erige, así, en exigencia que se hace presente *allí donde la jerarquía no puede o no debe tener lugar.*

## II. LA EVOLUCION: JERARQUIZACION Y COORDINACION DE LOS INTERESES PUBLICOS

### A) LA JERARQUIZACIÓN DE LOS INTERESES PÚBLICOS COMO SOLUCIÓN ÚNICA EN LA PRIMERA CONSTRUCCIÓN JURÍDICA DE LAS AUTONOMÍAS TERRITORIALES

#### 1. *El sentido del Derecho positivo, desprendido del paradigma de la contraposición de los intereses públicos*

La evolución del sistema de relaciones entre Administraciones Públicas está marcada, en toda una larga etapa, por la concepción del Estado que toma cuerpo en los comienzos del XIX, tras una evolución consolidadora. El Estado es el principio ordenador de la convivencia política; es la estructura formal de la Nación, y ésta aparece, a su vez, como el único grupo social legitimado para asumir la cualidad de sujeto en la vida política. Cualesquiera otros colectivos, singularmente los de carácter territorial, tienden a quedar en una situación de *irre-  
dentismo* institucional, fuera del Derecho público. El Estado gestiona los intereses nacionales, y éstos son la sola y única especie de intereses públicos, quedando desplazados al concepto de intereses particulares todos los demás. Los intereses nacionales constituyen el núcleo de aglutinación de una *esfera pública* diferenciada de la privada, en la que actúa el Estado. A ella se dedica el Derecho público; en el Derecho positivo, pues, no parecen tener cabida las estructuras territoriales intermedias. Sin embargo, ya incluso en la etapa germinal, es sabido que el Derecho público ha de reservar un lugar para ellas; les ha de reconocer, además, que son portadoras de intereses que han de ser objeto de protección jurídica. Se hace entonces presente un decisivo paradigma de la ordenación jurídica: el que parte de la «evidencia» de *la  
contraposición de intereses.*

El paradigma de los intereses contrapuestos ha estado omnipresente en la ordenación de las instituciones durante largo tiempo, no dejando margen para la apreciación de cualquier evidencia distinta. Se explica, entonces, que pueda llegar a afirmarse —como hace GASPARRI— que la dinámica jurídica queda compuesta por una cadena de situaciones de conflicto entre los intereses de que son portadores los

sujetos: el Derecho contempla, por ello, los «conflictos intersubjetivos de intereses» y todo «juicio jurídico» —expresión también empleada por CARNELUTTI— implica una valoración de las conductas que los sujetos adoptan en torno a las situaciones de conflicto entre sus intereses y las de otro u otros <sup>9</sup>.

En el marco de la teoría general del Derecho no hay, probablemente, ejemplo más significativo del predominio monopolista de la evidencia de la situación contrapuesta de intereses que la concepción de una figura tan abstracta y amplia como la de *relación jurídica*, sobre la que, en un tiempo, se ha pretendido hacer descansar la totalidad de la vida jurídica; se la define, frecuentemente, advirtiendo que reducida a su esencia, la estructura de la relación jurídica consiste en poderes atribuidos a uno o varios sujetos y, en correspondencia de esos poderes, en deberes de comportamiento impuesto a otro u otros sujetos. La subordinación que de este modo se actúa reposa sobre una valoración y una graduación de los intereses realizada por el ordenamiento, en el sentido de que a algunos intereses, de individuos o grupos, se reconoce una dignidad preeminente respecto a los de otros sujetos <sup>10</sup>. Se explica, así, también, que la teoría general del Derecho haya ido dibujando las situaciones jurídicas subjetivas a partir del esquema de la *contraposición*; unas, activas —potestad, derecho subjetivo, facultad—, y otras, pasivas —sujeción, deber, obligación, carga—, de modo que reflejen, lo más nítidamente posible, los intereses contrapuestos de los correspondientes titulares.

El paradigma de la contraposición de intereses, como clave única de construcción de las instituciones, ha estado presente en el Derecho público con mayor violencia, si cabe, que en el Derecho privado <sup>11</sup>. La contraposición lleva, además, a una jerarquización rigurosa de modo que, siempre y en todo caso, pueda otorgarse una primacía al interés público sobre los intereses particulares o a unos intereses públicos sobre otros. Es esta certidumbre la que va impregnando, una a una, las instituciones que se crean. Hasta el punto de que cuando el propio Derecho público ha de albergar y dar amparo a algo tan decisivo como las libertades, se lleva a cabo una construcción negativa: las libertades vienen a ser un ámbito exento de toda intervención del poder público, y el Derecho positivo se circunscribe a trazar la frontera que el Estado no podrá traspasar.

<sup>9</sup> P. GASPARRI: *Corso de Diritto Amministrativo*, Bolonia, 1953, vol. I, pp. 3 y ss.

<sup>10</sup> P. RESCIGNO: *Manuale del Diritto Privato italiano*, Nápoles, 1978, pp. 223-224.

<sup>11</sup> Expresivamente, L. DUGUIT: *Las transformaciones del Derecho*, trad. esp., Buenos Aires, 1975, pp. 222 y ss.; J. PUIG BRUTAU se ha referido, como «deformaciones de la noción de contrato», a los acuerdos entre partes cuyas posiciones no sean contrapuestas (*Fundamentos de Derecho Civil*, tomo II, vol. I, Barcelona, 1954, pp. 38 y ss.).

## 2. *La primera construcción jurídica de las autonomías territoriales*

Es en este contexto donde el Derecho público ha de resolver sobre la dualidad interés nacional-intereses locales, al configurar el Régimen Local contemporáneo, desde 1812 en adelante. En su trance original, no tiene en cuenta más que una dimensión unitaria, estrictamente nacional, de los intereses públicos. La Nación es la única colectividad legitimada para darse una expresión política, y Ayuntamientos y Diputaciones sólo cobran relieve en el Derecho público para realizar, por delegación del Estado, tareas de interés general. En lo demás —como expresara POSADA HERRERA—, una Entidad Local es «una persona particular, con derechos y obligaciones civiles»<sup>12</sup>. No obstante, pronto se llega a formulaciones más complejas. Por de pronto, los Entes Locales quedan reducidos a la situación de tutela administrativa; es decir, se les otorga una condición jurídica equivalente a la del menor de edad; de este modo, su voluntad no puede cobrar una expresión contraria a los intereses generales de que es portadora la Administración del Estado; que ésta, en el ejercicio de las facultades de integración de la capacidad de los Entes Locales, ha de interponer su voluntad, aprobando o dejando sin efecto el acuerdo de aquéllos. La contraposición de intereses queda, teóricamente, neutralizada con ese poder, que se complementa con otro, el de dirección de la propia actividad de las Corporaciones Locales.

La construcción de la trama administrativa se hace transparente a partir de 1833. El modelo encuentra su articulación en una clave estrictamente jerárquica: el Poder ejecutivo se mueve «con un solo impulso», que se genera en el Gobierno y se transmite a través de la cadena de agentes o delegados del Gobierno en los distintos niveles territoriales: los Gobernadores Civiles y los Alcaldes. Dividido el territorio en provincias y municipios, el Gobierno toma como punto de apoyo en cada una de aquéllas, el Jefe político o Gobernador Civil, y el Alcalde en los municipios<sup>13</sup>. El Ministerio mueve la organización administrativa desde su resorte central, como insistiera JAVIER DE BURGOS. Las exposiciones y manuales de la época —por ejemplo, los del propio BURGOS, ORTIZ DE ZÚÑIGA u OLIVÁN— dan por supuesto el poder de mando de cada superior y el deber de obediencia del inferior. Es

<sup>12</sup> *Lecciones de Administración*, reedición, Madrid, 1988, pp. 288-289.

<sup>13</sup> E. GARCÍA DE ENTERRÍA: «Prefectos y Gobernadores Civiles. El problema de la Administración periférica en España», en *La Administración española*, Madrid, 1961, y M. A. PÉREZ DE LA CANAL: *Notas sobre la evolución legislativa del régimen legal de los Gobernadores Civiles (1812-1958)*, Madrid, 1964. Véase también mi trabajo «La provincia en el segundo tercio del siglo XIX: su concepción como ámbito de articulación del centro político y la sociedad periférica», en *Revista de Administración Pública*, núm. 114, 1987.

decir, confían en el sistema, que se afirma sobre un orden estrictamente jerárquico. Este orden, sin embargo, se irá quebrando una y otra vez en el último eslabón de la cadena, el Alcalde, y, en general, en las «Corporaciones populares»<sup>14</sup>. La obediencia jerárquica, en efecto, desaparece demasiadas veces cuando el Alcalde no debe el cargo a la confianza y designación por el Ministerio, sino a la elección por los Concejales; siendo éstos, a su vez, elegidos por el vecindario. Es, precisamente, esta ruptura de la pirámide por su base la que desencadena tanto la perversión del gobierno local como la búsqueda de una alternativa para la administración de los territorios.

Durante bastante tiempo, la organización territorial descansa, pues, sobre el vínculo jerárquico que constituyen los Agentes del Poder ejecutivo: Ministro, Gobernador Civil, Alcalde. La expresión «tutela» tiene en la primera época un alcance organizatorio bastante limitado; POSADA HERRERA, por ejemplo, la recoge como un vínculo de finalidad bien distinta de la jerarquía. Así, examinando las atribuciones de los Jefes políticos en relación con las Corporaciones Locales, señala: «además de estas relaciones generales que tienen los Jefes políticos con las Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos, se les conceden ciertas atribuciones de tutela, que son de muchísima importancia, una de ellas es la aprobación de todas las cuentas del Ayuntamiento... cuidar que los caudales depositados en los pueblos no se malgasten, ni desperdicien, en lugar de satisfacer las necesidades públicas». Pero, a renglón seguido, aplica el mismo concepto de tutela a las facultades de los propios Jefes políticos sobre las fundaciones benéficas<sup>15</sup>. Todavía SANTA-MARÍA DE PAREDES, vencida ya la curva del siglo XIX, explica ese doble vínculo de dependencia recurriendo a la idea de jerarquía: «perfecta» en el primer caso, «imperfecta» en el segundo<sup>16</sup>.

La reacción, frente a estos planteamientos, ya en el propio siglo XIX, tiene un fundamento y un sentido precisos. Tomando como punto de apoyo los postulados del Derecho natural, el municipalismo— en cuanto expresión más significativa de la lucha frente al centralismo— postula la existencia, en el Derecho público, de una zona de intereses ajena a los generales del Estado: son los peculiares o *privativos* de los pueblos, y deben, por ello, quedar en la esfera propia del Municipio. Se produce, con este respaldo ideológico, una construcción jurídica que llega hasta nuestro tiempo y la refleja la Constitución de 1978 y las normas que la desarrollan. Esa construcción reposa sobre estas dos afirmaciones: 1.ª, cabe distinguir y separar, en el entorno de los intereses públicos, los que corresponden y han de ser propios de cada colecti-

<sup>14</sup> A ello me refiero en mi trabajo «La figura del Alcalde, desde la Constitución de Cádiz hasta el canovismo», en *Civitas. Revista de Derecho Administrativo*, núm. 33, 1982.

<sup>15</sup> Obra citada, p. 195.

<sup>16</sup> *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, 1988 (2.ª ed.), pp. 97 y ss.

vidad territorial; 2.ª, dibujando el ámbito de intereses de cada una, el ordenamiento ha de reconocerle, en ese ámbito, la competencia *exclusiva* para procurarlos <sup>17</sup>.

Vale la pena insistir sobre el significado que encierran una y otra afirmación. El deslinde de intereses constituye una fórmula con la que se pretende, ante todo, quebrar la concepción monopolística de los intereses generales; y, después, repartir la «esfera pública» de actuación entre las diversas Entidades territoriales. Ese reparto impedirá toda situación de contraposición entre los intereses nacional y local: cada uno se presenta y expresa, teóricamente, en niveles de funciones y operativas diferentes; en compartimentos estancos. Se reduciría, así, al significado de pura excepción la situación de contraste y contraposición que habría de saldarse, en todo caso, con la primacía del interés general o propio del Estado. Sustantivados los intereses particulares de cada territorio, el énfasis del municipalismo residiría en configurar la competencia de las Entidades territoriales, explicitando no solamente los poderes jurídicos que legitimen su actividad; además, el poder de exclusión, la facultad de impedir toda suerte de injerencias por parte de la Entidad territorial superior, del Estado. La instrumentación jurídica es, pues, paralela a la seguida en relación con el individuo. Este, al ver reconocidas en la Constitución sus libertades, recibe del constituyente la garantía de no injerencia del poder público en la zona sobre la que puede proyectarse cada una de sus libertades concretas. La autonomía municipal —primera de las aspiraciones de las colectividades territoriales en el Derecho público contemporáneo— se construye, pues, como un área exenta de toda intervención estatal.

Se comprende, así, que desde un lado y otro de la controversia la pretensión, al menos formalmente, sea la misma. Cuando es el propio aparato estatal el que se entiende en situación de riesgo, por la presencia perturbadora de las Entidades Locales, la reforma se conduce hacia el acantonamiento de las mismas en una órbita propia. El Proyecto de Ley Municipal de 1838 formula así su objetivo primordial: el Gobierno intenta reconducir la Administración Local a sus particulares quehaceres, de modo que no se mezcle en «asuntos políticos que no son de su competencia». Después, una vez doblegado el impulso local, cuando la centralización ha alcanzado ya su cenit, MAURA propone lo siguiente: «una separación de cuerpos y de bienes honesta y amigable entre la Administración municipal y la general, que restituya al Alcalde y al Ayuntamiento la posibilidad de consagrarse a lo que les incumbe, en vez de ser servidores que exclusivamente dependan de la Administración Central bajo su avasalladora disciplina... declarar ausente de esa órbita de vida (la local) al Estado y sus representacio-

<sup>17</sup> La más conocida exégesis en F. ALBI: *La crisis del municipalismo*, Madrid, 1961.

nes»<sup>18</sup>. Un poco después, el Estatuto de 1924 se propone, según CALVO SOTELO, un Municipio «totalmente alejado del Poder Central»<sup>19</sup>. Lo que, entre otras cosas, supondría la desaparición «de todas las cargas que por servicios de la Administración Central del Estado recaen actualmente sobre los Municipios». No es del caso examinar cómo esta concepción se lleva a cabo o, por el contrario, se frustra. Bastará dejar constancia de que, antes y después, se ha consumado una situación absorbente de tutela en favor de la Administración del Estado. Tutela que viene a ser trasunto de la idea de jerarquía. Como bien expresara el ya citado SANTAMARÍA DE PAREDES, es una jerarquía «imperfecta». Aquí se parte del debilitamiento de la voluntad del inferior, de modo que se adecúe a lo que establezca el superior. En la jerarquía, el superior actúa sobre un inferior con capacidad plena, pero sobre cuya voluntad tiene plena disponibilidad en virtud del deber de obediencia que garantiza la legalidad. En la tutela, como esa garantía no puede darse, la legalidad debilita la voluntad del inferior a base de considerarle jurídicamente incapaz. Ciertamente, la expresión «tutela» aparecerá, ya en los clásicos del Derecho administrativo, como inadecuada. MICHOD, por ejemplo, señala que esta «institución difiere de la tutela del Derecho público tanto en el fin como en los medios: *en el fin porque no es el de proteger a la persona tutelada, sino el de proteger el interés general...* en sus medios que consisten, en general, no en sustituir a la persona tutelada, como el tutor hace con su pupilo, sino vigilarla para impedir que se aparte de su objeto o que cometa actos ilegales, y, en ciertos casos, darle una autorización para actuar, o participar en algunos de sus actos»<sup>20</sup>.

