

FORMULAS ADMINISTRATIVAS DE COOPERACION INTERMUNICIPAL

352.334

por

José-Luis Rivero Ysern

Profesor titular de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho
de la Universidad de Sevilla

SUMARIO: I. INTRODUCCION. — II. LA NORMATIVA VIGENTE EN EL CAMPO DE LA COOPERACION INTERADMINISTRATIVA. — III. LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS DE COOPERACION EN LA NUEVA LEY DE BASES DE REGIMEN LOCAL: 1. LOS MUNICIPIOS Y PROVINCIAS COMO ENTES INSTRUMENTALES DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. 2. LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS EN LA LEY DE BASES DE RÉGIMEN LOCAL: ¿COOPERACIÓN O TUTELA?—IV. CONCLUSION.

I. INTRODUCCION

El modelo de organización territorial del Estado, el complejo modelo de organización territorial del Estado que diseña nuestra Constitución, parte de una armónica integración e interrelación de Entes que, aun desenvolviéndose en su específico campo de autonomía, están llamados a cooperar. Esta cooperación es hoy una exigencia que deriva de la propia insuficiencia de estos Entes y que a nivel municipal se nos presenta como una auténtica necesidad vital. Más aún, y esto es algo que quisiera ya destacar, esta coopera-

ción viene exigida no sólo por esa realidad de una Administración local necesitada, sino por un imperativo constitucional que deriva, a mi juicio, de los propios principios de la Constitución y muy especialmente de los principios de solidaridad, eficacia, coordinación, unidad y autonomía.

La Constitución española de 1978 consagra en su Título preliminar un principio de solidaridad entre las Naciones y Regiones que integran el Estado. Este principio, que inicialmente parece afectar sólo a las relaciones entre las distintas Nacionalidades y Regiones, amplía su ámbito de aplicación posteriormente, en virtud de lo establecido en el artículo 138 de nuestro Texto fundamental. En este precepto, que se encuentra en el capítulo I del Título VIII (dedicado a los principios generales de organización territorial del Estado), ese principio de solidaridad va a aplicarse a la consecución del establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas «partes» del territorio español, atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular. El principio de solidaridad adquiere así una nueva perspectiva, presentándose como un criterio rector no sólo ya de las relaciones entre las distintas Nacionalidades y Regiones, sino de las relaciones existentes entre los propios Municipios y Provincias, pues no son sino éstas —conforme señala el art. 137 CE— las diversas partes en que se organiza territorialmente el Estado español.

La Constitución, por otra parte, en su artículo 103, artículo de general aplicación, como es sabido, a todas las Administraciones públicas, obliga a éstas a actuar en el servicio de los intereses generales con objetividad y conforme a los principios de eficacia, jerarquía, descentralización y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho. A nuestro juicio, y si se tiene en cuenta la ya tradicional carencia y limitaciones de nuestras Corporaciones locales, difícilmente puede darse esta actuación coordinada y eficaz sin la debida articulación de un sistema relacional interadministrativo de mutua cooperación.

Y, finalmente, los principios de unidad y autonomía. Como señala la Exposición de Motivos de la Ley de Bases de Régimen local, «el principio constitucional de autonomía y el administrativo de la descentralización en que se fundamenta el nuevo Estado implican las diversificaciones de los centros del Poder público administrativo y la actuación de cada uno de ellos, en su ámbito propio, con plena capacidad y bajo la propia responsabilidad...», sin que ello suponga

«en modo alguno la invertebración del Poder público administrativo, pues simultáneamente juega el principio de unidad y su traducción administrativa en los de coordinación y eficacia...» «... la realidad de estos valores no puede llevarse ya a la práctica, sin embargo, por la vía del control que limita la capacidad de los distintos Entes públicos, sino que se ha de partir de los presupuestos constitucionales de representatividad y autonomía». «Las técnicas de relación entre Administraciones han de tener por objeto más bien la definición del marco y de los procedimientos que faciliten el encuentro y la comunicación incluso de carácter informal para la colaboración y la coordinación interadministrativa fundamentalmente voluntarias y de base negocial». «Naturalmente —termina la Exposición de Motivos— que el cuadro de técnicas ha de cerrarse por un sistema resolutorio del supuesto límite del conflicto por el fracaso de las mismas. La configuración de ese sistema de conflictos tiene que ser a la vez respetuosa con la esencial igualdad posicional de las Administraciones territoriales y aseguradora de que el planteamiento y la sustanciación del conflicto no alteran la específica estructura constitucional de los intereses públicos a los que sirven dichas Administraciones».

