

Los principios de la actividad administrativa y las relaciones entre las Administraciones

SUMARIO: 1. PRINCIPIOS GENERALES DE ACTUACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DE RELACIÓN INTERADMINISTRATIVA. 2. LAS NOVEDADES EN MATERIA DE CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS. 3. LAS RELACIONES CON LAS COMUNIDADES EUROPEAS. 4. DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS.

1. PRINCIPIOS GENERALES DE ACTUACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DE RELACIÓN INTERADMINISTRATIVA

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común, tuvo como virtualidad esencial, en lo que aquí se analiza, el establecer una serie de principios generales de actuación de las Administraciones Públicas que más tarde se incorporan a las propias normas organizativas dictadas en el ámbito de la Administración General, esto es, en primer término, en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y, más tarde, y de una forma más concreta en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. La nueva regulación trata de incorporar principios de formulación jurisprudencial.

dencial, esencialmente, y que tienen por objeto delimitar un marco diferente en las relaciones con los ciudadanos. Éste era, sin duda, un avance positivo que ahora con la incorporación de nuevos principios se ve reforzado con el alcance y la extensión que más adelante se indicará.

Al lado de esto y desde esta perspectiva general, el esquema legal de la reforma se completa con la definición específica de qué se entiende por Administración (al margen de la definición general prevista en el artículo 2.º) debe tenerse en cuenta lo previsto en la Disposición Adicional decimosexta de la Ley 4/1999, que establece una determinación específica respecto de la Comunidad Autónoma del País Vasco conforme a la cual «se entenderá por Administraciones Públicas las Diputaciones Forales y las Administraciones institucionales de ellas dependientes, así como las Juntas Generales de los Territorios Históricos en cuanto dicten actos y disposiciones en materia de personal y gestión patrimonial sujetos al Derecho público...»¹.

Descendiendo ya al análisis de los principios, cabe considerar que el esquema organizativo de la Administración General del Estado que se plasma en la LOFAGE, y que constituye el desarrollo específico para la AGE de los principios establecidos en la Ley 30/1992, nos permite indicar que los principios a los que responde su funcionamiento pueden nuclearse en torno a dos apartados: a) principios de organización y funcionamiento (art. 3 LOFAGE), y principio de servicio a los ciudadanos (art. 4 LOFAGE). En realidad, su articulación bajo el epígrafe de principios no supone sino la recopilación de una serie de prescripciones relativas al funcionamiento de la Administración que tiene, en unos casos, rango constitucional y, en otros, simplemente legal por virtud de su incorporación al frontispicio de dicha Ley. La cuestión central, desde una perspectiva jurídica, está en determinar si son principios generales² o si se trata simplemente de puros principios de organización.

¹ Este esquema debe completarse con lo preceptuado en la Disposición Adicional decimoséptima de la Ley 4/1999, que tiene la condición de norma básica dictada al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la Constitución. Esta disposición indica que «1. Para el ejercicio de la función consultiva en cuanto garantía del interés general y de la legalidad objetiva las Comunidades Autónomas, los Entes Forales se organizarán conforme a lo establecido en esta disposición. 2. La Administración consultiva podrá articularse mediante órganos específicos dotados de autonomía orgánica y funcional con respecto a la Administración activa o a través de los servicios jurídicos de esta última. En tal caso, dichos servicios no podrán estar sujetos a dependencia jerárquica ya sea orgánica o funcional, ni recibir instrucciones, directrices o cualquier clase de indicación de los órganos que hayan elaborado las disposiciones o producido los actos objeto de consulta, actuando para cumplir con tales garantías de forma colegiada...».

² A. NIETO GARCÍA, «La jerarquía administrativa», *Documentación Administrativa*, núm. 229 (enero-marzo de 1992), pág. 14. Mantiene una fundada duda al respecto.

Es cierto que es ésta una cuestión que, planteada desde una perspectiva más general, se ha mantenido siempre en un plano de discusión. BELADIEZ ROJO nos indica que «... la definición de lo que ha de entenderse por principio jurídico o principio general... es una de las cuestiones que más difíciles resultan a los juristas. La razón de esta dificultad se comprende con sólo atender a su significado meramente gramatical. Es claro que si por principio se entiende «el elemento fundamental de una cosa», los principios jurídicos sólo pueden ser los fundamentos de Derecho y ahí radica, precisamente, la complejidad de su definición...»³. Aunque quizá la verdadera forma de encontrar una solución sea, como propuso GARCÍA DE ENTERRÍA, la de comprobar si alguna institución se ha organizado en torno a la idea jurídica que se representa como principio⁴. Si se acepta este criterio, después, claro está, del proceso de objetivación del mandato que encierran, es lo cierto que muchos de los que ahora van a analizarse deberían ser considerados principios generales y no meramente principios de organización aunque es lo cierto, también, que la doctrina se viene refiriendo a ellos como simples principios de organización⁵.

En este sentido, debe recordarse que el artículo 103.1 de la Constitución establece que « la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho». La introducción en el propio texto constitucional de estos principios fue criticada por GARRIDO FALLA cuando señaló que «... cuya mención podría haberse ahorrado por no estar jurídicamente provistos de valor; pues, en efecto, o son contradictorios entre sí (y jurídicamente se anulan), o son de carácter obvio (ajenos al Derecho)...»⁶. Es lo cierto que el esfuerzo doctrinal y el avance de la Ciencia de la Administración han llenado muchas de las lagunas sobre el contenido de estos principios que inspiran el Ordenamiento Jurídico y valen de orientación en el funcionamiento de la Administración.

Esta configuración de la AGE responde, como se indicaba, al

³ M. BELADIEZ ROJO, *Los principios jurídicos*. Madrid 1994.

⁴ E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Reflexiones sobre la Ley y los principios generales del Derecho*, Madrid, 1984, págs. 59 y ss.

⁵ M. BAENA DEL ALCÁZAR, *Curso de Ciencia de la Administración*, Madrid, 1985, pág. 72.

⁶ F. GARRIDO FALLA, *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1995. 2.ª ed., pág. 1426. Cita GARRIDO FALLA, en el mismo sentido de su crítica, la de F. ROVERSI MÓNACO, «Con esta fórmula omnicomprensiva la Constitución española pierde en buena parte el rigor a que antes se alude. Descentralización y jerarquía son principios antitéticos; hacinarlos en una misma norma tiene tan sólo el efecto de transformar una importante enunciación de principios en una simple lista...». En «Breves consideraciones sobre el Gobierno y la Administración en la Constitución española». *La Constitución española de 1978*, dirigido por A. PREDIERI y E. GARCÍA DE ENTERRÍA, Madrid, 1980, pág. 598.

esquema de regulación que establecía la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en la que se determinan una serie de principios generales (artículo 3.º) aplicables a todas las Administraciones Públicas y una serie de principios de relación entre las distintas Administraciones Públicas (art. 4.º) que lo que tratan es de configurar el comportamiento de las distintas Administraciones en el seno de un Estado compuesto y territorialmente diferenciado. Este marco normativo se completaba entonces, y aun ahora tras la reforma, con la referida a las instituciones que deben articular la colaboración interadministrativa, esto es, las conferencias sectoriales (art. 5.º) y los convenios de colaboración (art. 6.º).

El esquema introducido por la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, mantiene, como se subrayaba, la misma estructura organizativa, si bien introduce una serie de novedades que completan aquel esquema y que podemos resumir en las siguientes líneas:

- PRINCIPIOS GENERALES DE ACTUACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (Art. 3.º)

La novedad fundamental consiste en la incorporación a los principios de actuación de dos que noto fueron incorporados en la redacción inicial de la Ley 30/1992, pese a que los primeros hitos de su existencia ya eran perceptibles, dogmática y jurisprudencialmente, en el momento de su publicación. Son: el principio de buena fe y el principio de confianza legítima.

a) *Aplicación del principio de buena fe a las relaciones administrativas*

La aplicación de este principio a las relaciones jurídico-administrativas ha sido objeto, desde una perspectiva histórica, de una amplia controversia doctrinal. El principio de buena fe tiene un claro arraigo en el ámbito del Derecho privado tomando como elemento más representativo el propio artículo 7 del Código Civil cuando afirma en el artículo 7.1. que «los derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe»⁷. La aplicación del

⁷ Al margen de esta determinación general es lo cierto que en distintos aspectos de regulaciones específicas puede encontrarse igualmente referencia a la buena fe en el ejercicio de los derechos. Así, los artículos 360, 361, 365, 375, 382 y 383 (accesión); compraventa (art. 1473); depósito (art. 1778); mandato (artículo 1738); matrimonio (artículos 53, 61 y 64); obligaciones (artículo 1107); pago de lo indebido (artículo 1897); posesión (artículos 433 a 436, 442, 451, 452, 454, 457 y 464); prescripción (artículos 1940, 1951, 1955, 1957 y 1959);

principio de buena fe a las relaciones jurídico-administrativas había sido reclamada por la doctrina administrativa durante el presente siglo⁸ con una suerte desigual. Es en las últimas décadas cuando los postulados doctrinales comienzan a tener eco en la jurisprudencia administrativa.