Es éste, desde luego, el modo como el Derecho positivo deja colocados los fines de interés público en una situación de gradación. El portador del interés prevalente, la Administración del Estado, cuenta siempre con poderes bastantes para neutralizar la acción de los portadores de otros intereses públicos, si bien colocados en un plano de subordinación. Toda situación de contraste entre unos y otros intereses queda dispuesta para que pueda ser resuelta mediante el sacrificio de los que ocupan el lugar inferior en la jerarquía de valores e intereses.

<sup>18</sup> En *Estudios jurídicos*, Madrid, 1916, pp. 64-65.

<sup>19</sup> En la Exposición que precede al Real Decreto-ley que lo promulga y en la Disposición Transitoria novena.

<sup>20</sup> *La théorie de la personnalité morale et son application au Droit français*, París, 1924 (2.ª ed.), vol. II, p. 295.

B) EL REBASAMIENTO DEL PARADIGMA DE LA CONTRAPOSICIÓN DE INTERESES: LA COORDINACIÓN ENTRE LAS ENTIDADES ADMINISTRATIVAS TERRITORIALES

Paulatinamente, sin embargo, se va llevando a cabo una reconstrucción conceptual del Estado; no es ya tanto el aparato de poder que se coloca junto a la sociedad, sino el marco de integración de las diversas estructuras sociales. La redefinición de la política y de los procesos de poder permite, además, el otorgamiento de un papel, una función propia, a los diversos grupos sociales, de cara a la obtención de los fines de interés general. Estos fines, por otra parte, no constituyen ya monopolio del aparato burocrático del Estado. Si existe un precepto constitucional en el que el giro queda consumado éste es, en lo que a nosotros concierne, el artículo 137 de la CE. En el mismo se contienen dos afirmaciones básicas: 1.ª, el Estado se organiza territorialmente en Comunidades Autónomas, Provincias y Municipios; 2.ª, cada una de estas Entidades territoriales está dotada de autonomía y de capacidad plenas para la consecución de sus respectivos intereses.

El Estado, pues, no resulta ser ya un aparato de poder que se diferencia de las colectividades radicadas en su territorio, apoyándose en una red de agentes propios que, proyectados sobre la periferia, le procuran las tareas de interés general, íntegramente suyas. Es que la propia organización territorial del Estado encuentra ahora sus elementos integrantes en las colectividades radicadas en su territorio. En éstas, pues, se residencian dos cualidades jurídicas: la de ser componente de la organización estatal y la de ser Entidades que, en régimen de autonomía, asumen la realización de los intereses públicos que le son propios. De lo que se desprende que el constituyente se está separando, en lo que resulte indispensable, del paradigma heredado de las organizaciones sociales: el que, mediante una exhaustiva apelación al vínculo de jerarquía, coloca toda la energía configuradora en la cúspide; desde ella, todos los elementos quedaban ordenados en disposición de acatamiento. El reconocimiento de las diversas autonomías territoriales implica, por ello, la configuración de una organización estatal en la que se transforman las relaciones entre sus diversos elementos: el centro político y administrativo es colocado en una posición de superioridad; pero dicha posición no es jerárquica —en el rígido sentido que la expresión acaba cobrando para el Derecho positivo— y queda, además, ceñida a los asuntos o competencias propiamente estatales. Más allá de éstos, otros intereses públicos quedan colocados en la esfera de actuación de las correspondientes Entidades territoriales <sup>21</sup>.

<sup>21</sup> Véase mi trabajo sobre los «Aspectos institucionales» en el volumen colectivo *Pasado*,

Pero, a su vez, se aprecia la paulatina erosión del otro paradigma: el de la «evidencia» de que los intereses de los distintos sujetos se presentan siempre en situación de contraposición, y la norma jurídica ha de atender a la jerarquización de esos intereses, previendo el sacrificio de aquéllos a que se otorgue, en cada situación concreta, un menor valor. Por el contrario, la paulatina mutación del contexto social y político, y de las ideologías que le proporcionaban cobertura, irá presionando al observador, hasta el punto de forzarle a una percepción más compleja de la realidad sobre la que reposa el Derecho público. La evidencia clásica de la contraposición de intereses viene ahora acompañada de otra bien distinta. Es, primero, la cultura económica del desarrollo, a finales de la década de los cincuenta, la que pone en cuestión aquel esquema puesto que postula el esfuerzo conjunto de los agentes inversores del sector público y de la «iniciativa» privada, urdiendo la planificación indicativa en el seno de una economía «concertada». Irrumpirá después un nuevo marco constitucional en el que el Derecho público reconoce y garantiza la autonomía de las colectividades territoriales y no territoriales reduciendo a términos más limitados el esquema de ordenación jerárquica y los canales por los que circulaba un hábito de poder característico, basado en el sentido del «mando directo» en la dinámica de los poderes públicos.

El Derecho público no contiene un haz decantado y sustantivado de respuestas frente a la problemática que se acaba de plantear. Ello es consecuencia del modo peculiar en que se produce su evolución, apoyada en la aceptación de postulados abstractos, derivados de modo directo de ideologías dominantes o creencias arraigadas. Resalta, en este sentido, el profundo impacto de la ideología organizatoria que ordena en sentido vertical las voluntades, de modo que siempre se encontrará una instancia de poder y decisión capaz de resolver inapelablemente todo problema que pueda suscitarse entre voluntades integradas en la organización. La imagen piramidal, consciente o inconscientemente sostenida, permite resolver, desde esa instancia superior, las situaciones de homogeneidad o complementariedad de intereses de que son portadoras las voluntades incardinadas en la organización, así como la evitación de perjuicios al interés superior o común de todas. Se explica, así, que la construcción jurídica de las organizaciones administrativas haya venido descansando sobre «principios» como los de unidad y jerarquía, y sobre las consecuencias que, de modo directo o indirecto, puedan desprenderse de ellos. Más concretamente, parece como si el de unidad sólo pudiera hacerse efectivo a través del de jerarquía.

La situación se presenta bien diferente cuando la unidad de la Administración Pública ha de ser fruto de la gravitación de una pluralidad de voluntades, de sujetos, no relacionados entre sí por un vínculo de obediencia jerárquica. El simplismo del sentido del mando directo ha de dejar paso a otros mecanismos que aseguren el funcionamiento regular de la estructura y la consecución de los objetivos que le son propios; esto es, los intereses de que es portador cada uno, y el interés que es común a todos. Por de pronto, la solución pasa por la concurrencia de una pluralidad de voluntades, y se trata de prever ordenaciones que permitan la suma y no la contraposición de las mismas. En la medida en que el Derecho positivo —la Constitución— garantiza a cada ente territorial la satisfacción de sus propios intereses, las situaciones de homogeneidad y complementariedad de éstos habrán de quedar resueltas mediante la colocación de voluntades y esfuerzos en situación de homogeneidad o complementariedad.

La situación de intereses se resuelve, pues, en «colaboración» de las voluntades y sentido o dirección de la actividad de cada sujeto. Solución que se ha de obtener, además, en la mayoría de las ocasiones, sin que venga impuesta desde arriba, desde una instancia administrativa superior o inapelable. Ciertamente, el Derecho público conoce toda una época en que se produce un auténtico forzamiento de sus instituciones; el objetivo único de la distorsión de instituciones es proporcionar albergue a la situación de predominio de una voluntad sobre las demás. Así, por ejemplo, las técnicas de ayuda y cooperación —el caso más claro es el de la subvención— se funcionalizan para erigirse en sede de un poder que predomina sobre otro y, a través de ese predominio, su voluntad impone un sentido y una dirección a la voluntad y actividad de otro. Ello aparte, se constata la existencia de ámbitos de la realidad, cada vez menos residuales, en los que la solución del problema no pasa por el otorgamiento de una primacía a una voluntad sobre otra u otras. Es ahí donde se instalan técnicas de índole diversas, diseñadas para que en su interior se produzca el encuentro de voluntades distintas y la consiguiente integración de todas ellas en un mecanismo que: 1.º, evite el riesgo o perjuicio para cada uno de la actuación de los demás; 2.º, haga posible la consecución del interés común o, al menos, no cree riesgos contra dicha consecución.

La construcción del Derecho público se va realizando ahora a partir de la evidencia de que la alteridad que media entre los sujetos es fruto de que los intereses de que son portadores no siempre se contraponen; y cuando esto ocurre, la contraposición es evitable: la satisfacción del uno no tiene por qué realizarse siempre a costa o a cambio del otro. Con frecuencia, pues, los intereses públicos son, entre sí, homogéneos o complementarios. La homogeneidad puede desembocar en actuaciones paralelas o fundirse ambas en una sola mediante el es-

fuerzo en común de los interesados, con el consiguiente ahorro de medios; la complementariedad exige, por su parte, una recíproca atención, al menos, de lo que cada uno hace, porque puede ser perjudicial para el otro. En último término, los portadores de intereses propios pueden estar en situación de coparticipación de un interés que les es común. Dándose esta colocación de los intereses, el Derecho ha de proteger un determinado resultado, a deducir de las acciones que puedan emprender los distintos sujetos. Protección que puede tener por objeto: 1.º la evitación de la perceptible incidencia negativa que en la esfera individual de uno puede derivarse de la actuación del otro; 2.º, la funcionalización de un ahorro de medios, brindando fórmulas para actuaciones individuales coherentes; 3.º, la eliminación de obstáculos o distorsiones, provocadas por la actuación de cada uno, en la consecución del interés que les es común.

Así las cosas, se ha de realizar una valoración del resultado a cuya consecución se aprestan los actores. Puede darse, en este aspecto teleológico: 1.º, un interés superior al de aquél de que son portadores los sujetos, y compartido por todos ellos; 2.º, una incidencia perceptible en la esfera individual de uno de la actuación de otro y los resultados que alcance, provocando un perjuicio o una distorsión adicionales. Es, precisamente, a la vista de estos supuestos cuando la norma se adelanta e impone la coordinación como un *standard* de conducta a seguir por cada uno. La coordinación constituye, entonces, un criterio de adecuación de la conducta a seguir por cada sujeto; lo que viene a ser, jurídicamente, una limitación porque la voluntad de aquél queda vinculada, no puede moverse con libertad y ha de optar por la realización de la conducta más adecuada. Convendrá añadir que se trata de adecuación de la voluntad y de la actuación de cada uno, más no de la eliminación, mediante subrogación, del quehacer individual. Por consiguiente, la coordinación habrá de constituir una técnica o conjunto de técnicas jurídicas que permitan la adecuación de la conducta de un sujeto administrativo a la de otro u otros, a los efectos de evitación de un perjuicio para los intereses de alguno o todos, o de la consecución de intereses que les son comunes.

De la evidencia provocada por la situación de hecho surge una exigencia: la de asumir cada sujeto una conducta evitadora del perjuicio de los intereses del otro u otros. Pero esta exigencia se traduce por el Derecho positivo en imperativos diversos. Obsérvese, en este sentido, cómo la tradición jurídica ha ido dando vida a otros principios muy generales, como el que prohíbe dañar a otro, del que luego se desprende la doctrina del abuso del derecho; o el comportamiento *civiliter* del titular de la servidumbre predial. La propia experiencia jurídica llega a construcciones más detalladas, como la que plasma en las llamadas relaciones de vecindad. Por su parte, la homogeneidad de intereses en-

cuentra en las diversas fórmulas de unión funcional —comunidades de bienes, sociedades, técnicas consorciales— el marco adecuado para su desenvolvimiento. La exigencia de protección del interés superior parte, en cambio, de la base de que los sujetos están más o menos formalmente insertos en una organización o estructura que, al tiempo que los alberga, proporciona cobertura al interés común a todos; esa estructura está, de algún modo, exteriorizando un grupo o formación social determinada.

C) SIGNIFICADO DEL PRINCIPIO DE COORDINACION  
EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS TERRITORIALES

El artículo 137 de la Constitución está contemplando, en el contexto territorial del Estado, la organización administrativa: la que integran, a su vez, las singulares organizaciones administrativas, las propias de cada una de las Entidades territoriales. De ahí que ese artículo 137 no se haya de contemplar solamente como un dispositivo o estructura compuesta de determinados elementos —las Entidades territoriales—, sino también como una trama permanente de vinculaciones y relaciones entre ellos. Es en ellas donde se inserta la coordinación.

Las teorías han convertido la coordinación, cuando no se la margina, en uno de los símbolos de la racionalidad organizativa. Con el símbolo no se interpreta la realidad; el símbolo, sin embargo, aloja una aptitud creadora de la propia realidad. Este es, desde luego, el sentido «simbólico»<sup>22</sup> que, para el Estado de las autonomías territoriales, conlleva la coordinación: la energía bastante para ir configurando realidades que se atienen a su exigencia. Este desenvolvimiento, no obstante, se ha de realizar mediante una actitud *aporética*; es decir, buscando la solución desde cada problema; la realidad del Estado de las autonomías territoriales esconde claves cuyo desentrañamiento no ha sido aún hecho. Por ello, como se ha llegado a señalar en alguna ocasión, el criterio de lo *razonable* —cuando se incrusta en la norma— impone al obligado una responsabilidad y un quehacer que tienen bastante de *proféticos*: se trata de anticipar las consecuencias de futuro, tenerlas en cuenta.