De esta última parte de la Exposición de Motivos que acabo de transcribir, y a la que, ya adelante, no se adecuaba el texto de la Ley, tendremos ocasión de ocuparnos más adelante. Sirva simplemente la cita para aludir con relación al tema que nos ocupa a los principios constitucionales de unidad y autonomía que, junto con los de solidaridad, coordinación y eficacia, son, a mi modo de ver, el punto de partida necesario y, a su vez, la lógica consecuencia de un adecuado sistema de relaciones administrativas en mutua colaboración e interdependencia.

II. LA NORMATIVA VIGENTE EN EL CAMPO DE LA COOPERACION INTERADMINISTRATIVA

Sentadas estas bases, efectuado este breve engarce del tema que nos ocupa con los principios constitucionales, conviene examinar la vigente normativa en el campo de la cooperación interadministrativa municipal.

El examen de nuestro Derecho local nos presenta una gama de técnicas de cooperación municipal que van desde la institucional-

zación orgánica de esa cooperación a las relaciones convencionales puras. Hay que señalar, sin embargo, que la efectividad práctica de estas técnicas ha sido reducida por causas muy diversas, que van desde la ausencia de un tratamiento jurídico en profundidad de estas técnicas a la ausencia, por qué no decirlo, de un auténtico espíritu cooperativo en nuestros Ayuntamientos, cuestión ésta sobre la que podrían hacerse reflexiones que entran más en el campo de la sociología o la política que en el estrictamente jurídico.

Sin intentar en este punto —por cuanto excedería del ámbito de este trabajo— un estudio en profundidad de cada una de estas técnicas, conviene hacer una breve exposición de las mismas.

A mi juicio, puede en primer lugar considerarse como técnica de cooperación las distintas formas de asociacionismo intermunicipal previstas en el Decreto 3046/1977, de 6 de octubre, artículos 10 y siguientes (18 y siguientes para las Provincias). Contemplan estos preceptos las Mancomunidades municipales creadas para el establecimiento y desarrollo de obras, servicios y otros fines de su competencia peculiar jurídica para el cumplimiento de sus fines, sin que puedan asumir la totalidad de las competencias asignadas a los respectivos Municipios.

El Estatuto de la Mancomunidad se presenta como la norma organizativa básica de la Comunidad, sometida, aún hoy tras la sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de noviembre de 1981, a un control de legalidad por parte del Estado.

No cabría atribuir, por el contrario, este carácter de técnica de cooperación a las Agrupaciones previstas en los artículos 1.º y siguientes del mencionado Real Decreto. Estas Agrupaciones responden a una línea de reestructuración municipal que tiene su paralelo en el Derecho comparado en el Informe Guichard, en Francia, y el Informe Kilbranthon, en Inglaterra.

El carácter forzoso de estas Agrupaciones nos pone más en la línea de una intervención de tutela por parte del Estado que de auténticas técnicas de cooperación interadministrativa. En estas Agrupaciones forzosas los Municipios no pierden su personalidad jurídica y se agrupan para fines diversos, pero que tienen un común denominador, cual es la insuficiencia municipal para hacer frente a sus servicios más elementales. A nuestro juicio, en estos casos lo que está realmente en juego es la propia esencia y conveniencia del mantenimiento del Municipio, o, dicho de otra forma, si esa realidad social constituye una Administración cuya autonomía está constitu-

cionalmente garantizada por la Constitución. Creo que estamos en presencia de un tema delicado, en el que la Ley no ha querido tomar decisiones definitivas. En el artículo 13, 2, por ejemplo, se afirma que la creación de nuevos Municipios sólo podrá realizarse sobre la base de núcleos de población territorialmente diferenciados y *siempre que los Municipios resultantes cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y no suponga disminución en la calidad de los servicios que venían siendo prestados*. Sin embargo, partiendo de la realidad dada de ese gran número de Municipios carentes de esos mínimos vitales, la Ley sigue permitiendo su existencia, acudiendo al expediente del asociacionismo municipal en el artículo 26 para la prestación de los servicios mínimos.