Del principio de buena fe ha dicho GONZÁLEZ PÉREZ que «la aplicación del principio de buena fe permitirá al administrado recobrar la confianza en que la Administración no va a exigirle más de lo que sea estrictamente necesario para la realización de los fines públicos que en cada caso persiga...»⁹. En este sentido, resulta significativa la STS de 31 de marzo de 1982, cuando indica que «... la jurisprudencia contencioso-administrativa ha venido haciendo frecuente uso de este principio general, en campos tan distintos como el de las notificaciones, los contratos administrativos, la expropiación forzosa, etc...», declarando que «... el principio de buena fe es inspirador tanto para los actos de la Administración como para los del administrado... (STS de 23 de enero de 1976)...». Esta misma doctrina se encuentra en la STS de 11 de julio de 1986, que señala que «... la buena fe, concepto quizá más fácil de sentir que de definir, en cuanto principio jurídico tiene muy distintas manifestaciones. En lo que ahora importa, implica una exigencia de coherencia con la confianza de que en los demás ha podido razonablemente originar la conducta anterior del sujeto actuante...».

La admisión de dicho principio en nuestro Ordenamiento jurídico administrativo se produce de forma paulatina y en ámbitos sectoriales diferenciados. Enlaza, tempranamente, con las normas procedimentales. La STS de 25 de abril de 1989 afirma que «... la vigente Ley de Procedimiento Administrativo en las normas generales que deben presidir las actuaciones administrativas sin desdén las garantías jurídicas que el Estado debe a los administrados se informa del principio de buena fe que debe presidir en aquéllas; por otra parte, es una regla de Derecho comúnmente aplicada en nuestra jurisprudencia, la de protección de la confianza legítima de los administrados en sus relaciones con aquéllas».

En segundo término y ya de una forma más precisa el principio de buena fe ha servido para modular el ejercicio de las faculta-

transmisión de créditos (artículos 1529 y 1530), contienen referencias explícitas al principio de buena fe como modulación o parámetro de realización legítima de las facultades que encierra cada derecho.

⁸ Sobre este tema puede verse el trabajo de M. BASSOLS COMA, «Reflexiones sobre el nuevo Título Preliminar del Código Civil: planteamiento jurídico-administrativos», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 11, Madrid, 1976; F. SÁINZ MORENO, «La buena fe en las relaciones de la Administración con los administrados», *Revista de Administración Pública*, n.º 89, Madrid, 1979, págs. 232 y ss.

⁹ J. GONZÁLEZ PÉREZ, *El principio general de la buena fe en el Derecho Administrativo*, Madrid, 1983, págs. 32 y ss.

des discrecionales sin duda uno de los elementos de mayor tensión en el ámbito del Derecho Administrativo y que ha generado las polémicas más agrias en los últimos tiempos. Del mismo modo se pronuncia la STS de 7 de febrero de 1987, que indica que «... no se puede, sin embargo, permitir que quede indefinidamente al arbitrio de la Administración el adoptar una decisión al respecto, manteniendo *sine die* a los propietarios afectados de inedificación pendientes de que haga esta definición...». En este mismo sentido, la STS de 30 de mayo de 1995, cuando señala que «con olvido de que el artículo 9 de la Constitución prohíbe la arbitrariedad de los poderes públicos y no sólo por la norma positiva, sino también por un conjunto de principios generales, entre los que se incluye la norma que concede a la Administración potestades discrecionales que habrán de ejercitarse... de acuerdo con las exigencias de la buena fe...».

Es lo cierto que, pese a los avances indicados la dificultad de aplicación efectiva del principio de buena fe a las relaciones jurídico-administrativas se encuentra, como indica CASTILLO BLANCO, en que «el principio de buena fe, en toda la amplitud de su contenido, requiere, al menos en mayor medida que el principio de protección de confianza, un plano de igualdad en las relaciones y un fraude en éstas debido a una «actuación torcida» de una de las partes. No son así, como sabemos, las relaciones de la Administración con los ciudadanos donde el servicio objetivo y eficaz a los intereses generales (art. 103 CE) dota a ésta de potestades y no solamente de derechos...»¹⁰.

La propia Ley 30/1992 determina la aplicación del principio de buena fe para el ejercicio de determinadas facultades administrativas como la de revisión de los actos administrativos, cuando el artículo 106 señala que «las facultades de revisión no podrán ser ejecutadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes...»

La potencialidad real de este principio está obviamente por analizar con motivo de su aplicación real. Lo que no puede negarse es que los principios de buena fe y de confianza legítima significan un paso hacia una concepción distinta de las relaciones jurídico-administrativas que deben configurarse de futuro de una forma más abierta, elástica y flexible que la que puede derivar de una aplicación incondicionada y unilateral de la interpretación de las normas jurídicas.

¹⁰ F. CASTILLO BLANCO, *La protección de confianza en el Derecho Administrativo*, Madrid, 1998, pág. 273.

b) *El principio de confianza legítima*

El principio de confianza legítima, según nos recuerda CASTILLO BLANCO, «aun cuando pueden extraerse manifestaciones del mismo en otros ordenamientos europeos, se ha desarrollado doctrinal y jurisprudencialmente dentro del Derecho alemán como un sistema de defensa del ciudadano contra intervenciones administrativas, legislativas e, incluso, judiciales... Al respecto, la doctrina alemana viene manteniendo que el principio de confianza puede conectarse constitucionalmente con el artículo 14 de la Ley Fundamental de Bonn y con el principio de fidelidad y buena fe, aun reconociendo el escaso anclaje constitucional del mismo fuera del principio de seguridad y del Estado de Derecho...»¹¹. La recepción en el conjunto del Derecho europeo, fuera del ámbito alemán, se produce, sustancialmente, en el ámbito del Derecho comunitario y, específicamente, tras la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de julio de 1965 (asunto 111/1963)¹².

La recepción en España y, sobre todo, en la jurisprudencia administrativa del principio de confianza legítima puede considerarse reciente¹³. La jurisprudencia del Tribunal Supremo acepta dicho principio, como señala CASTILLO BLANCO¹⁴ en la STS de 28 de febrero de 1989 si bien vinculado a que la confianza se hubiese plasmado en actos propios de la Administración sobre los que se establece el marco necesario de protección que genera la aplicación de este principio.

La jurisprudencia, analizada por MARÍN RIAÑO, condiciona la aplicación a dos presupuestos esenciales y recurrentes: el que el particular beneficiado por el acto favorable de la Administración haya confiado legítimamente en su estabilidad y que la situación generada pueda considerarse como digna de protección en una ponderación genérica de los intereses en presencia¹⁵. De una forma explícita la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 1990 se refiere a esta cuestión cuando señala que «en el conflicto que se suscita entre la legalidad de la actuación administrativa y la seguridad jurídica derivada de la misma, tiene primacía esta

¹¹ F. CASTILLO BLANCO, *La protección de confianza en el Derecho Administrativo*, Madrid, 1998, pág. 115.

¹² R. GARCÍA MACHO, «Contenido y límites del principio de confianza legítima: estudio sistemático en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 56, Madrid, 1987, pág. 563.

¹³ F. MARÍN RIAÑO, «La recepción del principio de protección de la confianza legítima en la jurisprudencia del Tribunal Supremo», *Revista La Ley*, n.º 2.248, 1989.

¹⁴ F. CASTILLO BLANCO, *La protección de confianza en el Derecho Administrativo*, Madrid, 1998, págs. 286 y 287.