En cuanto norma *standard*<sup>23</sup>, es decir, en cuanto imperativo sobre lo razonable que busca una fuente de conocimiento exterior al Dere-

<sup>22</sup> Sobre ello ha insistido G. BERTI en su aportación al volumen colectivo titulado *L'amministrazione della società complessa*, Bolonia, 1982.

<sup>23</sup> La caracterización como normas *standard* de los mandatos que contiene el artículo 103.1 de la CE en mis *Apuntes de Derecho Administrativo. Derecho de la Organización administrativa*, Facultad de Derecho, Universidad Complutense, 1989.

La concepción anglosajona del *standard* en el libro de H. L. G. HART: *El concepto del Derecho*, trad. esp., Buenos Aires, 1990; también en J. PUIG BRUTAU: *La jurisprudencia como fuente*

cho positivo, resulta imprescindible tener en cuenta los contextos teórico y real en que se ha de desenvolver. La coordinación, en efecto, pasa por ser un mito generado y viviente en el entorno de unas determinadas tecnoestructuras. La significación global del símbolo, sin embargo, como el arraigo del mismo, ha de trascender del contexto tecnocrático. Aunque las interpretaciones y especificaciones técnicas del mismo sean trabajo propio de los dominadores del saber aplicable. Quiere con ello significarse que, como toda norma constitucional, su sentido global y su significación simbólica han de ser generalizadamente compartidos. Lo mismo que la vieja idea de jerarquía: la traducción técnico-jurídica de la misma es tarea de un reducto social; pero su significación simbólica, en cuanto expresión de una posición de superioridad de alguien, es patrimonio de todos. En el trasfondo de la coordinación está también una creencia y un sentimiento generalizados: el de que la unidad de una estructura de poder político o social no descansa ya únicamente sobre la energía configuradora y el pensamiento de un solo centro de decisión, sino sobre un esfuerzo paralelo y coherente de una pluralidad de centros y acciones.

Esta es la cuestión. Pero, al hilo de la misma, se está planteando, abierta o soterradamente, otra muy distinta; de la mayor trascendencia, además: la de los poderes o funciones de *dirección*: los que, se entiende, habrían de atribuirse al Estado en relación con las demás Entidades territoriales, y a las Comunidades Autónomas sobre las Entidades Locales radicadas en su territorio. Hay, en el envite, varias cuestiones involucradas, y convendría distinguirlas. En primer lugar, el sentido que en el Estado de las autonomías territoriales albergan las *posiciones de superioridad*, y de correlativa dependencia, de unos entes territoriales sobre otros: el modo como el Estado-aparato está en esa posición de superioridad, y los demás entes guardan con el mismo una relación de dependencia y, a su vez, cómo cada Comunidad Autónoma ostenta una situación semejante en relación con las Entidades Locales radicadas en su territorio. Ello establecido, ha de precisarse el contenido y consecuencias de las respectivas posiciones de supremacía. Es ahí donde puede situarse un marco de referencia para unas fun-

---

*del Derecho*, Barcelona, s. d. Desde la perspectiva propia de las concepciones continentales, M. O. STATI: *Le standard juridique*, París, 1927, y M. HAURIUO: «Police judiciaire et fond de Droit», en *Revue Trimestrelle de Droit Civil*, 1926. La proyección del *standard* en el contencioso-administrativo francés en S. RIALS: *Le juge administratif français en la technique du standard*, París, 1980. Una concepción amplia, como vía de apertura en los sistemas jurídicos cerrados, en ESSER: *Principio y norma en la elaboración jurisprudencial del Derecho Privado*, trad. esp., Barcelona, 1962. Sobre la necesaria presencia de «lo razonable» como criterio sobre lo justo véase *Archives de Philosophie du Droit*, tomo 23, París, 1978, sobre *Formes de rationalité en Droit*; en especial las aportaciones de Ch. PERELMAN, H. A. SCHWARZCIEBERMANN y Z. ZIEMINSKI. A resaltar la contribución de L. RECASENS sobre la «lógica de lo razonable», en *Nueva filosofía de la interpretación del Derecho*, México, 1973 (2.ª ed.).

ciones *directivas* (dirección, planificación, coordinación, control, según el esquema ya clásico). En tercer lugar se habría de intentar un deslinde entre dirección y coordinación; y ello, en un doble sentido. Por una parte, en la medida en que las funciones directivas no tienen su solo cauce en la coordinación; por otra, en que no toda la coordinación se comprende como proyección de una tarea de dirección, sino que también puede cobrar realidad entre entes que estén colocados en situación de paridad. En la medida en que no queden clarificados estos tres problemas, la coordinación aparecerá una y otra vez tensada y distorsionada: bajo el vocablo se está pretendiendo a veces proporcionar amparo jurídico a actitudes y poderes extraños a su significado: los que surgen de una mentalidad aún aprisionada en los viejos paradigmas de la organización jerarquizada y de la contraposición de intereses, con el obligado sacrificio de unos para la satisfacción de otros <sup>24</sup>.

La primera cuestión está evolucionando sin demasiada nitidez, precisamente, porque el abandono obligado del esquema jerárquico ha creado un vacío que no se acaba de llenar. De todos modos, el dato de que el Estado queda colocado en una posición de superioridad, en relación con las demás Entidades territoriales, es una evidencia que refleja la propia Constitución. La *Sentencia 4/1981, de 2 de febrero*, del Tribunal Constitucional, lo expresa así: la norma constitucional «contempla la necesidad —como una consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la nación— de que el Estado quede colocado en una posición de superioridad, tal y como establecen diversos preceptos de la Constitución, tanto en relación a las Comunidades Autónomas... como a los Entes Locales». Esa supremacía encuentra su fundamento en las dos razones que señala el órgano jurisdiccional, más otras que pudieran añadirse. Pero, sobre todo, en la condición de ente integrador de los demás, que es la que asume el Estado, según el ya citado artículo 137. Este precepto dibuja un *ámbito jurídico común*, en el que se integran las distintas Entidades territoriales. En el mismo se insertan los intereses públicos peculiares de cada Entidad y los que son comunes o compartidos por todas ellas. Tales intereses provocan, a su vez, procesos de consecución múltiples, plurales, a cargo de los distintos entes, por sí o en situación de colaboración. En el nivel global o estatal, es el Estado el que, en cuanto entidad integradora, queda colocado en una posición de superioridad, la que corresponde al todo frente a la parte, en la argumentación aristotélica. Y desde la misma ha de asumir y llevar a cabo tareas imprescindiblemente suyas: reconducir a la unidad y coherencia los esfuerzos múltiples, formular objetivos comunes, afrontar y distribuir medios, etcétera.

<sup>24</sup> Véase F. MIGLIARESE TAMBURINO: *Il coordinamento nell'evoluzione dell'attività amministrativa*, Padua, 1979.

Lo que ocurre es que esta posición de supremacía, en cuanto diferente de la jerarquía, no se lleva al ordenamiento jurídico con carácter generalizado, incondicionado. Muy al contrario, la propia Constitución la va reflejando a través de títulos competenciales diversos, estableciendo *situaciones concretas de supremacía*. Cada una de ellas, además, con un contenido y unos límites. Desde luego, si esas situaciones se van colocando ordenadamente unas junto a las otras, quedará en ellas reflejado el perfil de esa supremacía. Como también, si se hace la misma operación en el Derecho de cada Comunidad Autónoma, en relación con las Entidades Locales. Y, entre los trazos que dibujan aquel perfil, se puede encontrar el contenido de las llamadas *funciones directivas*: la dirección de la organización administrativa general. Temática a no confundir con la que recoge el artículo 97 de la Constitución, cuando establece que «el Gobierno dirige... la Administración civil y militar...»; y ello porque esas funciones directivas serán objeto de realización también por Ley, y, en general, por la institución parlamentaria cuando a ella le corresponda. Se podrá llegar a afirmar, como hace la ya citada *Sentencia 214/89, de 21 de diciembre*, del Tribunal Constitucional, que «toda coordinación conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado» (a pesar de que el propio fallo alude a la coordinación «voluntaria» entre entes, como hipótesis que se antepone a la realizada desde una posición de superioridad, en el contexto de Ley Básica de Régimen Local). Pero, sea cual sea el alcance que se acabe otorgando a la coordinación, ésta no es la única «función» directiva. Aunque se llegase a admitir que sólo puede coordinar quien dirige, seguiría siendo cierto que quien dirige ha de hacer algo más que coordinar. Sin embargo, se puede ir observando cómo, en la dinámica normativa, se está empleando el título competencial ceñido a la coordinación para incrustar en su contenido algo más, mucho más, que coordinar: desde él se está abordando un elenco de posiciones y tareas que no tienen cabida. Ejemplo, las Leyes autonómicas sobre Policías locales. Y no es el único.

D) AMBITO DEL PRINCIPIO EN LAS RELACIONES DEL ESTADO  
Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS CON EL REGIMEN LOCAL:  
LA CUESTIÓN DE LOS TÍTULOS COMPETENCIALES DE COORDINACIÓN

1. *Los títulos competenciales de coordinación otorgados al Estado*

a) La coordinación a cargo del Estado en la CE

En términos generales, el debate sobre el ámbito de la coordinación ha venido girando sobre la enumeración y contenido de los títulos competenciales expresamente reconocidos al Estado y las Comunidades Autónomas; se trataría así de examinar la proyección de cada uno sobre el Régimen Local. A este respecto, la Constitución en su artículo 149.1.18 reconoce al Estado una competencia en la que, de acuerdo con la interpretación de la jurisprudencia constitucional, está incluida la coordinación. El precepto otorga en exclusiva al Estado el título para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. La STC 76/1983, de 5 de agosto, señala que «dentro de dicha competencia ha de entenderse comprendida la regulación de las relaciones entre las distintas Administraciones Públicas y, por ende, las Bases a que habrá de ajustarse la coordinación entre éstas». Como ha señalado L. ORTEGA<sup>25</sup>, el título competencial se refiere, ante todo, a la organización administrativa en su conjunto; y, dentro de ella, el Estado queda legitimado para incidir de modo que, tanto en lo que se refiere a estructura como a funcionamiento, el aparato administrativo quede dispuesto para que la exigencia de coordinación se haga efectiva. A ello también se refiere la STC 27/1987, de 27 de febrero, que vincula la organización administrativa general a la exigencia de eficacia, figurada en el propio artículo 103.1 de la CE; y de ahí, la coordinación:

«dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, no cabe deducir de la Constitución que, en todo caso, corresponda a cada una de ellas un derecho o facultad que le permita ejercer las competencias que le son propias

<sup>25</sup> *El régimen constitucional de las competencias locales*, Madrid, 1988, p. 109. Sobre la coordinación en general y en la LRBRL, L. PAREJO: *Estado social y Administración Pública*, Madrid, 1982; del mismo autor: «Relaciones interadministrativas y Régimen Local», en *Civitas. Revista de Derecho Administrativo*, núms. 40-41, 1984; L. ORTEGA: *El régimen constitucional de las competencias locales*, Madrid, 1988; A. EMBID: «Las relaciones de las Comunidades Autónomas con las Diputaciones Provinciales», en *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 220, 1983; F. SOSA y P. DE MIGUEL: *Las competencias de las Corporaciones Locales*, Madrid, 1985, y J. SUAY: «La competencia de coordinación», en el volumen colectivo *La provincia en el sistema constitucional*, dirigido por R. GÓMEZ-FERRER, Madrid, 1991.

en régimen de estricta y absoluta separación. Por el contrario, la unidad misma del sistema en su conjunto, en el que las diferentes Entidades autónomas se integran, así como el principio de eficacia administrativa (art. 103.1 de la CE) que debe predicarse no sólo de cada Administración Pública, sino del entero o entramado de los servicios públicos, 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 corresponda. Entre tales fórmulas de relación interadministrativa y de conformidad, en su caso, con los correspondientes Estatutos de Autonomía, el legislador puede disponer la coordinación de la actividad de las Corporaciones Locales por el Estado o por las Comunidades Autónomas, según el régimen de distribución de competencias entre aquél y éstas».

En lo que concierne a los distintos sectores de actividad, la Constitución atribuye al Estado una expresa competencia coordinadora en tres materias: la actividad económica<sup>26</sup> (art. 149.1.13), la investigación científica y técnica (art. 149.1.15) y la Sanidad<sup>27</sup> (art. 149.1.16). A lo que se ha de añadir lo que dispone el artículo 156.1, relativo a la coordinación de las Haciendas de las Comunidades Autónomas con la Hacienda Estatal.

La discusión teórica gira ahora sobre el contenido que estos títulos competenciales tienen en su incidencia tanto sobre las Comunidades Autónomas como sobre las Administraciones locales. Desde una primera perspectiva, la competencia de coordinación no incluiría contenidos materiales, limitándose el Estado a establecer los límites y condicionamientos, respecto del ejercicio de sus competencias por parte de las demás Entidades territoriales, de modo que se produjere el resultado a que apunta la coordinación<sup>28</sup>. Desde otra óptica, la competencia de coordinación podría llegar a incidir en el contenido de las competencias coordinadas, de suerte que desembocaría en una cierta facultad de dirección, por parte del Estado, de la actividad a cargo de las demás Entidades territoriales<sup>29</sup>. Hay que entender que el título competencial de coordinación, en este caso a cargo del Estado, puede

<sup>26</sup> A tener en cuenta la doctrina que sienta, en punto a coincidencia de este título competencial con los relativos a utilización del territorio (de las Comunidades Autónomas), en la STC 76/1983, de 5 de agosto (Fundamento Jurídico 14).

<sup>27</sup> Véase el volumen colectivo *Jornadas sobre Coordinación General Sanitaria*, Madrid, 1989.

<sup>28</sup> S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, I, Madrid, 1982, pp. 573 y ss.

<sup>29</sup> T. R. FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho Administrativo*, I, con E. GARCÍA DE ENTERRÍA, Madrid, 1989 (5.ª ed.), p. 341.

tener solamente por objeto la concreción y establecimiento de alguna de las consecuencias jurídicas a que luego se hace mención; es decir, puede llegar al establecimiento de limitaciones o prohibiciones, o deberes jurídicos, pero siempre en el sentido y con los límites inherentes a la finalidad coordinadora.