¹⁵ F. MARÍN RIAÑO, «La recepción del principio de protección de la confianza legítima en la jurisprudencia del Tribunal Supremo», *Revista La Ley*, n.º 2.248, 1989, pág. 2.

última por aplicación de un principio que, aunque no extraño a los que informan nuestro Ordenamiento jurídico, ya ha sido recogido implícitamente por esta Sala, que ahora enjuicia, en su STS de 28 de febrero de 1989 y reproducida después en su última de enero de 1990 y cuyo principio, si bien fue acuñado en el Ordenamiento jurídico de la República Federal de Alemania, ha sido asumido por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de las que forma parte España y que consiste en el «principio de protección de la confianza legítima» que ha de ser aplicado, no tan sólo cuando se produzca cualquier tipo de convicción psicológica en el particular beneficiado, sino más bien cuando se basa en signos externos producidos por la Administración lo suficientemente concluyentes para que le induzcan razonablemente a confiar en la legalidad de la actuación administrativa unido a que, dada la ponderación de los intereses en juego —interés individual e interés general—, la revocación o la dejación sin efectos del acto» hace crecer el patrimonio del beneficiado que confió razonablemente en dicha situación administrativa...»¹⁶.

La jurisprudencia posterior ha ido ponderando los límites para la aplicación del principio centrándose, fundamentalmente, en «la confianza del ciudadano esté fundada en signos o actos externos que la Administración manifiestamente realiza...» (STS de 19 de julio de 1996) y que la situación a proteger sea legítima (STS de 20 de marzo de 1996), lo que configura la aplicación del mismo de una forma más sencilla y real.

- INSTAURACIÓN DE PRINCIPIOS DE RELACIÓN CON LOS CIUDADANOS

El artículo 3.º de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, establece principios de actuación, principios de relación entre Administraciones públicas y, ahora, tras la reforma introducida por la Ley 4/1999 (art. 3.5.), principios de relación con los ciudadanos. Se completa, así, un ciclo genérico en el que se plasma la actuación interna de las Administraciones y las relaciones externas representadas por otras Administraciones Públicas o por los ciudadanos. Estos principios consustanciales a la actuación de la Administración moderna son los principios de transparencia y participación.

Debe recordarse, en este sentido, que la LOFAGE ya contiene

¹⁶ En el mismo sentido, la Sentencia de 23 de junio de 1992 y la de 5 de diciembre de 1995. En aspectos parciales del procedimiento como la suspensión del acto administrativo también se encuentran aplicaciones puntuales como la contenida en la STS de 1 de febrero de 1996.

para la AGE una serie de principios directamente relacionados con los que ahora se analizan. Nos referimos, en concreto, al principio de servicio efectivo a los ciudadanos (art. 4.º LOFAGE) y de objetividad y transparencia de la actuación administrativa (art. 3.5 LOFAGE).

Curiosamente, el principio de servicio efectivo, al que se refiere COSCULLUELA para indicar que «a veces la ciencia jurídica descuida. La cultura norteamericana, en cambio, tiene muy vivo el sentido de servicio de la Administración a los ciudadanos. El carácter servicial de las Administraciones Públicas, yo mismo lo he hecho así, hace referencia a la dependencia de la Administración respecto de otros órganos políticos, allí donde exista división de poderes y al servicio a los intereses públicos; pero hay otra dimensión individual de estos intereses que no se resalta siempre con el debido énfasis, y esto es un acierto de la Ley: el servicio a los ciudadanos que tienen sus propios intereses, perfectamente compatibles con los intereses públicos, a cuya configuración contribuyen los propios intereses individuales...»¹⁷, fue el único que mereció en la propia LOFAGE por su importancia y virtualidad un precepto explícito de desarrollo. Téngase en cuenta además que ya estaba recogido, como principio general de actuación y sin desarrollo, en el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. El artículo 4.º de la LOFAGE es el que intenta concretar el citado principio indicando que en cumplimiento del mismo «la actuación de la Administración General del Estado debe asegurar a los ciudadanos. a) La efectividad de sus derechos cuando se relacionen con la Administración; b) La continua mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones públicas, de acuerdo con las políticas fijadas por el Gobierno y teniendo en cuenta los recursos disponibles, determinando al respecto las prestaciones que proporcionan los servicios estatales, sus contenidos y los correspondientes estándares de calidad»

Se trata, por tanto, de situarnos en un entorno próximo al de los postulados esenciales de la «Nueva Gestión Pública» que, según LÖFFLER, se caracteriza por una orientación al cliente, mayor libertad en la gestión de recursos y personal, medición del rendimiento, inversión en recursos tecnológicos y humanos y receptividad ante la competencia¹⁸.

¹⁷ L. COSCULLUELA MONTANER, en *Comentario sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, obra colectiva de J. SANTAMARÍA PASTOR y otros, Madrid, 1993, pág. 49.

¹⁸ E. LÖFFLER, «La modernización del sector público desde una perspectiva comparativa: conceptos y métodos para evaluar y premiar la calidad en el sector público de los países de la OCDE», *Documentos INAP*, n.º 8, julio 1996, pág. 9.

La incorporación del principio de transparencia junto al de servicio efectivo plantea algunas inconcreciones, ya que puede ser interpretada desde una perspectiva instrumental o procedimental, en cuyo caso tomará como base efectiva el «catálogo» de derechos de los ciudadanos establecido en el artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y la efectividad de los mismos se centrará en la garantía de los derechos establecidos, más aquellos que deriven de normas sectoriales y específicas, o puede concebirse desde un sentido material y así se trata de la realización y concreción real de los derechos en cuyo caso lo que se vigila debe asegurar el «sometimiento pleno a la ley y al Derecho», al que se refiere el artículo 103.1 de la Constitución y que encuentra en el artículo 106 de la misma la garantía jurisdiccional de su cumplimiento.

Este aspecto puramente procedimental justifica precisar que, al día de la fecha, algunos de los apartados (como el derecho a no aportar documentos obrantes en el expediente, o el acceso a los archivos y registros) del artículo 35 de la Ley 30/1992 siguen siendo una auténtica expectativa de futuro sin una realización práctica.

Fuera de este plano es lo cierto que representaciones concretas de estos principios sí pueden encontrarse en normas determinadas. Como ejemplo el párrafo segundo del artículo 4.º (LOFAGE) establece que «la Administración General del Estado desarrollará su actividad y organizará las dependencias administrativas y, en particular, las oficinas periféricas, de manera que los ciudadanos: a) Puedan resolver sus asuntos, ser auxiliados en la redacción formal de documentos administrativos y recibir información de interés general por medios telefónicos, informáticos y telemáticos; b) Puedan presentar reclamaciones sin el carácter de recursos administrativos, sobre el funcionamiento de las dependencias administrativas...». Este esquema se completa con la determinación según la cual «todos los Ministerios mantendrán permanentemente actualizadas y a disposición de los ciudadanos en las unidades de información correspondientes, el esquema de su organización y la de los organismos dependientes y las guías informativas sobre los procedimientos administrativos, servicios y prestaciones aplicables en el ámbito de la competencia del Ministerio y de sus Organismos públicos».

El principio de transparencia como sustento de la objetividad es de aquellos que encuentran encaje conceptual en el ámbito del artículo 103 de la Constitución. Las dificultades de su concreción han sido reiteradamente denunciadas por la doctrina

(NIETO)¹⁹. Sin embargo, como resaltó, desde el principio, GARRIDO FALLA, «no es una frase que haya aparecido casualmente al redactar el Proyecto; está puesta con toda intención...»²⁰. Sin perjuicio de esta intención, es lo cierto que su incorporación fue cuestionada en sus efectos prácticos. Así, NIETO indicó que «la bienintencionada declaración constitucional no podrá oponerse nunca a esta realidad; pero no por ello debe infravalorarse su importancia...»²¹. No obstante el perfil general, es lo cierto que su proyección en este ámbito es más modesta ya que se enlaza como el principio de transparencia que es claramente instrumental en el ámbito de la Administración Pública.

Es lo cierto que una forma esencial en lo cualitativo y en lo instrumental de control de la actuación administrativa es, precisamente, la transparencia, esto es, la capacidad de los interesados y de los ciudadanos en general de conocer el funcionamiento de la Administración en general y de los expedientes, en particular²².

- PRINCIPIOS DE LAS RELACIONES ENTRE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

La modificación esencial, recogida en el artículo 4.º de la Ley 4/1999, consiste en la instauración del principio relacional identificado en torno a la expresión «lealtad institucional». Esta expresión, puesta de manifiesto en alguna de las Sentencias del propio Tribunal Constitucional, trata de representar un principio esencial en la relación de las distintas Administraciones Públicas. Sí el principio de buena fe trata de establecer un plus en la actuación administrativa general, el de lealtad institucional trata de concretarlo en un ámbito específico: las relaciones inter-

¹⁹ A. NIETO GARCÍA, «La Administración sirve con objetividad los intereses generales», *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje a Eduardo García de Enterría*, tomo II, pág. 2227. En este trabajo cita el de C. J. FRIERICH, *El hombre y el Gobierno*. Traducción española, 1968, págs. 505 y ss., en las que define la objetividad como «aquella cualidad que permite a una persona superar sus opiniones personales y sus prejuicios, de modo que vea el objeto o la situación tal como es...».

²⁰ F. GARRIDO FALLA, *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1985, págs. 1425.

²¹ A. NIETO GARCÍA, «La Administración sirve con objetividad los intereses generales», op. cit., tomo III, pág. 2230.

²² Este tema ha sido analizado por M. SÁNCHEZ MORÓN en diversos trabajos: «El principio de participación en la Constitución española», *Revista de Administración Pública*, n.º 89, Madrid, 1989. *La participación del ciudadano en la Administración pública*, Madrid, 1980. «Participación, neocorporativismo y Administración económica», *Estudios sobre la Constitución Española*, tomo V, Madrid, 1991, págs. 3943-3977.

administrativas. La referencia a este principio debe conectarse con el principio de lealtad constitucional que se desarrolla, según recuerda JIMÉNEZ BLANCO, en la República Federal de Alemania en el contexto de la delimitación de las relaciones entre el *Bund* y los *Länder*, antes y después de la Ley Fundamental de Bonn de 1949. La concreción de dicho principio debe corresponder a la jurisprudencia ya que, desde una perspectiva puramente normativa, estamos «ante algo más que una pura regla moral o de simple conducta, para entrar de lleno en el campo de lo jurídico, con, entre otras, las consecuencias que hemos visto que extraía la jurisprudencia...»²³.

No parece un exceso indicar que la construcción del denominado Estado autonómico no está resultando un proceso sencillo y sin problemas. La culminación –si es que esto es posible– del proceso de descentralización de un Estado unitario en otro que no lo es se ha presentado como llena de complicaciones y ha exigido muy a menudo el recurso a la juridificación del conflicto hasta el punto de haberse conseguido que el Tribunal Constitucional se haya convertido en uno más, vulgarmente hablando, de los tribunales de justicia que no es capaz de administrar la misma en un tiempo real y eficaz²⁴.

La juridificación continua del proceso podría haberse evitado. Basta con releer la jurisprudencia para constatar que muchos recursos son semejantes en su construcción teórica final aunque no en su expresión formal. La lealtad de las instituciones encuentra aquí un primer paso: la interpretación de las propias competencias puede hacerse en un marco leal o desleal. La diferencia es que, en este segundo, el recurso se convierte en un puro instrumento con el que salvaguardar, en la mayor parte de los casos, una negociación de carácter político.

Sin embargo, ésta no puede ser considerada la única ni siquiera la más importante de las manifestaciones del principio de lealtad institucional. Su contenido y su configuración se representan en una actitud frente a la construcción del Estado y a la configuración genérica del mismo. De ahí que las referencias textuales que se contienen en el artículo 4.º (respeto al ejer-

²³ A. JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, *Comentario sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*. Obra colectiva de J. SANTAMARÍA PASTOR y otros, Madrid, 1993, pág. 67.

²⁴ Sobre este tema puede verse el trabajo de L. LÓPEZ GUERRA, «Modelo abierto y modelo cerrado del Estado de las Autonomías», en la obra colectiva del Ministerio de Administraciones Públicas *Asimetría y cohesión en el Estado autonómico*, Madrid, 1997, pág. 33; asimismo, J. J. SOLOZÁBAL, «El marco constitucional del debate sobre el Estado autonómico español», *Documentación Administrativa*, n.º 232-233, octubre 1992-marzo 1993, págs. 73 y ss.

cicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias, ponderación de la totalidad de los intereses públicos, facilitación a las otras Administraciones de la información necesaria para el ejercicio de sus competencias, cooperación y asistencia activa) no son sino manifestaciones puntuales de un concepto más amplio y que si se constatan expresamente es para evitar que el principio se quede en una formulación teórica sin contenido ni aplicación real. En suma, se trata, como señaló el Tribunal Constitucional en la Sentencia 37/1981, de 16 de diciembre, de que en el ejercicio de las propias competencias se valore y pondere el «interés respectivo» considerando, por tanto, que no estamos ante un título competencial adicional sino ante una pauta de comportamiento en el ejercicio de la competencia constitucionalmente atribuida.

- LA NUEVA REGULACIÓN DE LAS CONFERENCIAS SECTORIALES Y DEL RESTO DE ÓRGANOS DE COOPERACIÓN²⁵

El principio de cooperación no tiene, frente al de coordinación, rango constitucional, aunque la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC 181/1982, de 4 de mayo) se lo haya atribuido en cuanto afecto a la definición de la estructura territorial del Estado²⁶. Se encuentra positivizado, como principio general de actuación, en el artículo 3.2 de la Ley 30/1992, cuando afirma que «las Administraciones Públicas, en sus relaciones, se rigen por el principio de cooperación y, en su actuación, por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos». Al lado de esta determinación general el artículo 4.1.d) de la propia Ley 30/1992 establece como principio relacional entre las Administraciones Públicas el de «prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Admi-

²⁵ A este respecto y sin perjuicio de la regulación contenida en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, debe tenerse en cuenta lo establecido en el artículo 4 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, conforme al cual «1. A fin de asegurar en todo momento la necesaria coherencia de la actuación de los poderes públicos y la imprescindible coordinación, se reunirán de forma regular y periódica, al menos dos veces al año, Conferencias Sectoriales de los Consejeros de las distintas Comunidades Autónomas y del Ministerio o Ministerios del ramo, bajo la presidencia de uno de éstos con el fin de intercambiar puntos de vista y examinar en común los problemas de cada sector y las acciones proyectadas para afrontarlos y resolverlos. 2. La convocatoria de la Conferencia se realizará por el Ministro competente, bien se trate de reuniones ordinarias o de las extraordinarias que se celebren para el tratamiento de asuntos que no admitan demora. En este último caso, la convocatoria podrá también formularse a instancia de alguno de sus miembros».

²⁶ Vid. A. DE MARCOS, «Jurisprudencia constitucional sobre el principio de cooperación», *Documentación Administrativa*, n.º 240 (octubre-diciembre 1994), pág. 273.

nistraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias»²⁷.

El desarrollo del principio de cooperación se ha debido, según HERNÁNDEZ LAFUENTE²⁸, a tres causas esenciales: la doctrina constitucional, que comienza con la STC 18/1982, de 4 de mayo²⁹, la articulación y funcionamiento en la práctica de los mecanismos de cooperación³⁰ y los planteamientos tendentes a la positivación e institucionalización en el Ministerio para las Administraciones Públicas.

Este mismo autor realiza seguidamente un intento de definición del principio de cooperación en el sentido de entender que el mismo «se refiere al conjunto de pautas de relación entre poderes que, partiendo del respeto a la autonomía de cada parte, permite mediante procedimientos acordados el entendimiento de todos ellos. Se trata de la concreción del principio de colaboración a través de técnicas consustanciales a la estructura compuesta del Estado autonómico. Tiene por finalidad la toma de decisiones conjuntas que permitan, en aquellos asuntos que afecten a competencias compartidas o exijan articular una actividad comúnmente ambas Administraciones...»³¹. En este mismo sentido, MENÉNDEZ REXACH ha indicado las características esenciales del principio de cooperación sobre la base de entenderse que la misma es voluntaria, que tiene como límite la titularidad de las respectivas competencias³² y, en último término, es necesario recalcar, asimismo, que no necesita de invocación expresa, tal y como señaló la STC 80/1985, de 4 de julio. Se

²⁷ Sin embargo, como nos recuerda A. HERNÁNDEZ LAFUENTE, ob. cit., «Coordinación, colaboración y cooperación. El desarrollo del principio de cooperación», en *El funcionamiento del Estado autonómico*, pág. 440, «con frecuencia se han vinculado los Acuerdos autonómicos de 28 de febrero de 1992 con la Ley 30/1992, considerando esta segunda como el resultado normativo inmediato en cuanto a la regulación de las relaciones de colaboración entre las diversas Administraciones Públicas españolas, de los objetivos o compromisos contraídos con los Acuerdos...». Para un análisis más detenido de estos Acuerdos puede verse el trabajo de este autor y M. A. GONZÁLEZ GARCÍA, «Los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992. Negociación, contenido y desarrollo», *Documentación Administrativa*, n.º 232-233, octubre 1992-mayo 1993, págs. 135-183.