Mayor importancia tiene, a nuestros efectos, el carácter del título competencial referido a la coordinación de la actividad económica. No puede decirse que sea una competencia enmarcada en un sector o materia determinada; muy al contrario, este título competencial, como es bien sabido, se hace presente en la generalidad de actividades públicas, de una u otra manera. Sentido bien diferente tiene el título que se refiere a la Sanidad, puesto que el grueso de las competencias en esta materia corresponden a las Comunidades Autónomas; en todo caso, son ellas las que entablan una relación directa con las Entidades Locales en las distintas actividades que le atribuye la Ley General de Sanidad. La Constitución, además, habilita al Estado para hacerse presente en los ámbitos de actividad local con otros títulos competenciales que le otorga; singularmente, el de la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1.ª); del mismo se deriva una intervención que, al producirse sobre áreas competenciales de las demás Entidades territoriales, lleva consigo una necesaria actividad coordinadora. Actividad, que no competencia de coordinación.

b) La presencia de la Administración estatal en el Plan Provincial de Cooperación

Desde su creación en la Ley de Presupuestos del Estado de 1957, los Planes Provinciales de Obras y Servicios de interés local cobran un característico relieve en el contexto de las relaciones entre las distintas Administraciones territoriales. A través de ellos, la Administración del Estado realiza actividades de cooperación financiera con los municipios, particularmente los de menor capacidad económica y gestora. En paralelo, la legalidad del Régimen Local había atribuido a las Diputaciones Provinciales actividades de cooperación, a reflejar igualmente en planes anuales, y referidos a los pequeños municipios; el tope se situaba en los de menos de 20.000 habitantes. Recogiendo tendencias ya manifestadas con anterioridad la LRBRL, en su artículo 36.2.a), unifica en el Plan Provincial de Cooperación la tarea de ayuda para la realización de obras y servicios de competencia municipal. El Plan se elabora y financia con aportaciones municipales, provinciales, de la Comunidad Autónoma y de la Administración del Estado.

Los Planes Provinciales de Cooperación, orientados sustancialmente hacia el medio rural desde sus orígenes, vienen constituyendo la piedra angular de la actividad de las Diputaciones Provinciales, en relación con los servicios municipales básicos. A lo largo de la evolución, sobre todo en la época de protagonismo por parte de la Administración del Estado, encuentra su punto de apoyo en los siguientes aspectos: 1.º, el estado de necesidades de la provincia; 2.º, las áreas de actuación; 3.º, los objetivos a establecer y las prioridades a determinar. El denominado estado de necesidades de la provincia se corresponde con lo que ahora la legislación estatal denomina encuesta de infraestructura y equipamientos locales. Singularmente, la cooperación estatal y provincial, a través de la dualidad de planes largo tiempo existente, se orientaron hacia dotaciones y servicios de trascendencia para la vida local. Así, el ciclo del agua (abastecimientos y distribución a domicilio), caminos, electrificación, centros sanitarios, obras de urbanización y pavimentación, teléfonos, centros asistenciales (guarderías, hogares rurales, bibliotecas, edificios sociales, asilos, orfanatos), cementerios, más algunas obras públicas concretas de interés local. También se extendían a determinadas actividades relacionadas con la agricultura: colonización y regadíos, extendiéndose sobre la construcción de silos, estercoleros, saneamientos de terrenos, defensa de márgenes, centros de inseminación, paradas, apriscos, etcétera.

Partiendo de la distinción entre áreas rurales, intermedias y netamente urbanas, las inversiones planificadas se orientan esencialmente hacia las dos primeras. Hay aquí un reparto tácito de protagonismos entre la Diputación y el Ayuntamiento de la capitalidad de la provincia, de suerte que la primera se orienta hacia el medio rural o semirural, y el segundo centra su actividad, como no podía ser menos, en la ciudad capital, marginando de ella, en términos generales, a la Diputación. Durante largo tiempo, y desde un enfoque de política regional más o menos nítido, la actividad inversora tiende a centrarse en los núcleos de polarización de los territorios circundantes; es una especie de política de comarcalización que tiene en cuenta los núcleos cabecera y aquéllos que están en situación de expansión. La idea es la de concentración de servicios en aquellos puntos de los territorios supramunicipales en los que se pueda obtener una mayor rentabilidad social, ya que los servicios no podrán radicarse en la totalidad de los municipios.

En lo que concierne a los objetivos, la directriz es llegar a la extensión a toda la población de un conjunto de dotaciones de servicios municipales básicos: asistenciales, sanitarios, educativos y de formación profesional, de comunicación, de ocio y esparcimiento, más algunas medidas de fomento de la agricultura y la ganadería. Como es propio de la política regional imperante a partir de los primeros años se-

senta, se proclama la determinación de fijar a la población sobre el territorio, haciéndoles accesibles una gama de infraestructuras básicas para las colectividades.

La LRBRL asigna a las Diputaciones Provinciales la coordinación, en su territorio, de los diversos planes provinciales. No obstante, además, se hace presente la Administración del Estado en virtud de dos títulos competenciales que le asigna el *artículo 149 de la Constitución*. Por una parte, es al Estado a quien asigna el constituyente la responsabilidad de regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. Por otra parte, es también el título competencial relativo a la planificación general de la actividad económica. De acuerdo con ambos, el *Real Decreto 665/1990, de 25 de mayo*, regula la cooperación económica del Estado a las inversiones locales.

La norma ahora en vigor señala que la cooperación económica estatal a las inversiones de las Entidades Locales se realizará preferentemente a través de las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares, más Comunidades Autónomas uniprovinciales, y plasma en el Programa de Cooperación Económica Local del Estado. Este Programa se integra con una Sección general, que es la que se vincula a los Planes Provinciales e Insulares de Cooperación a las Obras y Servicios de Competencia Municipal; junto a esta Sección la especial, dedicada a Comarcas o Zonas con mayor déficit de infraestructura y equipamientos locales, y la sectorial, para programas específicos de competencia local. El objetivo prioritario de la financiación de las inversiones por parte del Estado queda cifrado en la efectiva prestación de los servicios municipales obligatorios establecidos por la LRBRL.

Como instrumento objetivo de análisis y valoración de las necesidades de dotaciones locales se sitúa la Encuesta de Infraestructura y Equipamientos Locales, elaborada por las Diputaciones Provinciales a partir de indicadores que hagan referencia tanto a las necesidades objetivas de infraestructura y equipamiento como a la capacidad financiera de las correspondientes Haciendas Locales; se añaden otros factores que indiquen el nivel socioeconómico territorial y, en su caso, el resultado de la cooperación estatal precedente. Si se tiene en cuenta la trayectoria histórica de los Planes estatales de Obras y Servicios de interés local, lo que desaparece ahora es el sostenido énfasis anterior en la comarcalización y, en general, la política de ordenación de territorios regionales. Es que eso es, como se verá, competencia de las Comunidades Autónomas.

La norma establece que las Diputaciones Provinciales remitirán los Planes de cooperación que elaboren, a los efectos de su financiación por el Estado, al que solicitarán las subvenciones correspondientes. Se-

gún el artículo 9, tales subvenciones pueden alcanzar el 35 por 100 del coste en las obras y servicios municipales de carácter obligatorio; el 25 por 100 en las restantes. La capacidad económica de las Diputaciones, su carga financiera u otros indicadores socioeconómicos pueden hacer posible que la participación estatal alcance el 50 por 100 de la inversión proyectada. Junto a la subvención, el préstamo que las Entidades Locales pueden solicitar del Banco de Crédito Local, dentro de las líneas clasificadas como específicas para la cooperación económica local. En atención al carácter de las transferencias presupuestarias, subvenciones, la Administración del Estado dispondrá de controles de carácter financiero, en la línea establecida para transferencias de este carácter en la Ley General Presupuestaria.

## 2. Los títulos competenciales de las Comunidades Autónomas

### a) La competencia en materia de ordenación del territorio

Es la propia Constitución la que pone en la esfera competencial de las Comunidades Autónomas un título que, en todo caso, desemboca en la típica actividad generalista, frente a las competencias estrictamente sectoriales. Se trata de la competencia para la *ordenación del territorio*, más el urbanismo (art. 148.1.3.ª). La ordenación del territorio es, desde luego, una competencia cifrada en el diseño e imposición de un marco de desenvolvimiento para las demás actividades públicas e, incluso, las privadas; de ahí que quede cifrada en el establecimiento de los objetivos y las directrices necesarias para la vertebración, equilibrio y progreso de los asentamientos y el medio físico de desenvolvimiento. En el mismo, por consiguiente, constituye un factor decisivo el propio sistema de asentamientos, expresado jurídicamente en las instituciones municipales y, en su caso, las provincias. De ahí que la ordenación territorial, como ocurre en menor grado con la urbanística, conlleve el establecimiento de criterios de coordinación de las actividades futuras, tanto de la Comunidad Autónoma como de las Entidades Locales.

Cabe desear que en el entorno de la competencia para la ordenación territorial vaya cobrando peso el criterio jurisprudencial establecido en torno a los Planes de ordenación urbana y su aprobación definitiva por las Comunidades Autónomas. Como muestra una larga serie jurisprudencial, que arranca de las Sentencias de 14 de mayo y 18 de julio de 1988, la competencia autonómica queda enmarcada en el respeto a la autonomía municipal. De acuerdo con ello, según el tenor literal de una de estas Sentencias, la de 30 de enero de 1991, cuando el Plan traza el entorno físico de una convivencia puramente local y sin trascendencia para intereses superiores, carece de sentido un con-

trol autonómico, salvo que se refiera a control de legalidad. Incluso cuando se trate de conceptos jurídicos indeterminados:

«a) Si la determinación del planeamiento que se contempla no incide en aspectos de interés supralocal, el margen de apreciación que tales conceptos implican corresponde a la Administración municipal.

b) Si el punto ordenado por el Plan afecta a intereses superiores, ese margen de apreciación se atribuye a la Comunidad».

En lo que atañe al estricto control de oportunidad sobre el planeamiento elaborado por el Municipio, esta doctrina jurisprudencial parte igualmente de la distinción entre intereses locales y supralocales; de acuerdo con ello, resulta admisible un control de oportunidad en el que prevalece la apreciación de la Comunidad Autónoma, si estamos ante «determinaciones del planeamiento que tienen conexión con algún aspecto de un modelo territorial superior». Correlativamente, los instrumentos de ordenación del territorio tendrían un límite, y a partir del mismo se producirá una manifestación plena de la autonomía municipal.

#### b) Comunidades Autónomas pluriprovinciales y Diputaciones

Con independencia de cualquier consideración relativa a otros posibles títulos competenciales resulta insoslayable distinguir entre Comunidades Autónomas uní y pluriprovinciales. La situación, como se sabe, es harto diferente. Las primeras, por imperativo de la Ley del Proceso Autonómico (art. 9.2) tendrán, además, el carácter de Corporación representativa de la provincia a los efectos del ejercicio de las competencias provinciales. Las segundas, en cambio, han situado el centro de gravedad del sistema de coordinación, precisamente, en sus competencias sobre la actividad de las Diputaciones Provinciales. Ese es el enfoque de la *Ley del Proceso Autonómico de 14 de octubre de 1983*. Es en ella donde se incluyen las técnicas de colaboración y coordinación que luego plasman en la Ley Básica de Régimen Local. Como añadido, que luego no pasa a la legislación básica, las uniones de los presupuestos provinciales a los de la Comunidad Autónoma, «sin que esto implique la integración de los mismos» (art. 7); pero, además, la legalidad autonómica, en desarrollo de la del Estado, realiza una *atribución* de competencias en favor de las Entidades Locales, de acuerdo con lo que dispone el artículo 2 de la propia *Ley Básica de Régimen Local*. La atribución de competencias, en la legalidad sectorial, viene a cubrir de contenidos concretos el marco competencial creado en fa-

vor de las Diputaciones por la LRBRL. La atribución, por otra parte, se coloca junto a la *delegación* y *asignación* de competencias, que también figuran en los distintos ordenamientos autonómicos, en cuanto figuras a través de las cuales las Diputaciones pueden colocar en su esfera de actuación competencias originariamente autonómicas. En este contexto, la hipótesis de *participación* de las Diputaciones en las competencias coordinadoras de la Comunidad Autónoma puede empezar a cobrar un sentido.

En lo que concierne a la competencia coordinadora a favor de la Comunidad Autónoma y sobre las Diputaciones Provinciales, puede trazarse una panorámica de la situación actual teniendo en cuenta el ámbito sobre el que se proyecta esta competencia autonómica, así como las distintas figuras en que va cuajando. El ámbito, en principio, queda descrito, bien en diversos Estatutos, bien en la legalidad de desarrollo, a base de la noción *materias de interés general* para la Comunidad Autónoma. Así, en el Estatuto de Andalucía (art. 4.5), Valencia (art. 47.3), Aragón (art. 45.2), Castilla-La Mancha (art. 30.4), Extremadura (art. 16.3) y Castilla y León (art. 20.2). La regla general es que la declaración de materias de interés general para la Comunidad Autónoma se realiza mediante Ley aprobada por mayoría absoluta por el Parlamento Autonómico. La *Ley 8/1989, de 15 de julio, sobre Delimitación y Coordinación de las Competencias de las Diputaciones Provinciales de la Comunidad Autónoma de Galicia*, incluye en su artículo 6 la cláusula de interés general para la Comunidad Autónoma, como definitiva del ámbito de desenvolvimiento de la coordinación de las competencias provincial y autonómica. Mayores precisiones sobre la misma se encuentran en la Comunidad Valenciana, *Ley 2/1983, de 4 de octubre*. Según su artículo 2.2, la Comunidad Valenciana asumirá la coordinación de las funciones provinciales sobre las materias que señalan, con gran amplitud por cierto, en los supuestos siguientes: a) cuando la actividad de una Diputación pueda tener efectos que excedan del ámbito territorial provincial; b) siempre que el ejercicio de las competencias provinciales sobre las materias señaladas afecte a servicios o competencias propias de la Comunidad Autónoma.