²⁸ A. HERNÁNDEZ LAFUENTE, «Coordinación, colaboración y cooperación. El desarrollo de principio de cooperación», *El funcionamiento del Estado autonómico*, Madrid, 1996, págs. 421 y ss.

²⁹ En especial, en la sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto.

³⁰ Sobre este aspecto concreto puede verse el trabajo del mismo autor «Técnicas y fórmulas de cooperación en el Estado autonómico», *El funcionamiento del Estado autonómico*, Madrid, 1996, págs. 481 y ss.

³¹ A. HERNÁNDEZ LAFUENTE, «Coordinación, colaboración y cooperación. El desarrollo de principio de cooperación», en *El funcionamiento del Estado autonómico*, Madrid, 1996, pág. 432.

³² A. MENÉNDEZ REXACH, «La cooperación, ¿Un concepto jurídico?», *Documentación Administrativa*, n.º 240 (octubre-diciembre de 1994), pág. 13; SSTC 95/1986, de 10 de julio y 123/1984, de 18 de diciembre.

trata, en último término, de un principio finalista que enlaza con el objetivo o fin a perseguir (SSTC 77/1984, 85/1986 y 13/1992).

No obstante, y frente a los caracteres generales que acaban de exponerse, es lo cierto que algunos de los más significativos —el de la voluntariedad de la cooperación— ha sido matizado por MORELL OCAÑA, que analiza una serie de supuestos en los que existe cooperación forzosa impuesta por ley (cooperación forzosa de las Entidades Locales en el ejercicio de competencias del Estado y la Comunidad Autónoma, prestaciones instrumentales en materia educativa, dotación de los juzgados de paz, depósito de detenidos y cárceles de partido)³³. Es lo cierto que en los supuestos indicados se produce una sustitución de la voluntad por una imposición de la norma hasta el punto de que la cooperación podría no estar aquí bien utilizada como concepto jurídico, pero es también cierto que el Tribunal Constitucional ha venido matizando bastante la configuración como facultad de cooperación hasta el punto de hablarse de un deber de cooperación (SSTC 80/1985 y 152/1988).

Sobre esta base podemos indicar que tienen la consideración de órganos o fórmulas de cooperación, respecto de la cuales el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en reiteradas ocasiones indicando que no es dicha instancia la que debe delimitar las fórmulas de cooperación (STC 146/1992, de 16 de octubre): las Conferencias sectoriales, reguladas primero en el artículo 4.º de la Ley del Proceso Autonómico y cuya constitucionalidad fue reafirmada por la Sentencia 76/1983, de 5 de agosto (LOAPA), y que fueron después incorporadas al régimen jurídico de las Administraciones Públicas, previsto en la Ley 30/1992, más, concretamente, en el artículo 5³⁴. Se trata de un órgano que, esencialmente, debate cuestiones en tono político —dada su composición—³⁵. De su régimen jurídico podemos resaltar, teniendo en cuenta que la mayor parte de las cuestiones de composición y funcionamiento vienen predeterminadas por las normas de creación o de régimen interno, lo relativo al régimen de adopción de acuerdos que no ha sido establecido con carácter general y que en la práctica vincula únicamente a los que «votan» en favor del acuerdo, es decir, a las partes que toman el Acuerdo. Nos indica HERNÁNDEZ LAFUENTE que «... las reglas se han ido configura-

³³ L. MORELL OCAÑA, «Una teoría de la cooperación», *Documentación Administrativa*, n.º 240 (octubre-diciembre), 1994, págs. 51 y ss.

³⁴ Sobre el tema puede verse el trabajo de J. TORNOS MAS, «Las Conferencias sectoriales», *Documentación Administrativa* (octubre-diciembre de 1994), págs. 71 y ss.

³⁵ Conferencias sectoriales en los Acuerdos Autonómicos.

do y de las que aparecen manifestaciones expresas en los Reglamentos de funcionamiento vigentes son: – se adoptan, como regla general, por asentimiento de las partes; – se distingue entre acuerdo de la Conferencia y acuerdos que asumidos por la Administración del Estado y algunas Comunidades Autónomas no han obtenido una mayoría cualificada en la Conferencia...»³⁶.

Denominación	Regulación	Reglamento
Conferencia para los Asuntos relacionados con las CCEE	Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas	14 de junio de 1994
Conferencia Sect. Agricultura y desarrollo rural		13 de diciembre de 1995
Conf. Sec. Asuntos Sociales		
Conf. Sect. Consumo		
Conf. Sect. Educación	LO 4/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación (art.28)	
Conf. Sect. Industria y Energía		20 de enero de 1994
Comisión Nacional de Protección Civil	Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil (art.17)	R.D. 888/1986, de 21 de marzo
Consejo General de la Ciencia y la Tecnología	Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica (art. 12)	5 de mayo de 1987
Conferencia Sectorial del Medio Ambiente		27 de febrero de 1995
Confer. Sect. de Pesca		
Conf. Sect. del Plan Nacional de Drogas		
Consejo Interterritorial del Sistema de Salud	Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (art.47)	20 de diciembre de 1993
Conf. Sect. de Asuntos laborales		
Confer. Sect. de Turismo		19 de diciembre de 1995.

Cuadro tomado del artículo de A. HERNÁNDEZ LAFUENTE, «Técnicas y fórmulas de cooperación...», *op. cit.*

³⁶ A. HERNÁNDEZ LAFUENTE, «Técnicas...», *op cit.*, pág. 489.

El resto de instrumentos organizativos al servicio de la cooperación³⁷ están representados por las consultas o informes (STC 181/1986), dictámenes, Comisiones y Grupos de Trabajo³⁸, de los que se ha dicho que «no son órganos ni de la Administración del Estado ni de la Administración autonómica»³⁹, de donde se deduce, según esta posición, que no son órganos colegiados y que, por tanto, no están en el ámbito de aplicación de las reglas que para el funcionamiento de éstos se establecen en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Esta prescripción, aun siendo acertada en su formulación inicial —no son de la Administración General del Estado—, no parece que lleve a las conclusiones propuestas ya que, como se ha dicho, la Sentencia 76/1983 estableció la posibilidad de que, dentro del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, se incluyan las prescripciones relativas a la formulación y plasmación del principio de cooperación. Cuestión diferente es si la actual regulación que se ubica en el Capítulo II (órganos colegiados) del Título II de la Ley 30/1992 (de los órganos de las Administraciones Públicas) está correctamente ubicada y debería estar en el Título I (de las Administraciones Públicas y sus relaciones) o si simplemente lo que debería realizarse es una regulación sustantiva propia y diferenciada del régimen común de otros órganos colegiados. El esquema concluye con los convenios que constituyen una «técnica que responde a ese principio de cooperación inherente al Estado de las Autonomías en el que debería profundizarse...» (SS.T.C. 13/1992, de 6 de febrero y 71/1983, de 29 de julio).

Al lado de lo anterior, con carácter instrumental y no material, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado respecto del intercambio de información como elemento de cooperación. Así, la STC 18/1982, de 4 de mayo, o las de 76/1983, de 5 agosto y 105/1985, de 4 de julio, se refieren a la obligación recíproca de suministrar información como elemento integrante del deber de colaboración.

A estas cuestiones trata de poner orden la nueva regulación prevista en el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, contemplado en el artículo 5.º de la Ley 4/1999, que puede sintetizarse en la forma siguiente:

³⁷ Vid. STC 181/1988, de 13 de octubre.

³⁸ Indica A. HERNÁNDEZ LAFUENTE, «Técnicas...», op cit., pág. 490) que en el año 1996 existían 359 órganos de segundo nivel. A esto debe añadirse la existencia de comisiones bilaterales de cooperación como la plasmada en la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, que se articula por medio de una denominada Junta de Cooperación, regulada, a su vez, en el Real Decreto 1507/1984, de 1 de agosto, y cuya función es la de resolver las discrepancias en la interpretación de la LORAFNA; asimismo, la denominada Comisión Mixta del Cupo (País Vasco) o el Patronato del Archivo de la Corona de Aragón.

³⁹ A. HERNÁNDEZ LAFUENTE, «Técnicas...», op cit., pág. 490.

a) Creación

Las Conferencias sectoriales y el resto de órganos de cooperación entre la Administración General del Estado y la de las Comunidades Autónomas son creados por decisión conjunta de éstas y siempre que exista interrelación competencial, ya sea en el ámbito general o en el sectorial.

No tienen la naturaleza de órganos de cooperación «aquellos órganos colegiados creados por la Administración General del Estado para el ejercicio de sus competencias en cuya composición se prevea que participen representantes de la Administración de las Comunidades Autónomas con la finalidad de consulta...»⁴⁰.

b) Tipología

- *Comisiones Bilaterales de Cooperación.* Si se trata de órganos de cooperación de composición bilateral y de ámbito general que reúnan a miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado y a miembros del Consejo de Gobierno, en representación de la Administración respectiva de la Comunidad Autónoma.

Su creación se efectúa mediante acuerdo que determina los elementos esenciales de su régimen.

- *Conferencias Sectoriales.* Son órganos de cooperación de composición multilateral y de ámbito sectorial que reúnen a los miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado y a miembros de los Consejos de Gobierno, en representación de las Administraciones de las Comunidades Autónomas.

El régimen de cada Conferencia sectorial es el establecido en el Acuerdo de institucionalización y en su reglamento interno.

- *Otros órganos de cooperación.* El párrafo 7 del artículo 5.º de la Ley 4/1999 establece la posibilidad de que la Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas puedan crear órganos de cooperación distintos a los indicados en los apartados anteriores con la finalidad de abordar el estudio y preparación de cuestiones concretas correspondientes al ámbito material en el que pueda existir una interrelación competencial que justifique la cooperación.

⁴⁰ A modo de ejemplo y sin ánimo exhaustivo pueden citarse entre los excluidos la Conferencia Nacional de Transportes y Comisión de Directores Generales, el Consejo de Universidades, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, la Comisión Directiva del Consejo Superior de Deportes o el Consejo Interterritorial de Salud.

- *Órganos de cooperación con participación de Entidades locales.* Esta posibilidad está prevista para aquellos supuestos en los que el ámbito sectorial de un órgano de cooperación de los previstos en los apartados anteriores y de composición multilateral afecte o se refiera a competencias de las Entidades Locales. En este supuesto lo que se prevé es que la asociación de éstas con mayor implantación sea invitada a asistir a sus reuniones, bien sea con carácter permanente o bien puntualmente en función de los asuntos que se incluyan en el respectivo orden del día.

c) *Funcionamiento interno*

Sin perjuicio de las peculiaridades de funcionamiento que se deriven del Acuerdo de creación, o en el reglamento interno, el apartado 6 del artículo 5 establece la posibilidad de que las Conferencias Sectoriales puedan acordar la creación de comisiones y grupos de trabajo para la preparación, estudio y desarrollo de cuestiones concretas propias del ámbito material de la respectiva Conferencia Sectorial

En lo que se refiere a la convocatoria y régimen de acuerdos no hay novedades. De esta forma se zanja la polémica, a la que anteriormente nos hemos referido, en relación con la aplicación directa o supletoria de las prescripciones de funcionamiento de los órganos colegiados.

2. LAS NOVEDADES EN MATERIA DE CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS

Los convenios de colaboración entre Administraciones Públicas «parecen haberse convertido en la técnica de colaboración por excelencia... El número de los convenios que se celebran anualmente entre el Estado y las Comunidades Autónomas... que se cuentan por centenas y la cuantía de los recursos económicos, procedentes de los respectivos presupuestos, comprometidos a través de ellos, hablan ya de una técnica consolidada, de una forma de administrar asuntos de interés común»⁴¹.

Desde muy pronto se sintió la necesidad de dotar al régimen convencional de una cierta homogeneidad y, sobre todo, de establecer una regulación dada la confusión que se creaba en la legislación de contratos con la alusión a su existencia y la exclusión de la regulación

⁴¹ José María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *Los convenios entre Administraciones Públicas*, Madrid, 1998, pág. 19.

por la legislación reguladora de los mismos. A tal fin se dictan los Acuerdos de la Comisión Delegada del Gobierno para Política Autonómica, de 13 de septiembre de 1984 y 18 de junio de 1985. Estos Acuerdos fueron sustituidos por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de marzo de 1990 que introduce un régimen de autorización previa para la suscripción de los mismos y su régimen de publicidad.

La nueva regulación trata de solventar uno de los problemas principales que se había planteado como consecuencia de la regulación prevista en el artículo 6.º de la Ley 30/1992, que atribuía la competencia para suscribir convenios al Gobierno de la Nación y a los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas⁴². La atribución al Gobierno en su conjunto y no a cada uno de los miembros del mismo individualmente considerados implicó que ni los Ministros del Gobierno de la Nación ni los Presidentes de los Organismos públicos vinculados o dependientes ni sus correlativos en el ámbito de las Comunidades Autónomas pudiesen suscribir convenios⁴³. Esta atribución en exclusiva fue seriamente discutida ya que en realidad suponía una reserva incondicionada a favor de los máximos órganos de cada una de las Administraciones que no se correspondía, en muchos casos —la mayor parte de ellos— con la importancia del convenio suscrito⁴⁴.

La publicación de la LOFAGE y, en concreto, el artículo 13.3 de la misma que atribuye a los ministros la competencia para «celebrar, en el ámbito de su competencia, contratos y Convenios, salvo que estos últimos correspondan al Consejo de Ministros...» vino a introducir mayor confusión en el esquema al diferenciar claramen-

⁴² Sobre la admisibilidad de dichos convenios viene pronunciándose la doctrina. Así, E. ALBERTÍ ROVIRA, «Los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, n.º 2, Madrid, 1990, pág. 73; P. SANTOLAYA MACHETTI, «Relaciones entre las Administraciones Públicas», en la obra colectiva *Administraciones Públicas y ciudadanos. Estudio sistemático de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Barcelona, 1993.

Se había planteado si la publicación de la Ley 30/1992 suponía una derogación de la autorización previa a la que nos hemos referido. La doctrina más significada (José María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *Los convenios entre Administraciones Públicas*, Madrid, 1998, pág. 369) coincide en indicar que, tras dicha publicación, la autorización previa sigue plenamente en vigor.

⁴³ Esta posición fue ratificada por el dictamen del Servicio Jurídico del Estado de 4 de mayo de 1993, que entendió que la competencia debía ser ejercida, en todo caso, por el Consejo de Ministros.

⁴⁴ A esto debe añadirse, en el ámbito de la Administración General del Estado, que la publicación de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, no aludió en modo alguno a la competencia del Consejo de Ministros para aprobar este instrumento. Por su parte, la publicación de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, tampoco resuelve la cuestión cuando en el artículo 12 de la misma atribuye a los Ministros «g) Mantener las relaciones con las Comunidades Autónomas y convocar las Conferencias sectoriales y los órganos de cooperación en el ámbito de las competencias atribuidas a su Departamento...».

te entre convenios. Es lo cierto, como significó RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, que «cuando el citado precepto establece que “el Gobierno de la Nación y los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios de colaboración”, no cabe interpretar con ello que se esté atribuyendo la competencia de representación para su suscripción a los respectivos Gobiernos, como órganos colegiados...»⁴⁵. La aparente simplicidad no resultó tal y de ahí que el Consejo de Ministros, en Acuerdo de 21 de julio de 1995 (BOE de 4 de agosto de 1995), resolvió delegar en los titulares de los departamentos ministeriales y de las Entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de la Administración General del Estado la competencia para celebrar convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas.