Cabe añadir, para centrar más el ámbito en el que se desenvuelve la competencia autonómica de coordinación, que los distintos ordenamientos autonómicos toman, en general, como punto de referencia la planificación de su actividad por las Diputaciones: bien los planes sectoriales, bien las inversiones que tienen su marco propio en los Planes Provinciales de Corporación. Ciertamente, no es la planificación provincial la única de las funciones a coordinar por la Entidad territorial superior, puesto que las distintas técnicas coordinadoras se deslizan, en ocasiones, por las materias declaradas de interés general, aunque la actividad de las Diputaciones no haya quedado prevista en el corres-

pondiente Plan. Pero no deja de sorprender el énfasis, que ya consta en la LRBRL, en la función planificadora, en una época en que las posibilidades de previsión disminuyen y han perdido la energía configuradora del futuro que tuvieron hasta hace poco.

Tomando también como punto de referencia la planificación, las leyes autonómicas crean *Comisiones de Coordinación*. De acuerdo con el criterio de la LRBRL, se configuran como ámbitos de encuentro entre representaciones de las Diputaciones y de la Administración autonómica, con una composición prácticamente paritaria, y con funciones de informe, consulta, solución de situaciones conflictivas, pero en ningún caso con competencia decisoria. Así, en Andalucía a través del Consejo Andaluz de Provincias (art. 43 de la Ley antes citada), Aragón (art. 3 de la Ley 8/1985, de 20 de diciembre), Castilla-La Mancha (art. 17 de la Ley 2/1991, de 14 de marzo), Castilla y León (art. 16 de la Ley 6/1986, de 6 de junio), Galicia (art. 16 de la Ley 8/1989, de 15 de junio). En alguno de estos casos, la Comisión no se ciñe a la tarea coordinadora, sino que lo es también de cooperación de la Administración autonómica con las Administraciones locales. En otros supuestos, como es el caso de la Comunidad Valenciana, es la propia Administración autonómica la que ejerce, sin la mediación de ningún organismo o Comisión, la tarea coordinadora de la actividad de las Diputaciones Provinciales.

Sobre el ámbito establecido para la coordinación, la legalidad autonómica hace uso, sobre todo, de la figura de las *Directrices de Coordinación*. Estas encuentran tres ámbitos típicos de desenvolvimiento: para cada uno de los sectores de acción pública que presenten un interés para la Comunidad Autónoma, para los Planes sectoriales que elaboren las Diputaciones, o, en fin, para el Plan Provincial de Cooperación. Un contenido mínimo de las Directrices se cifra, con carácter general, en la determinación de objetivos y prioridades a seguir por las Diputaciones Provinciales. Pero, en algunos supuestos, las Directrices tienen un contenido más amplio. Así, en la legalidad de Galicia, las mismas incluirán criterios generales, objetivos y prioridades, bases de actuación, e instrumentos apropiados a la naturaleza de la función de que se trate (art. 7 de la Ley ya citada). Es la misma fórmula que emplea el artículo 5 de la Ley 2/1983, de 4 de octubre, de la Comunidad Valenciana. Para el caso de incumplimiento de las Directrices por las Diputaciones Provinciales, la fórmula más generalizada es la de no otorgamiento de las subvenciones acordadas por la Comunidad Autónoma, o la suspensión de la transferencia de las mismas. Así, en las Leyes citadas de Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia y Valencia. En algunos casos, se añade una fórmula genérica, como ocurre en la Ley Gallega, donde se habilita a la Administración autonómica para, después de un requerimiento indicando las rectificaciones precisas a la

Diputación Provincial, la Comunidad Autónoma pueda adoptar «las medidas necesarias» para llegar al cumplimiento de las Directrices. Este requerimiento figura también en la legalidad de la Comunidad Valenciana y en la de Castilla-La Mancha.

Las Comunidades Autónomas de Extremadura, Galicia y Valencia incluyen también la fórmula de la unión de los Presupuestos de las Diputaciones Provinciales y del de la Comunidad Autónoma, desarrollando la previsión así establecida en el *artículo 7 de la Ley del Proceso Autonómico*. En Galicia es a efectos de los Planes de cooperación; en las otras dos Comunidades Autónomas, lo es, con carácter general, para el mejor desarrollo de la coordinación de la actividad provincial con la autonómica.

### c) La coordinación de los Planes Provinciales de Cooperación

La LRBRL asigna a la Comunidad Autónoma la competencia de asegurar la coordinación, en su territorio, de los diversos Planes Provinciales. El fundamento de esta competencia está en la propia Constitución, cuyo *artículo 148.1.3.ª* otorga a las Comunidades Autónomas las competencias de ordenación de su propio territorio. La cooperación, a través de los Planes Provinciales, es parte indiscutible de la ordenación del territorio autonómico; su misión es proporcionar al mismo una infraestructura de servicios públicos básicos —los de la competencia municipal— a los que pueda acceder la totalidad de la población. Es la Comunidad Autónoma la que, a través del instrumental propio y el Plan Provincial de Cooperación, puede y debe contar con una óptica global sobre la política a seguir en materia de ordenación del territorio. Se explica, por ello, que sea la Administración autonómica la que pueda, desde las previsiones propias establecidas, determinar objetivos y prioridades a la actividad provincial de cooperación.

Desde la perspectiva de la competencia coordinadora, parece claro que la misma ha de albergar la facultad de la Comunidad Autónoma para establecer los objetivos y la cadencia temporal en que éstos han de alcanzarse, en lo que toca a la cooperación provincial. La competencia es la facultad de determinar en qué ha de invertirse y en qué no debe la Diputación hacerlo; es decir, señalar las opciones inversoras que quedan seleccionadas como prioritarias. Hay en esto una predeterminación genérica del contenido del Plan Provincial por parte de la Comunidad Autónoma; siempre, claro está, dentro del ámbito material establecido por la Ley para estos planes, es decir, los servicios municipales básicos.

Se da, además, un segundo fundamento para la competencia coordinadora, a cargo de las Comunidades Autónomas. Es que acceden a

la financiación del Plan Provincial, participando en ello junto al Estado y Provincia y Municipio. Puede entenderse, por ello, que la Comunidad Autónoma entienda su aportación como finalista, esto es, vinculada a inversiones necesarias para la ordenación del territorio autonómico. En último término, la Comunidad Autónoma, como en cierto modo el Estado, son las entidades destinadas a dar coherencia al Plan Provincial, en relación con otros planes sectoriales que elaboren y que se refieran o afecten a la propia ordenación del territorio de servicios públicos básicos.

### 3. *El desbordamiento en la LRBRL de la concepción de la coordinación como poder basado en títulos concretos*

La LRBRL desborda el planteamiento estricto de los títulos competenciales en que por parte del Estado o la Comunidad Autónoma puede fundarse una actividad de coordinación, para legitimarla en un entorno mucho más amplio: el de los asuntos que sean de *interés común* para las distintas Entidades territoriales. Cuando este interés común se plantea, tanto el Estado como la Comunidad Autónoma cuentan con un instrumental de coordinación a su favor, *derivado de la situación de superioridad que el legislador básico les reconoce en relación con la Administración Local*. Como se ha de ver a continuación, la coordinación constituye, para la LRBRL, un recurso frente a otras alternativas que puedan tener una consecuencia más gravosa para la autonomía local. Y, partiendo de esta idea, establece técnicas concretas de coordinación, en las que quede expresado el desenvolvimiento del poder de coordinación que otorga, siempre para asuntos de interés común, el legislador básico. El problema, de cara a la evolución tanto del Derecho estatal como autonómico, reside en si ese legislador respetará o no las técnicas coordinadoras que instrumenta la legislación Básica del Régimen Local. Es decir, si de ahora en adelante la legalidad básica del Régimen Local constituye una normativa específica que ha de respetarse cuando el legislador estatal o autonómico contemplan, en los distintos sectores de ordenación, las instituciones locales; o si, por el contrario, podrán añadir otras figuras coordinadoras o alterar el equilibrio que, en este punto, ha sentado la Ley Básica del Régimen Local. Como se ve, el viejo problema de si la Ley posterior puede derogar sin más lo establecido en la legalidad anterior; o si el estatuto básico del Régimen Local constituye una norma a partir de la cual, y de acuerdo con ella, se produce la legalidad sectorial en los diversos niveles territoriales. En la persistencia de la LRBRL, en punto a coordinación, queda la fortuna o el riesgo que corre nuestro Régimen Local en algunos de sus aspectos más significativos.

La LRBRL realiza su aproximación al problema en el artículo 10. Según el mismo, la Administración local y las demás Administraciones Públicas ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos. Y añade que procederá la coordinación *cuan-do las actividades o los servicios locales trasciendan del interés propio de las correspondientes Entidades*, incidan o condicionen relevantemente los de las demás Administraciones, o sean concurrentes o complementarios con las mismas. Se dará, entonces, el supuesto de hecho que la justifica. Un razonamiento lógico que tome como punto de partida la propia norma permitirá extraer la deducción siguiente: en estos casos, la consecuencia jurídica es la de la puesta en práctica de una medida de coordinación, a cargo del Estado o de la Comunidad Autónoma.

Es patente, sin embargo, que las situaciones de conjunto de intereses públicos, a cargo de las distintas Administraciones Públicas, constituyen un problema a resolver de diversos modos. La LRBRL refiere alternativas diferentes a la de coordinación. Así, el *artículo 57* instrumenta técnicas de colaboración entre las Entidades territoriales para «asuntos de interés común». Es decir, será preciso partir del problema, la cuestión concreta que se residencia en el supuesto de hecho; después, escoger la solución más adecuada, más razonable, de entre las previstas por la Ley. A tal efecto, la LRBRL establece un gradiente de soluciones posibles: 1.ª la actuación de cada Entidad, en el círculo de sus competencias, si bien tras «ponderar... la totalidad de intereses públicos implicados», y adoptando las medidas inherentes al deber de coordinación; 2.ª la colaboración entre las Entidades interesadas; 3.ª la asunción por parte de la Entidad territorial superior, mediante la correspondiente Ley, de una competencia de coordinación que plasmará en un plan sectorial que fije objetivos y determine prioridades respecto de la acción pública en el sector; 4.ª, la conversión de las competencias decisorias locales en simple facultad de participación en la elaboración de decisiones previa atribución del poder decisorio a la Entidad territorial superior. Estas dos últimas tienen la condición de subsidiarias de las anteriores, y cada una será de aplicación en los supuestos que se prevén. La coordinación es, pues, una de las direcciones a seguir, no la única. Más aún, y ya dentro de la coordinación, la LRBRL prefiere las soluciones coordinadoras a adoptar por cada ente, a las que conllevan injerencias por parte de la Entidad territorial superior.

#### 4. *Las limitaciones del enfoque: la coordinación como consecuencia de la supremacía de unos entes sobre otros*

La LRBRL recoge, por otra parte, el enfoque hasta ahora predominante en el debate sobre la coordinación: el de que la potestad de

coordinación es siempre el trasunto de la posición de superioridad en que se encuentran unas Entidades territoriales respecto de otras. De ahí que, al menos desde un punto de vista formal, esa competencia de coordinación se reconozca solamente al Estado y Comunidades Autónomas respecto de la Administración Local. Permanece, pues, la concepción predominante sobre la coordinación; es decir, la que la enmarca entre las funciones de dirección, y dando por supuesto que quien dirige ha de hacerlo desde una posición de superioridad. En la estrategia del legislador, pues, la coordinación sería la heredera —a beneficio de inventario claro está— de las anteriores figuras de la jerarquía y de la tutela. Se explica, así, que se proponga del modo expuesto rebasar el planteamiento de la primera hora de desenvolvimiento de la Constitución: el de la potestad de coordinación basada en títulos competenciales concretos. Tan necesarios se estimaron entonces esos títulos que sólo así se puede llegar a explicar que determinadas ordenaciones autonómicas se hayan visto en la precisión de arbitrar una fórmula creadora de títulos flexibles, aunque específicos, en que basar el poder de coordinación. La declaración, por la Comunidad Autónoma, de materias de la competencia local que son de interés general para ello; sobre esas materias podría desarrollar poderes de coordinación. La LRBRL desborda estos límites: el Estado y la Comunidad Autónoma podrán habilitar poderes de coordinación sobre cualesquiera *materias de interés común* con la Administración Local; es decir, sobre la mayoría de las actividades a cargo de esta última.

Tan arraigada está, por ahora, esta identificación entre competencia de coordinación y posición de superioridad del que la ejerce, que su rastro puede seguirse hasta en modificaciones legislativas que, en principio, no debieran producirse. Así, por ejemplo, ocurre en el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 26 de junio de 1992. Según el artículo 12.1.c) del anterior Texto Refundido, el Plan General Municipal de Ordenación contendrá la «programación en dos etapas de cuatro años del desarrollo del Plan, *en orden a coordinar las actuaciones e inversiones públicas* y privadas, y de acuerdo con los planes y programas de los distintos Departamentos ministeriales». Ahora (art. 72.4), el Texto Refundido es más escueto y consigna tan sólo que el Plan incluirá el «programa de actuación».

Una interpretación sistemática de la propia Ley básica no permite, sin embargo, sostener que, por una parte, la potestad de coordinación va sobrentendida en las posiciones globales de superioridad que ostentan el Estado y la Comunidad Autónoma sobre la Administración Local. Lo impide la autonomía que la CE garantiza a Municipios y provincias; además, la defensa del interés de la entidad superior se instrumenta en la propia Ley mediante el reconocimiento de su legitimación para recurrir ante el juez contencioso. La potestad de coordina-

ción no debe, pues, entenderse como un resorte generalizado de actuación y defensa del interés superior; al menos, mientras se entienda que coordinar es, como mínimo, condicionar la autonomía y la voluntad de la colectividad territorial inferior. Ya en la propia LRBRL se encuentra, no obstante, una óptica más amplia de la competencia de coordinación. No otra cosa, por ejemplo, es lo que ocurre con los Planes Provinciales de Cooperación, en los que la Diputación coordina inversiones procedentes de las demás Entidades territoriales superiores e inferiores. Es decir, la propia Ley es deudora de un necesario ensanchamiento del campo de percepción de la exigencia jurídica de coordinación. El poder, como el deber, de llevarla a cabo no queda siempre y en todo caso vinculado a la posición de superioridad de unas entidades en relación con otras.

Quizá por ello sea preciso rescatar para el caso la añeja distinción en los modos de atribución de las potestades administrativas: la explícita y la implícita. Para la primera, además, la propia LRBRL ha dejado trazado el camino: las leyes sectoriales, al atribuir competencias a las Entidades Locales, pueden instrumentar competencias de coordinación en favor del Estado o la Comunidad Autónoma. Pero se impone contar también con hipótesis de atribución implícita. Al intérprete no podrán pasarle desapercibidas determinadas situaciones en las que, de una parte, la facultad de coordinación se deduce del contenido mismo de un título competencial; de otra, aquéllas en que la interpretación del título permite apreciar la existencia de un vacío en el contenido o haz de facultades que alberga, que hace imposible o muy difícil el logro de la finalidad pública perseguida: de ahí la necesidad de darle un añadido, concebido en los términos de la vieja doctrina de las *potestades inherentes*.

Esta interpretación integradora queda pendiente de unos criterios que pueden formularse con carácter general: habrán de tenerse en cuenta, sobre todo, la materia o la función a que cada título competencial se refiere como el contenido del mismo. Y es que la competencia de coordinación, entendida como objeto de una atribución implícita, vendría a ser consecuencia de una gradación a establecer entre unas materias u otras, o entre las distintas funciones asumidas por los distintos entes territoriales; en definitiva, *entre los contenidos de los distintos títulos competenciales* que coinciden sobre una misma realidad. En ocasiones, el propio ordenamiento señala la prevalencia de un título competencial sobre otro, en atención a su contenido, primando éste sobre el criterio de superioridad e inferioridad que guarden entre sí los entes. Así ocurre con la actividad urbanística, cuyas determinaciones son establecidas por el Municipio (más las que imponga la Comunidad Autónoma en salvaguardia de los intereses propios) y vinculan a todas las Administraciones Públicas, cualquiera que sea su rango

o nivel. El Plan General de Ordenación Urbana es, por ello, un instrumento que conlleva una consecuencia de coordinación de actividades públicas —además de las privadas—, cualquiera que sea la entidad que las realice. Es, pues, el Municipio el que las coordina, en aras del interés de la ciudad; la excepción, cuando el Gobierno invoque un interés público excepcional o urgente (art. 244 del Texto Refundido de 26 de junio de 1992).

Si en esta y otras hipótesis semejantes puede establecerse que el Derecho positivo otorga la primacía a la *función* por el contenido que le es inherente, en otros casos ese predominio es consecuencia de una comparación entre las materias a que los títulos competenciales se refieren. Hay, desde luego, *materias* que se resisten a una estricta sectorialización: su incidencia es más o menos intensa sobre otras materias, y de ahí que los títulos competenciales que a ellas se refieren tengan una significación generalista, una cierta *vis* expansiva; así ocurre con la seguridad pública, la salud o el medio ambiente. No se trata de que las entes titulares de esas competencias estén en los niveles más altos de la organización y, por ello, haya de prevalecer su voluntad sobre la de otros entes situados en una posición o escalón más bajo. *El problema no es de jerarquización de voluntades, sino de bienes o intereses públicos*. Cuando el Derecho positivo no establece de modo expreso la prevalencia de un bien sobre otro, de una materia sobre otra, las dificultades se elevan para el intérprete. Pero, en todo caso, la entidad titular de una competencia determinada, referida a esas materias que pueden llegar a tener una prevalencia sobre otras, cualquiera que sea el escalón en que quede situada, tiene un título predominante. Y ese predominio conlleva el ejercicio de una más o menos amplia tarea coordinadora, en relación con otras materias o sectores.

#### E) ESTRUCTURA DE LA EXIGENCIA DE COORDINACIÓN EN LA LRBRL

Más que como un principio jurídico general, la exigencia de coordinación ha de ser entendida en el sentido propio de una norma *standard*. Ello permite apreciar, en el caso de la LRBRL, la significación y los contenidos de esta figura. La norma *standard*, en cuanto instrumento de medida, impone al obligado calibrar la concreta situación planteada, valorarla desde el punto de vista de la solución a seguir; después, optar por la más razonable, la más normal, de entre las posibles. A este respecto, la Entidad territorial afectada ha de ponderar, en primer lugar, si la situación de conjunción de intereses es susceptible de abordarse mediante la actuación separada de cada ente o instrumentando una medida de cooperación. Son los propios intereses en presencia los que, a tenor del contenido de las acciones a emprender para

su logro, permiten una estimación determinada: la de si sólo se alcanzarán asumiendo la Entidad territorial superior una facultad coordinadora o todas las competencias decisorias. El perfil del supuesto de hecho dirige al sujeto hacia una u otra consecuencia jurídica. Para esas opciones, la LRBRL matiza el criterio de lo razonable, añadiendo una especificación: procederá la coordinación salvo que los fines públicos a conseguir exijan el desapoderamiento de la competencia decisoria local.

1. *El supuesto de hecho*

a) La situación de los distintos intereses públicos

1.º Concurrencia de intereses públicos, confiados a Entidades administrativas diferentes

En una organización —y la Administración Pública lo es— se da, como una evidencia, una manifestación de intereses que es común a todos sus integrantes; la razón de integración estriba, precisamente, en que todos participan, hacen suyo, ese interés que les es propio, pero que trasciende su esfera individual para radicarse también en la de los demás componentes. Junto a los intereses que se comparten, los peculiares o «privativos» de cada uno. Cuando el problema se observa desde la perspectiva de las colectividades territoriales, el dato de la coincidencia y superposición de todas ellas sobre el territorio permite concluir que el interés de cada una no llega a encontrar un punto de condensación y sustantivación tal que se presente rigurosa y plenamente diferenciado del que cabría asignar a las colectividades territoriales más amplias, en las que se inserta y de las que forma parte. Se puede por ello afirmar que los intereses se presentan en situación de paralelismo o complementariedad. De lo que se desprende la posibilidad de que una colectividad, al tiempo que realiza lo necesario para satisfacer su propio interés, puede estar atendiendo al interés de la colectividad superior, y viceversa. Además de que mediante la correspondiente suma de actividades se pueden conseguir los intereses comunes o facilitar la consecución de los propios.

2.º Intereses que no están contrapuestos, sino en situación de paralelismo

La satisfacción del interés público de una Entidad territorial no pasa, como un *fatum*, por el sacrificio de los intereses propios de otra.

Tal satisfacción puede abordarse, jurídicamente, por cada sujeto al margen de la conducta del otro u otros. Debe añadirse que, no obstante, tales intereses son, entre sí, homogéneos o complementarios. La homogeneidad puede desembocar en actuaciones paralelas o fundirse ambas en una sola mediante el esfuerzo en común de los interesados, con el consiguiente ahorro de medios; la complementariedad exige, por su parte, una recíproca atención, al menos, de lo que cada uno hace, porque puede ser perjudicial para el otro. En último término, los portadores de intereses propios pueden estar en situación de co-participación de un interés que les es común. *Dándose esta colocación de los intereses, el Derecho ha de proteger un determinado resultado, a deducir de las acciones que puedan emprender los distintos sujetos.* Protección que pueda tener por objeto: 1.º, la evitación de la perceptible incidencia negativa que en la esfera individual de uno puede derivarse de la actuación del otro; 2.º, la funcionalización de un ahorro de medios, brindando fórmulas para actuaciones individuales coherentes; 3.º, la eliminación de obstáculos o distorsiones, provocadas por la actuación de cada uno, en la consecución del interés que les es común. La Ley Básica de Régimen Local, por ejemplo, recoge este diseño del presupuesto de hecho en su *artículo 10.2* cuando dispone que

«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».

El legislador trata, pues, de dibujar un campo, lo más amplio posible, en el que pueden aplicarse las técnicas jurídicas de coordinación. Parece claro a este respecto que ese artículo, a efectos de su aplicación, tiene dos segmentos diferenciables; uno, primero, constitutivo del núcleo, cuando se dan intereses públicos que se presentan en situación de concurrencia o complementariedad; otro, más genérico, en el que el interés local trasciende la esfera que le es propia, presentando una incidencia en intereses públicos propios de otras Administraciones Públicas. En realidad, esa incidencia se presentará prácticamente siempre: la simple cohesión institucional lleva, casi en todos los casos, a la incidencia de unas actividades públicas sobre otras. Resulta, por ello, conveniente entender el precepto sobre la base de que la incidencia de la actividad local en la esfera ajena sea relevante.

3.º Intereses que pueden ser satisfechos mediante la actuación de los titulares de los mismos

La descripción del supuesto de hecho adolece, sin embargo, de una falta de precisión que debe salvarse recurriendo a una interpretación sistemática de la propia Ley citada. No se trata tan sólo de una situación de concurrencia de intereses públicos confiados a Administraciones diferentes. Es necesario, además, que puedan ser satisfechos, cada uno de ellos, sin merma o menoscabo para los demás. De lo contrario, la concurrencia impondría una valoración de esos intereses y el consiguiente sacrificio de alguno de ellos, en aplicación de otra regla concretamente establecida por el Derecho positivo.

Pero además, y sobre todo, es que se ha de tratar de hipótesis en que cada uno de los entes en presencia pueda por sí sólo asumir la consecución de su propio interés. En cierto modo, es lo que determina el apartado 3 de ese artículo 10 cuando señala que

«las funciones de coordinación no afectarán en ningún caso a la autonomía de las Entidades Locales».

4.º Intereses, no obstante, que pueden quedar mejor satisfechos con un ahorro de medios, si la actividad de consecución se aborda o realiza teniendo en cuenta la situación fáctica de interdependencia de los sujetos

En último extremo, la conducta de cada sujeto puede realizarse diferenciada, autónomamente, según las previsiones del ordenamiento. Pero si no se pone remedio se producirá un perjuicio para algunos de ellos, o no se logrará un objetivo o finalidad que son comunes a todos. Se trata, pues, de que la situación de *interdependencia* fáctica o de hecho pueda transformarse en una interdependencia propiamente jurídica. Esta interdependencia tiene como presupuesto que nadie haya de abdicar de la propia conducta, de la propia actuación. La situación, en principio, parece que no debe llevar consigo un desapoderamiento del poder jurídico o la competencia que a cada uno corresponde. Estamos, pues, ante una pluralidad de sujetos, o, en general, de «centros de referencia» en el lenguaje de GIANNINI, cada uno de los cuales está legitimado para actuar por sí, en principio sin interferencia alguna por parte de los otros.

De la evidencia provocada por la situación de hecho surge una primera exigencia: la de asumir cada sujeto una *conducta evitadora* del perjuicio de los intereses del otro u otros. Pero esta exigencia se traduce

por el Derecho positivo en imperativos diversos. Obsérvese, en este sentido, cómo la tradición jurídica ha ido dando vida a principios muy generales, como el que prohíbe dañar al otro, del que luego se desprende la doctrina del abuso del derecho; o el comportamiento *civilliter* del titular de la servidumbre predial. La propia experiencia jurídica llega a construcciones más detalladas, como la que plasma en las llamadas *relaciones de vecindad*. Por su parte, la homogeneidad de intereses encuentra en las diversas fórmulas de unión funcional —comunidades de bienes, sociedades, técnicas consorciales— el marco adecuado para su desenvolvimiento. La exigencia de protección del interés superior parte, en cambio, de la base de que los sujetos están más o menos formalmente insertos en una organización o estructura que, al tiempo que los alberga, proporciona cobertura al interés común a todos; esa estructura está, de algún modo, exteriorizando un grupo o formación social determinada.

No se tratará tan sólo, en una pluralidad de hipótesis, de una simple evitación de un perjuicio; es que, además, el esfuerzo de cada sujeto puede realizarse de modo que, teniendo en cuenta el que los demás despliegan, pueden entre todos producir *un ahorro de medios o una más plena consecución de los intereses perseguidos*.

b) Concurrencia en el objeto o el contenido de las competencias, la finalidad o los beneficiarios

Los intereses públicos encuentran, a los efectos de su satisfacción, la cobertura adecuada en los títulos competenciales; son ellos los que legitiman la actividad encaminada a su consecución. El *standard* de coordinación se hace presente, precisamente, cuando una pluralidad de entes son portadores de títulos competenciales en situación de concurrencia; concurrencia sobre un mismo objeto o realidad, en cuanto al contenido de las competencias de cada uno, las finalidades perseguidas o los beneficiarios afectados por las diversas acciones públicas. Así, pues, la concurrencia puede presentarse de muy diversas maneras. Es constante, por ejemplo, la coincidencia de acciones administrativas sectoriales, sobre un mismo objeto o realidad o sobre los mismos afectados. El ordenamiento, en tal caso, ha debido medir previamente el alcance de cada uno de los títulos competenciales coincidentes a efectos de que la incidencia de cada una no genere una superposición o solapamiento en relación con los demás. Es claro, sin embargo, que aun en tal caso puede generarse una situación de interdependencia entre todos: no sólo para que no se estorben mutuamente, sino para que además entre todos puedan alcanzar una mayor eficacia social. Un ejemplo típico de este supuesto lo proporciona el despliegue de com-

petencias tendentes a la revalorización de territorios mediante inversiones para su desenvolvimiento económico y social. Si la gama de inversiones se realiza concentrándolas sobre un punto determinado, se podrá conseguir un efecto multiplicador de su impacto: es la conocida política de polarización de acción intensiva y múltiple sobre un punto del territorio para provocar desde él el crecimiento del espacio circundante. En este caso, el ordenamiento ha de contar con el instrumental adecuado para que se genere una situación de interdependencia con la consiguiente vinculación (eliminación de la discrecionalidad para determinar por sí solo cada ente el lugar en que situar la inversión que le compete) entre las distintas entidades inversoras.

Dicha vinculación aparece reflejada, en ocasiones, a través de programas o planes. De estos últimos constituye un buen ejemplo la planificación urbanística. En el plan se contempla una pluralidad de acciones sectoriales destinadas a la transformación del suelo, construcción de infraestructuras y dotación de los servicios necesarios para la colectividad asentada sobre el territorio. El plan de urbanismo constituye, pues, aunque no sea solamente ésto, un instrumento jurídico destinado a la coordinación en el tiempo y en el espacio de una pluralidad de actividades administrativas —también de particulares— procedentes normalmente de varias Administraciones Públicas.