La solución plasmada en la Ley 4/1999 consiste en atribuir la competencia a la Administración General del Estado y a los Organismos públicos vinculados o dependientes de la misma. El señalamiento de la competencia dentro de la AGE no corresponde realizarla en la ley procedimental sino en las leyes organizativas, en este caso la LOFAGE, según la cual puede corresponder a los Ministros e, incluso, a los Secretarios de Estado en el ámbito de sus propias competencias dicha facultad. Asimismo, corresponde la suscripción de los mismos a los Presidentes de los Organismos públicos vinculados o dependientes de la misma. No obstante esta determinación, es lo cierto que la Disposición Adicional decimotercera recalca el régimen de suscripción de convenios de colaboración. En la citada Disposición Adicional se establece que «en el ámbito de la Administración General del Estado, los titulares de los Departamentos ministeriales y los Presidentes o Directores de los Organismos públicos vinculados o dependientes, podrán celebrar los convenios previstos en el artículo 6, dentro de las facultades que les otorga la normativa presupuestaria y previo cumplimiento de los trámites establecidos, entre los que se incluirá necesariamente el informe del Ministerio o Ministerios afectados. El régimen de suscripción de los mismos y, en su caso, de su autorización, así como los aspectos procedimentales o formales relacionados con los mismos, se ajustará al procedimiento que reglamentariamente se establezca...». Es claro, por tanto, que frente a lo que parecía deducirse de la LOFAGE la Ley 4/1999 no admite la suscripción por parte de los Secretarios de Estado⁴⁶.

⁴⁵ José María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *Los convenios entre Administraciones Públicas*, Madrid, 1998, pág. 380.

⁴⁶ En este sentido debe tenerse en cuenta la prescripción contenida en la Ley 11/1996, de 27 de diciembre, de Medidas de Disciplina Presupuestaria, que determina en el artículo 74.4. que «los órganos de los Departamentos ministeriales y sus organismos autónomos competentes para la suscripción de convenios de colaboración o contratos-programa con

Esta regulación parece que solventa los problemas de engranaje que se habían planteado como consecuencia de la sucesión de normas sustantivas y organizativas que habían incidido sobre una materia común: la competencia para suscribir convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas.

Desde una perspectiva sustantiva, la nueva regulación instaaura una nueva figura: el *Protocolo General*. Se entiende por tal el convenio que se limita a establecer pautas de orientación política sobre la actuación de cada Administración en cuestiones de interés común o para fijar el marco general y la metodología para el desarrollo de la colaboración en un área de interrelación competencial o en un asunto de mutuo interés.

A esta figura se contraponen la de los convenios que necesitan de una organización estable a su servicio para la gestión de los mismos. En este punto, la Ley 4/1999 se limita a indicar que la misma (la organización común) podrá adoptar la forma de consorcio dotado de personalidad jurídica o de sociedad mercantil. La igualación de ambas figuras, que pueden no tener nada que ver, es una prueba más de lo que PAREJO ha denominado «la tangencialidad, por no decir la ausencia, del análisis de las causas del deficiente estado organizativo a superar y de las alternativas para su corrección...». «Prólogo» al libro de M. VÁZQUEZ CABALLERÍA, *Fundaciones Públicas y Fundaciones en mano pública. La reforma de los servicios públicos sanitarios*. Madrid, 1999, pág. 9. Con esta acotación se amplía la posibilidad legal prevista en la formulación inicial del artículo 7 de la Ley 30/1992, que no se refería a las sociedades mercantiles y establecía una regulación referida a los consorcios, aunque debe reconocerse que su constitución no se configuraba como obligatoria sino como estrictamente potestativa. Los estatutos del consorcio son los que deben determinar los fines del mismo, así como todas las particularidades del régimen orgánico, funcional y financiero. Desde una perspectiva puramente orgánica, la nueva —como la anterior regulación— se limita a indicar que «los órganos de decisión estarán integrados por representantes de todas las entidades consorciadas en la proporción que se fije en los Estatutos respectivos...». Desde una perspectiva funcional, la gestión de los servicios podrá revestir cualquiera de las formas previstas en la legislación aplicable a las Administraciones concertadas.

Al lado de estas determinaciones se introduce un nuevo artículo 7, referido a los Planes y Programas conjuntos. Se entiende por tales el fruto del acuerdo entre la Administración General del Esta-

otras Administraciones públicas o con entidades públicas o privadas, necesitarán autorización del Consejo de Ministros cuando el gasto que de ellos se derive sea de cuantía indeterminada o haya de extenderse a ejercicios posteriores...».

do y la Administración de las Comunidades Autónomas para la realización de planes y programas conjuntos de actuación que tengan por objeto el logro de objetivos comunes en materias sobre las que ostenten ambas Administraciones competencias concurrentes.

Con carácter general corresponde a las Conferencias Sectoriales, en su ámbito material de actuación la iniciativa para la realización de planes o programas conjuntos. Asimismo, debe proceder a su aprobación y al establecimiento de los mecanismos de seguimiento y evaluación multilateral. El acuerdo aprobatorio de un plan o programa conjunto puede ser suscrito mediante convenios de colaboración con cada una de las Comunidades Autónomas a fin de concretar los extremos bilaterales que sean necesarios. La Ley 4/1999 se limita a indicar que «tendrán eficacia vinculante para la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas participantes que lo suscriban...». Para conocimiento general, los acuerdos aprobatorios de planes o programas conjuntos son objeto de publicación oficial que, aunque nada se especifica, debe entenderse que se refiere a los periódicos oficiales de las respectivas Administraciones firmantes de los mismos.

El acuerdo aprobatorio de la Conferencia Sectorial debe especificar los siguientes puntos: – Objetivos de interés común a cumplir; – Las actuaciones a desarrollar por cada Administración; – Las aportaciones de medios personales y materiales de cada Administración; – Los compromisos de aportación de recursos financieros; – La duración, así como los mecanismos de seguimiento, evaluación y modificación.

De conformidad con lo indicado en la disposición adicional decimocuarta de la Ley 4/1999, lo dispuesto en el Título Primero de la Ley 30/1992 (De las Administraciones Públicas y sus relaciones) sobre las relaciones entre la Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas será de aplicación a las relaciones con las Ciudades de Ceuta y Melilla en la medida que afecte al ejercicio de las competencias estatutariamente establecidas.

3. LAS RELACIONES CON LAS COMUNIDADES EUROPEAS⁴⁷

La integración de España en una organización supranacional que asume competencias hasta ese momento desarrolladas y ejercidas por los Estados miembros conforme a su propia regulación

⁴⁷ Con carácter general puede verse la obra del Ministerio para las Administraciones Públicas: *La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios*, Madrid, 1995.

plantea algunos problemas sustantivos y relacionales. La cuestión se centró en un primer momento en la determinación del alcance del artículo 149.1.3 de la Constitución, relativo a la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales⁴⁸. El alcance de este título competencial fue objeto de precisión en la STC 165/1994, de 26 de mayo, que reconoce que el conjunto de competencias asumidas por imperativo competencial por las Comunidades Autónomas no puede excluir de origen que algunas de ellas deban realizarse en el exterior. De ahí que limite dicho título competencial a dos aspectos de relación: el derecho de celebración de tratados internacionales y la representación exterior del Estado⁴⁹.

Es lo cierto, sin embargo, que la necesidad de coordinación con la Unión Europea de todos cuantos agentes tienen realmente competencias materiales es un hecho que motiva la necesidad de institucionalizar algún mecanismo para articular dicha colaboración. En este sentido, los Acuerdos Autonómicos de 1992⁵⁰ se referían a la existencia de una Conferencia Sectorial como mecanismo para articular dicha colaboración e información recíproca⁵¹. Mediante Acuerdo de la misma de 29 de octubre de 1992 (BOE de 8 de octubre), y aunque la misma había venido reuniéndose con habitualidad hasta ese momento, se acuerda su institucionalización⁵².

Como consecuencia de la moción aprobada en el Senado en el debate del Estado de las Autonomías celebrado el 28 de septiembre de 1994, se dicta con fecha 30 de noviembre de 1994 el Acuerdo sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales (BOE de 22 de marzo de 1995). Dicha participación,

⁴⁸ La cuestión fue, inicialmente, abordada por S. MUÑOZ MACHADO, «La ordenación de las relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas con la Comunidad Europea», GARCÍA DE ENTERRÍA y otros, *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*, Madrid, 1986, págs. 957 y ss.

⁴⁹ Sobre este tema puede verse el trabajo de A. PÉREZ CALVO, «Participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la posición que el Estado ha de trasladar a las Instituciones Comunitarias», *Documentación Administrativa*, n.º 232-233, octubre 1992-marzo 1993, págs. 247 y ss.

⁵⁰ En relación con estos acuerdos, puede verse el trabajo de A. HERNÁNDEZ LAFUENTE y M. A. GÓNZALEZ GARCÍA, «Los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992: negociación, contenido y desarrollo», *Documentación Administrativa*, n.º 232-233, octubre 1992-marzo 1993, págs. 135 y ss.

⁵¹ El apartado 12 de los mismos indicaba «La Conferencia Sectorial constituida en el Ministerio para las Administraciones Públicas sobre asuntos relacionados con las Comunidades Europeas es el instrumento donde debe seguir articulándose, desde una perspectiva general, la participación de las Comunidades Autónomas en dicha temática».

⁵² La Comunidad Autónoma del País Vasco no suscribió el Convenio de Institucionalización, lo que dio lugar a la creación de una Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco para asuntos de las Comunidades Europeas». Tras la creación de esta Comisión la Comunidad Autónoma del País Vasco acabó suscribiendo el Acuerdo de Institucionalización.

como señala GÓNZALEZ QUINZÁ, sirve de fundamento para la participación activa a través de la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas⁵³.

El esquema concluye con la publicación de la Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas.

Es lo cierto que la necesidad de articular la coordinación interadministrativa⁵⁴ de cara a la integración europea es consecuencia, en gran parte de la posición de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, sistematizada por ORTÚZAR ANDECHAGA en torno a las siguientes líneas: – Cada Estado miembro es libre de repartir como considere oportuno las competencias internas y de ejecutar una directiva por medio de disposiciones de las autoridades regionales o locales (STJCE de 25 de mayo de 1982); – Esta distribución de competencias, sin embargo, no puede dispensarle de la obligación de garantizar que las disposiciones de la directiva sean fielmente llevadas al Derecho interno (STJCE de 14 de enero de 1988); –Procede señalar que incumbe a la totalidad de las autoridades de los Estados miembros, ya sean centrales, federales u otras de índole territorial, garantizar la observancia de las normas de Derecho comunitario dentro del ámbito de sus competencias⁵⁵.

Por su parte, la jurisprudencia constitucional española arranca de la STC 252/1988, de 20 de diciembre, y se consolida en la STC 76/1991, de 11 de abril, y la 79/1992, de 28 de mayo, que determinan que el título competencial relativo a las relaciones exteriores no puede configurarse como un título que permita «reconquistar» aquello que, conforme al reparto competencial derivado de la Constitución, no corresponda al Estado.

En este entorno la necesidad de coordinación e información recíproca no es sólo un postulado esencial de funcionamiento interno sino una exigencia para el cumplimiento de las obligaciones comunitarias. La nueva regulación no presenta grandes novedades sobre la regulación contenida en la redacción inicial del artículo 10 de la Ley 30/1992. Sí se aprecia una clara sistematización conforme al tipo de normativa al que puede referirse la comunicación:

⁵³ A. GÓNZALEZ QUINZÁ, *Régimen Local y Autonómico*. J. CASTELAO RODRÍGUEZ y otros, Madrid, 1996, pág. 422.

⁵⁴ S. MARTÍN-RETORTILLO, «Reflexiones sobre las relaciones entre los distintos niveles de gobierno: divergencias y convergencias en los sistemas administrativos europeos», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 73, enero-marzo 1992, págs. 5 y ss.

⁵⁵ L. ORTÚZAR ANDECHAGA, «El procedimiento de participación de las Comunidades Autónomas en los Asuntos Europeos», en la obra colectiva *El funcionamiento del Estado autonómico*, Madrid, 1996, págs. 521 y 522.

- DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL O RESOLUCIONES QUE, CONFORME A LO DISPUESTO EN EL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA, DE LOS TRATADOS DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS O DE LOS ACTOS DE SUS INSTITUCIONES, DEBAN COMUNICARSE A ÉSTAS

Se establece que las Administraciones públicas proceden a la remisión al órgano de la Administración General del Estado competente para realizar la comunicación a dichas Instituciones. Dicha obligación se articula en el plazo que respectivamente se fije en razón de la materia a la que se refieran. En ausencia de un plazo específico la remisión deberá realizarse en el plazo de quince días que opera como plazo supletorio de carácter común.

- PROYECTOS DE DISPOSICIÓN O INFORMACIÓN GENERAL EN MATERIA OBJETO DE COMPETENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA

La Ley 4/1994 se limita a indicar que la remisión deberá hacerse en el plazo específico que esté establecido y en defecto del plazo específico deberá hacerse en tiempo útil para el cumplimiento de la respectiva obligación de Derecho comunitario.

El esquema relacional propuesto no cercena la posibilidad, ciertamente matizada, de la presencia de las Comunidades Autónomas en la sede de Bruselas. Nos referimos al fenómeno de las Oficinas Autonómicas que crean diversas Comunidades Autónomas (País Vasco, Cataluña, Galicia, Canarias, Andalucía, Murcia, Castilla y León, Valencia, Madrid, Navarra, Asturias y Extremadura) y cuya problemática fue abordada por la STC 165/1994, de 26 de mayo, y en la que se señala que «no es posible concluir forzosamente que las relaciones que se produzcan entre las Instituciones Públicas Vascas y los organismos comunitarios y el Consejo de Europa vayan a suponer, en todos o en algún caso, una invasión de la competencia estatal del artículo 149.1.3 CE, por versar sobre las materias propias de las relaciones internacionales...».

4. DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS

La nueva regulación de la delegación de competencias es, sustancialmente, semejante a la prevista en el artículo 13 de la Ley 30/1992 en su redacción inicial que, como señaló COSCULLUELA, tiene como característica esencial la de haber «desconectado la delegación de este principio (jerarquía), posibilitando que la delega-

ción opere a favor de órganos aunque no estén jerárquicamente subordinados respecto del delegante...»⁵⁶. Las modificaciones introducidas se refieren a las siguientes cuestiones:

- *Precisión de la capacidad para realizar la delegación.* Frente a la redacción anterior –ciertamente no muy afortunada– que se refería únicamente a la posibilidad de que la delegación se realizara en cada Administración Pública, la nueva redacción de una forma más precisa se refiere a la posibilidad de delegación como la facultad que puede ejercer el órgano que ostenta la competencia de delegar la misma en otro órgano de la misma Administración o a los entes públicos vinculados o dependientes de la misma.

- *Posibilidad de la subdelegación de la competencia.* En la redacción primitiva se indicaba que «salvo autorización expresa de una Ley, no podrán delegarse las competencias que se ejerzan por delegación ni el ejercicio de la competencia para resolver un asunto cuando se haya emitido con anterioridad dictamen preceptivo acerca del mismo». En la nueva regulación introducida por la Ley 4/1999 se mantiene la imposibilidad de la subdelegación salvo cuando una Ley expresamente lo admita. La modificación se refiere a la emisión de dictamen previo como elemento impeditivo para poder ser receptor de la delegación. La nueva regulación indica, a este respecto, que «no constituye impedimento para que pueda delegarse la competencia para resolver un procedimiento la circunstancia de que la norma reguladora del mismo prevea, como trámite preceptivo, la emisión de un dictamen o informe; no obstante, no podrá delegarse la competencia para resolver un asunto concreto una vez que en el correspondiente procedimiento se haya emitido un dictamen o informe preceptivo acerca del mismo...».

Es claro, por tanto, que la nueva regulación trata de flexibilizar el impedimento existente. La precisión realizada parece correcta. Se indica que la mera posibilidad de emitir un informe o dictamen no es condicionante e impeditiva; sí, por el contrario, el que en un procedimiento concreto se haya emitido el citado informe o dictamen ya que en este supuesto se produce una refundición –no querida– del órgano consultivo y el de resolución.

⁵⁶ L. COSCULLUELA MONTANER, ob. cit., pág 106.

III. Normas generales de la actividad administrativa