No siempre, sin embargo, esta coincidencia sobre el objeto lleva a la situación de interdependencia que contempla la directiva de coordinación. El propio ordenamiento puede, en ocasiones, contemplar como prevalente un interés público determinado y, por consiguiente, dejar a la entidad portadora del mismo exenta del vínculo de interdependencia. Es el supuesto que contempla el propio Derecho urbanístico en el artículo 244.2 de la Ley del Suelo, que permite a la Administración del Estado excepcionar el planeamiento urbanístico y realizar obras por razones de «urgencia o excepcional interés público» al margen de las previsiones de aquél. La hipótesis aparece razonada en la Sentencia del Tribunal Constitucional 56/1986, de 13 de mayo, que resuelve un conflicto de competencias otorgando prevalencia al ejercicio de las del Estado en materias de seguridad pública, aduanas y obras públicas de interés general.

Otras hipótesis de concurrencia derivan no tanto —o no solamente— de la coincidencia sobre el objeto cuanto de que, además, el *contenido* de cada una de las competencias que concurren tienen un carácter complementario: los distintos títulos competenciales legitiman a cada ente el desarrollo de una actividad que se complementa con la que es propia de otro u otros. Se suelen denominar estos supuestos como de competencias compartidas. Un típico ejemplo nos lo proporciona el ramo administrativo de la vivienda.

## 2. *La consecuencia jurídica*

### a) Modalidades de configuración de la situación de interdependencia en el ámbito de la coordinación

El imperativo de coordinación incide sobre la esfera jurídica de los sujetos de una manera propia, distinta de la que otros *standards* permiten frente a semejantes situaciones de interdependencia. Dicha incidencia adopta las técnicas propias de una limitación, un deber o un poder jurídico en cada caso característicos:

#### 1.º Puede constituir una limitación o prohibición

La doctrina ha construido la teoría de las *limitaciones* intentando un contraste entre éstas y los *límites* de un derecho, una facultad o un deber. Estos últimos vienen a constituir los confines o bordes finales que definen y acotan un poder o deber jurídico, de modo que permiten averiguar lo que queda dentro o fuera de los mismos. Las limitaciones, en cambio, se sitúan en el interior del ámbito que abarca un poder jurídico. *En el entorno o esfera de dicho poder quedan eliminadas determinadas posibilidades de decisión o actividad.* En nuestro caso, la incidencia del *standard* de coordinación lleva consigo la negación de todas aquellas posibilidades de decisión o actividad de las que pueda resultar un perjuicio o resultado desfavorable para los intereses de otra Administración, concurrentes con la que actúa, o complementarios de los de la misma. La *Sentencia* del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre, sintetiza la doctrina sentada al respecto: la «coordinación general... implica un límite efectivo al ejercicio de las competencias». Así, también, en las *Sentencias* 32/1983, de 28 de abril; 80/1985, de 4 de julio, y 27/1987, de 27 de febrero.

La limitación se hace efectiva, ante cada caso concreto, mediante la abdicación o renuncia a una determinada decisión o quehacer, adoptada por el sujeto en acatamiento del *standard* de coordinación y del criterio de conducta que aloja. Ahora bien, en determinados supuestos es la propia legalidad la que ha contemplado el supuesto y a la vista del mismo concreta el *standard* estableciendo una determinada *prohibición*; esto es, la interdicción de una determinada conducta, en tanto puede no resultar respetuosa o conllevar un perjuicio para los intereses públicos confiados a otras Entidades administrativas. Como limitación, la coordinación pretende impedir todo perjuicio o sacrificio de los intereses de que es portadora una Administración distinta de la que actúa cuando dicho perjuicio o sacrificio no es legítimo. A este desig-

nio responde, por ejemplo, el artículo 5.2 de la Ley de Ordenación de Transportes Terrestres de 30 de julio de 1987; según el mismo, el ejercicio de las competencias por cada ente y órgano administrativo «no podrá realizarse de tal manera que impida u obstaculice la efectividad de los encomendados a los restantes en cuanto fueran conducentes al cumplimiento de los principios o bases del sistema de transportes terrestres». Desde esta perspectiva, pues, la coordinación supone una alternativa a la situación de sacrificio de un interés público en aras de la consecución de otro cuando ambos pueden lograrse. Frecuentemente, por ello, la *limitación* se configura como *múltiple y simultánea* en cuanto gravamen impuesto a las diversas entidades presentes en un sector de actividad administrativa. Como señala la Sentencia de 28 de octubre, ante un supuesto de actuaciones contradictorias basadas cada una en un título jurídico propio de la entidad actuante, «la antinomia que pudiera existir entre las actuaciones de la Administración del Estado y las del Municipio sevillano *no puede resolverse* de modo simplista ni recurriendo al fácil remedio de la supremacía del ordenamiento estatal ni tampoco acudiendo al recurso brindado por este tipo de autonomía» (la de las Entidades Locales); es que la propia competencia no ampara modos o hipótesis de ejercicio que lleven a un resultado prohibido por la norma de coordinación.

## 2.º La configuración como un deber jurídico

Al servicio de la coordinación, el Derecho positivo establece también una tipología de deberes bastante amplia: deberes *negativos* —que implican una conducta de abstención o respeto— y *positivos*, que conllevan una actitud de dar o hacer; *sustantivos* o meramente *instrumentales*. En último término, si todos ellos tienen carácter *concreto*, pues su objeto y contenido han sido previamente delimitados por el ordenamiento, en otros casos éste impone el deber como la típica *situación jurídica preliminar*: en ésta, el sujeto es impulsado a la creación y configuración de específicas relaciones jurídicas que respondan a los objetivos propios de la coordinación. La LRBRL recoge estos supuestos. Así, en lo que concierne a los *deberes negativos*, de respeto o abstención, se pronuncia el *artículo 57*, en sus apartados *a)* y *b)*:

«para la efectividad de la coordinación y eficacia administrativas, las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, de un lado, y las Entidades Locales, de otro, deberán, en sus relaciones recíprocas:

*a)* Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias y las consecuencias que del mismo deriven para las propias.

b) Ponderar, en la actuación de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquéllos cuya gestión está encomendada a las otras Administraciones.»

Estas genéricas afirmaciones del legislador pueden y deben, sin embargo, ser reconducidas a la institución del deber jurídico de contenido negativo. Su concreción se ha de encontrar en las ordenaciones sectoriales. Pero, ello aparte, parece conveniente recordar que la Ley, en los preceptos transcritos, está recogiendo la dimensión negativa, de respeto o abstención, que alberga el *standard* de coordinación. Lo trascendente es tener en cuenta que el Derecho positivo formaliza a veces la consecuencia jurídica —el imperativo propio de la norma— de forma abierta, de suerte que el mandato no resulta unidireccional, con previsión singular y concreta de la conducta a seguir; salvo en el caso de que la experiencia haya permitido al legislador singularizar y aislar un supuesto de hecho y su correspondiente consecuencia jurídica. Cuando esto no ocurre, cuando el legislador no puede concretar, se remite al criterio genérico de conducta normal, la que incluye, como legítimas, diversas soluciones: todas las que puedan calificarse como *normales* a la vista de la concreción, en cada caso, del supuesto de hecho.

### 3.º El otorgamiento de un poder o poderes jurídicos: la competencia de coordinación

El *standard* de coordinación adquiere una concreción de su contenido al proyectarse sobre los diversos ámbitos de la organización y actividad administrativas. Dicha concreción presenta dos cuestiones: una, la del sujeto o sujetos que han de realizarla, y otra, el instrumental jurídico a través del cual se lleva a cabo. En lo que hace a los sujetos, se dan a su vez dos alternativas: en la primera de ellas *uno de los entes* en situación de interdependencia recibe del ordenamiento *la competencia de coordinación*, determinando las limitaciones, deberes y poderes que se reserva y que impone a las demás entidades; la otra situación es aquélla en que *el aseguramiento de la coordinación corre a cargo de los afectados* que, por sí solos o de común acuerdo, establecen las reglas de conducta necesarias. El otorgamiento a una determinada entidad de la competencia de coordinación es consecuencia normalmente de su posición general de superioridad en la organización administrativa general. Pero, además, se trata de supuestos en que las competencias están repartidas ampliamente entre otras categorías de entidades, de suerte que se impone la sustantivación, a favor del ente superior, de un título competencial con el que, generando determinadas li-

mitaciones y deberes, la pluralidad de acciones sean coherentes entre sí y logren un resultado cualitativamente superior a la simple suma de todas ellas. Veamos ahora la configuración, en la LRBRL, de la competencia de coordinación otorgada a la Administración estatal y autonómica en relación con la Administración local.

### III. LAS TECNICAS DE COORDINACION EN LA LEY BASICA DE REGIMEN LOCAL

#### A) LAS ARTICULACIONES ORGÁNICAS, A EFECTOS DE COORDINACIÓN

La LRBRL proporciona un primer ámbito de desenvolvimiento de las conductas de coordinación mediante la previsión de órganos *ad hoc*. Solamente matiza que «serán únicamente deliberantes o consultivos». Es decir, y de acuerdo con una de las claves de la coordinación, órganos que no asumen facultades decisorias en detrimento de las entidades llamadas a coordinarse. Debe distinguirse esta articulación orgánica de la que es propia de la colaboración. Aquí se trata, sobre todo, de un presupuesto imprescindible para la coordinación: la información mutua, el intercambio de opiniones, la posibilidad de formar ideas u objetivos comunes de cara a problemas cuya solución moviliza las competencias de unos y de otros. De este modo, la Ley deja a un lado la extensa trama de relaciones interadministrativas entre las Entidades territoriales cuyo centro de gravedad es la cooperación (mancomunidades, Consorcios, Convenios, etc.). En todas ellas, no obstante, la coordinación aparece como un *resultado*, una consecuencia de la cooperación. Es que, para la LRBRL, la coordinación quedaría en el nivel mínimo de intensidad de las relaciones interadministrativas.

#### B) LOS PLANES SECTORIALES DE COORDINACIÓN

Según se ha insistido ya, la competencia coordinadora sobre las Entidades Locales corresponde tanto al Estado como a las Entidades autonómicas. A ese respecto, la LRBRL señala en su artículo 59 lo siguiente:

«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 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.

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».

El plan sectorial ha de tener por objeto *una materia, servicio o competencia determinados*. Esto es, un ámbito sectorial singular. No estamos, pues, ante el ejercicio de poderes generales de planificación; aunque el plan sectorial puede ser una consecuencia de la competencia de planificación estatal referida a la economía, o de la de ordenación del territorio por la Comunidad Autónoma. El objeto abarcado por el plan sectorial puede ser una «materia» o «servicio» contemplados de modo directo, o una «competencia»; cuando el plan tenga por objeto ésta última, su sentido será bien distinto: estaríamos ante la denominada planificación administrativa. Esto es, un conjunto de previsiones relativas al quehacer mismo de las Entidades territoriales afectadas. A su vez, el plan tiene un *contenido* que el legislador dibuja del siguiente modo: llevará a cabo la definición concreta de los intereses generales del Estado o las Comunidades Autónomas en un sector o materia; y esa definición se realizará mediante la «fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente».

La planificación, en cuanto técnica de coordinación, queda dispuesta por la LRBRL en situación de subsidiariedad: se recurrirá a ella cuando la coordinación no pueda alcanzarse, en un sector determinado, por otros medios: ejercicio, por las Entidades Locales, de la propia competencia ponderando la presencia de intereses públicos a cargo de las Entidades territoriales superiores (*art. 55*), y coordinación llevada

a cabo mediante órganos *ad hoc* (art. 58). Por otra parte será de aplicación preferente frente a la hipótesis de desapoderamiento de las facultades decisorias de los Entes Locales, contemplada en el artículo 62. La competencia planificadora sólo puede ser configurada mediante Ley, estatal o autonómica. La LRBRL se refiere a las leyes «reguladoras de los distintos sectores de la acción pública». Es decir, las mismas leyes a las que el artículo 2 encomienda la atribución de competencias sectoriales a los Entes Locales. Es, en realidad, en estos marcos de ordenación en donde se dibuja la función que el Régimen Local ha de asumir en el contexto del Estado y de cada Comunidad Autónoma. De ahí la trascendencia teórica y práctica de medir el posible alcance de las medidas planificadoras.

Desde luego, esos planes sectoriales sólo pueden encontrar su fundamento, su legitimidad, en la exigencia de coordinación. No será, pues, una planificación directiva: a través del plan, ni la Administración estatal ni la autonómica pueden imponer a los Entes Locales obligaciones nuevas ni distintas de las que les atribuye la Ley. La planificación, a efectos de coordinación, ha de constituir una consideración global del sector. En la misma, cada Entidad aparece con sus propias competencias; competencias, además, a ejercer en el régimen de autonomía que la Constitución les reconoce. La coordinación, además, no ha de afectar a esa autonomía (art. 10 de la LRBRL). El plan se circunscribe, como señala el artículo 59, a la «definición concreta... de los intereses generales o comunitarios» en el sector; de acuerdo con ellos, realiza «la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia». Son, a su vez, esos objetivos y prioridades los que han de trasladarse y tener una expresión concreta por parte de cada Entidad Local: cuando ejerza sus facultades de «programación, planificación u ordenación de los servicios o actividades» de que se trate.

En principio, pues, el legislador ciñe el alcance de la competencia coordinadora al ámbito propio de la planificación sectorial y en el sentido siguiente: la planificación local queda vinculada a las previsiones para el sector establecidas por el planificador estatal o autonómico. Eso conlleva que no debe haber relaciones jurídicas directas entre unos y otros Entes más que, en todo caso, en el seno de los procedimientos de elaboración de los planes o programas. Así lo impone, además, con carácter general, el artículo 58.2:

«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».

Relaciones jurídicas, pues, en el seno de los procedimientos de elaboración de previsiones; y siempre a efectos del ejercicio de facultades mutuas de información, propuesta y crítica. Pero, una vez elaborada la planificación local, la Entidad local correspondiente no quedará sometida a ninguna otra vinculación añadida; ni la Entidad territorial superior podrá recabar poderes de fiscalización y control propios relativos a los actos de ejecución de las previsiones. Es normal, sin embargo, que, como ocurre en la planificación de objetivos, el propio plan sectorial haya previsto estímulos o, en general, medidas de apoyo para las actividades o conductas más adecuadas a la consecución de aquéllos. Esto puede dar lugar a la puesta en práctica de medidas de fomento en favor de los Entes locales, o de relaciones estables de colaboración. Pero uno y otro supuestos encuentran en sí mismos, no en el plan, su fundamento y fuerza de obligar inmediatos. Como contrapunto, la sanción de retirada de subvenciones o apoyos, en caso de incumplimiento de las previsiones del plan.

El plan sectorial, según la LRBRL, se ha de ceñir a la fijación de objetivos y al señalamiento de prioridades. Es decir, no debe contener previsiones relativas a actuaciones locales concretas ni, en general, a los medios que habrán de emplear para alcanzarlos. Es decir, el plan, en lo que concierne a las Entidades Locales, no puede constituir una anticipación de la conducta o la actuación a cargo de esas Entidades, a base de tomar decisiones por ellas; ni debe proyectar contenidos referentes a los actos o acuerdos locales: ésta es la materia propia de la planificación ulterior, la que ha de realizar por sí misma cada Entidad local. Vale, a este respecto, recordar la situación que examina y resuelve la *Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de junio de 1987*. Mediante Decreto-ley se promulgan unas «directrices» para el planeamiento urbanístico a realizar por los Municipios del Área Metropolitana de Madrid. Una de ellas determina que «los Planes Generales (de Ordenación Urbana) introducirán las determinaciones necesarias para favorecer en el nuevo desarrollo residencial... las viviendas de protección oficial». Al margen de que carezcan de sentido las determinaciones de contenido distinto del propiamente urbanístico —que es lo que la sentencia declara— es que unas directrices que intentan la coordinación del planeamiento urbanístico no pueden sustituir la voluntad municipal en el establecimiento de las determinaciones del plan. Ni tampoco condicionaría hasta tal punto que el acatamiento del plan de objetivos —esas directrices lo eran, en realidad— llegue a ser equivalente al cumplimiento de la orden de un superior.

La vinculación del plan sectorial no se realiza, pues, en atención al contenido, sino a la *finalidad* de la actuación local. Es el elemento *fin* el que proporciona la dimensión reglada de los actos o acuerdos locales en el sector contemplado por el plan sectorial; y no sólo ellos, sino

también los instrumentos jurídicos que sirvan como punto de apoyo de dichas actuaciones; sustancialmente, el presupuesto de cada Entidad, que debe proporcionar la adecuada cobertura financiera a las mismas.

Resta añadir que el plan sectorial conlleva una vinculación múltiple: es también el propio planificador, estatal o autonómico, el que queda autolimitado por sus propias previsiones. El plan sectorial refleja una disposición de objetivos común para todas las Administraciones que se mueven en el ámbito ordenado. En la misma medida, conlleva una reflexión sobre problemas pendientes en el sector; esa reflexión, además, crea el marco de información y comunicación administrativas, indispensable para el juego adecuado de la coordinación. Parece lógico establecer, además, que tendrá un cierto grado de incidencia sobre los particulares situados en el ámbito a que las previsiones se refieren. Pero esa incidencia sólo puede calibrarse caso por caso; no pueden sentarse reglas generales.

La LRBRL remite también a las leyes sectoriales el tema clave en materia de coordinación, de la garantía en cumplimiento de las previsiones establecidas por estos planes sectoriales. El artículo 59.2 señala:

«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».

Este precepto, creemos, *no habilita ni permite control alguno del Gobierno o el Consejo de Gobierno correspondiente*, sino que, en todo caso, el control a que se refiere *lo han de ejercer las Cortes Generales o la Asamblea legislativa* sobre su propio Poder ejecutivo. No es fácil pensar en mecanismos de control directo como aprobaciones, suspensiones o revocaciones de acuerdos locales por parte de las instituciones referidas. Más bien cabe manejar hipótesis de sanción indirecta u oblicua; es decir, mecanismos de incentivación y desincentivación de determinadas actuaciones de las Entidades Locales. En todo caso, parece que *este artículo 59.2 no pretende generar ningún tipo de relaciones de control entre los poderes ejecutivos y la Administración Local*. A lo sumo si se otorgasen al correspondiente Ejecutivo facultades de sanción, en ese sentido indirecto u oblicuo, la Ley sectorial debería señalar los poderes de control que las Cortes Generales se reservan sobre el Gobierno de la Nación, a efectos de fiscalizar el ejercicio de tales poderes que la Ley le otorgue; o de la Asamblea legislativa en relación con el correspondiente Consejo de Gobierno. *El papel de las Cortes o la Asamblea legislativa puede ser, pues, de control sobre el correlativo poder ejecutivo; y no debe entenderse en otro sentido que en el de ga-*

*rantía de las autonomías locales.* Las Cortes o el Parlamento regional serían en esta interpretación de la Ley los garantes de la autonomía local frente al Poder ejecutivo de que se trate.

### C) LAS DIRECTRICES DE ACTUACIÓN

Constituyen una figura de perfil borroso en nuestro Derecho público. En principio, puede entenderse que forman parte de un género al que las Leyes administrativas (de Procedimiento, de Régimen Jurídico de la Administración del Estado) se refieren con la expresión «Disposiciones Generales». Desde el punto de vista de su naturaleza, es preciso diferenciarlas, dentro de ese género, de las normas jurídicas y de las Circulares e Instrucciones. La distinción apunta hacia la diferente sustancia y a la vinculatoriedad para los destinatarios. Siempre, pues, desde el punto de vista del contenido; y, desde luego, al margen del fenómeno de que unas directrices puedan encontrar en la Ley —como en el Reglamento— el cauce o forma de expresión: tal supuesto, nada extraño desde luego, no debe suponer, por sí solo, una alteración de la naturaleza y sentido jurídico de la directriz.

En la directriz se encuentra, en primer lugar, una previsión de la conducta a seguir por los destinatarios. En ello, desde luego, coincide con la norma jurídica. Pero hay una primera diferencia: la directriz no crea Derecho, no innova el ordenamiento, sino que lo ejecuta. Forma, pues, parte de la tarea de aplicación del Derecho. Aunque pueda referirse en términos de abstracción a los supuestos de hecho y su correlativa consecuencia jurídica, como en la norma, la directriz asume la función, precisamente, de descomposición de los elementos de la estructura de aquélla, distinguiendo y clasificando los grupos de supuestos y sus distintas consecuencias. En este dato, el de fidelidad a la norma y descomposición analítica de su contenido, las directrices coinciden con las denominadas Circulares e Instrucciones. Como coinciden también en un segundo rasgo: el de que para cada una de las hipótesis recogidas contienen una opción interpretativa de la norma aplicable. Por consiguiente, la directriz, como la Circular, encuentra su contenido sustancial en la elección de una de las interpretaciones posibles de la norma: la más adecuada al fin perseguido o a las posibilidades que brinda la situación existente.

La teoría insiste, en ocasiones, en que esa previsión sobre la conducta del destinatario no debe ser completa, total. El propio Tribunal Constitucional, en la *Sentencia 27/1987, de 27 de febrero*, señala que no es legalmente posible que las directrices «prefiguren exhaustivamente el contenido de la actividad del ente coordinado agotando su propio ámbito de decisión autónoma». Igualmente, R. TREVES ha dis-

tinguido desde este punto de vista la orden y la directriz: ateniéndose a un aspecto cuantitativo, a la misma o mayor dosis de discrecionalidad que una y otra dejan a los destinatarios en el instante de su cumplimiento. Es preciso, no obstante, separar dos temas: el del grado de determinación de la conducta del destinatario y el de la fuerza vinculante que, respectivamente, tienen la directriz y la orden, o que es lo que aquí importa, la Circular. En lo que atañe al primero de ellos, la cuestión no reside tanto en un problema de cantidad, sino de cualidad: la prefiguración de la conducta de los destinatarios, del contenido de esa conducta, depende de la finalidad misma de la directriz; esto es, interpretar la norma integrando en dicha interpretación las exigencias derivadas del *standard* de coordinación. Es este último el que impone una *interpretación integradora*. Y, mediante ella, contempladas las diversas interpretaciones posibles, optar por la más idónea para los objetivos que, desde luego, se pueden cumplir sin necesidad de una prefiguración acabada y completa del contenido de la conducta de los destinatarios. En ciertos casos, la directriz concreta el *modo de ejercicio* de determinadas competencias de los destinatarios; en otros, la *finalidad* específica que con dicho ejercicio alcanzase.

Un tema bien diferente es el de la vinculación que genera en los destinatarios. En principio, la autoridad de la directriz encuentra su soporte en la propia posición del que la emite, en relación con la de los sujetos pasivos de la misma. En la medida en que es una declaración de voluntad de quien la produce, su valor vinculante reside en el propio poder otorgado por el ordenamiento a dicha voluntad. En el caso de las Circulares, esa declaración de voluntad encuentra su punto de apoyo en la relación jerárquica entre superior e inferior. De ahí que en la Circular concorra en el obligado un doble deber: el de observancia de la norma que la Circular interpreta y el de obediencia al superior. Deberes que son distintos, como bien muestra el Código Penal cuando ampara a quienes se encuentran en la situación de observar la norma a costa de la dejación del deber de obediencia, y viceversa. En la directriz, en cambio, sólo existe en principio el deber de observancia de la norma; pero *ese deber no se refiere solamente a la norma interpretada, sino también a la interpretación misma*, en cuanto realizada teniendo en cuenta otra norma más: la que impone la coordinación. Y ello porque el ordenamiento ha dotado a uno de los entes en presencia de la competencia bastante para emanar las directrices de coordinación. Es decir, ha conferido a una entidad la función de concreción del *standard*; mediante ella, esa entidad interpreta y especifica el deber o deberes jurídicos que la norma ha impuesto previamente a los destinatarios de la directriz.

Es ahora cuando podemos volver a reunir las dos temáticas que, en ocasiones, se presentan confundidas: la del alcance de la predeter-

minación de conductas, en cuanto contenido de las directrices, y la de su fuerza de obligar a los destinatarios. La competencia de coordinación, en cuya virtud se emiten las directrices, tiene en ellas una determinada manifestación: el titular de esa competencia ostenta la facultad de determinar, entre las opciones interpretativas posibles, la más acorde y que mejor se integre en la exigencia normativa de coordinación. Pero su declaración de voluntad interpreta la norma. Por sí sola, la directriz no genera una vinculación directa entre la voluntad de quien la emite y quienes son sus destinatarios. Las funciones de coordinación, como señala el artículo 10 de la propia LRBRL, «no afectarán en ningún caso a la autonomía de las Entidades locales». No se da, pues, la voluntad de un superior movilizándolo, en un sentido determinado, la voluntad de un inferior, la posición de superioridad se limita a la tarea de interpretación de la norma aplicable. Se elimina, de ese modo, un margen de discrecionalidad otorgado por la norma a los destinatarios de la directriz. En el destinatario, pues, recae el puro deber de observancia de la norma; pero ese deber de observancia se extiende también a la exigencia de coordinación y, por ello, habrá de acatar la interpretación que le señala la directriz. Pero no hay, en el titular del poder de emanar directrices, una relación directa con los destinatarios, de modo que pueda llegar a apreciar la existencia de una transgresión jurídica y, como consecuencia, pueda disponer de la facultad de imposición de la conducta prevista. Es, en este punto, donde la evolución nos presenta, en ocasiones, el recurso a medidas que, de modo abierto o soterrado, pretenden incrustar en la coordinación mecanismos propios de la jerarquía. En otros casos, teniendo en cuenta que las directrices contienen sobre todo criterios de actuación, se ha llegado a la conclusión de que estamos ante una obligación de cumplimiento «intermedia», como en el concepto de la directiva en SANTI ROMANO, o el consejo del legislador a que se refiere BOBBIO.

En vez de ello, lo que hay que señalar —volviendo a contactar contenido y vinculatoriedad— es que las directrices se refieren con un carácter abierto a cada uno de los grupos de supuestos de hecho y de las consecuencias. De ahí que, al menos con carácter general, no alcancen, como se dijo, una predeterminación acabada de la conducta de los destinatarios. Estos, y más cuando se trata de la coordinación, conservan un margen de elección, de discrecionalidad. Ese margen puede llegar a abarcar, incluso, la actitud de la observancia de la norma en forma distinta de la preconizada por la directriz. El concepto de transgresión jurídica aparecerá, pues, en cuanto infracción de la norma, y no de la interpretación de la misma llevada a cabo por la directriz: caben, en efecto, otras interpretaciones o «conformaciones» del deber impuesto por la norma; tratándose, además, de un *standard*, la conducta *razonable* que se exige puede no ser única: la transgresión

jurídica aparece, como se señaló, una vez que se traspasa el umbral de la racionalidad o normalidad. Y ello no afloja, pero sí se matiza, el deber de observancia. Tal deber existe, pero en caso de divergencias interpretativas entre el autor de la directriz y el destinatario, ni aquél puede estimar la discrepancia como una transgresión jurídica ni puede reaccionar eliminando los efectos de la conducta del destinatario. Uno y otro aspectos quedan reflejados, entre otros, en dos fallos jurisprudenciales. Por una parte, el de la *Sentencia* del Tribunal Supremo de 5 de febrero de 1979. En ella se examina el desajuste entre una decisión de la Administración del Estado y las directrices contenidas en el III Plan de Desarrollo Económico y Social. La Sentencia se apoya sobre un fundamento que, a nuestros efectos, es de menor interés: que las directrices figuraban en una Ley y, por tanto, es de apreciar una infracción en la misma. Pero, para apreciarla, ha tenido en cuenta una conducta abiertamente desviada de tales directrices.

La *Sentencia del Tribunal Constitucional* 27/1987, de 27 de febrero, examina mecanismos de esta índole, establecidos en la Ley de 4 de octubre de 1983, de la Generalidad Valenciana a favor de la Comunidad Autónoma y en relación con las Diputaciones Provinciales. Su artículo 11 dispone que, en caso de incumplimiento de las directrices emanadas, sobre servicios declarados de interés general por la Comunidad Autónoma, si bien objeto de la competencia provincial, permitirá a la Generalidad suspender las subvenciones o asignaciones a las Diputaciones, lo que el Tribunal Constitucional estima adecuado a la legalidad; no lo entiende así cuando examina la facultad de suspensión de acuerdos de las Diputaciones, otorgada al Consell, ya que se infringiría el principio de autonomía local. Se traza de este modo el contorno de la posición de supremacía de la entidad que emana las directrices de coordinación.



# Aportaciones extranjeras