Insistimos en que estas fórmulas de subsistencia no deben considerarse —pese a ser evidentemente este tema de primera importancia— como fórmulas de cooperación. Sí, por el contrario, las fórmulas de Mancomunidades que la Ley recoge en su artículo 44. La regulación no difiere en líneas generales de la actual, si bien se precisa que corresponde a la legislación de las Comunidades Autónomas la determinación del procedimiento de aprobación de los Estatutos, que en todo caso serán elaborados y aprobados por los Plenos de todos los Ayuntamientos.

Esperemos la legislación de las Comunidades Autónomas en este punto, y sobre todo esperemos un cambio de actitud en nuestros Ayuntamientos en orden a esta posibilidad de trabajo mancomunado.

Una segunda técnica de cooperación serían los convenios interadministrativos.

De estos convenios conviene señalar su atipicidad, su ausencia de un tratamiento normativo concreto en la legislación local contractual.

El artículo 108 del Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre, permite este tipo de convenios, estableciendo una amplia libertad de contratación, al permitir que «las Entidades locales puedan concertar los contratos, pactos o condiciones que tengan por conveniente, siempre que no sean contrarios al interés público, al Ordenamiento jurídico o a los principios de buena administración...» Estos contratos, de conformidad con lo establecido en el artículo 109, regla 2.ª, del citado Real Decreto 3046, se regirán por sus normas administrativas especiales; en su defecto, y por analogía, por las

disposiciones de la presente Ley, por las de la Ley de Contratos del Estado y, finalmente, por las demás normas de Derecho administrativo. En defecto de este último, serán de aplicación las normas del Derecho privado.

La vigente Ley de Régimen local añade poco también en este punto. El artículo 57 indica que «la cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollarán con carácter voluntario bajo las fórmulas y en los términos previstos en las Leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o convenios administrativos que voluntariamente suscriban.

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

La regulación, como puede verse, es más que escueta, y ello, en un tema como el que nos ocupa, es ciertamente criticable. Quizá no sea en el marco de esta Ley de Bases del Régimen local, cuya naturaleza jurídica es realmente mixta y compleja (es Ley marco, es Ley básica, es Ley de bases, etc.), donde deba darse un tratamiento en detalle desde el punto de vista normativo a estos convenios. Lo cierto es que ese tratamiento es necesario. La realidad demuestra que estos convenios y conciertos administrativos son frecuentes en campos muy diversos, y el tratamiento doctrinal de los mismos ha reiterado la necesidad de cubrir la carencia de un tratamiento normativo coherente y lograr en la medida de lo posible uno unitario (1). Se hace necesaria una regulación que clasifique en primer término la propia naturaleza de estos convenios. Convengo con el sector doctrinal que atribuye a los mismos carácter contractual, si bien con la peculiaridad de que en estos convenios interadministrativos, por contraposición a los contratos administrativos, las partes contratantes están en una relación de igualdad y coordinación, con la consecuencia de que no pueden jugar aquí las prerrogativas propias de la contratación.

Sería necesario también, en segundo término, aclarar el alcance

(1) Véase por todos el trabajo de MENÉNDEZ REXACH *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982, y bibliografía allí citada.

jurídico de estos convenios, esto es, su virtualidad normativa o puramente negocial. Comparto en este punto la opinión de MENÉNDEZ REXACH de que un convenio puede tener un carácter no meramente negocial, sino también normativo, siempre que a través de él se cree Derecho objetivo o se modifique el existente (2). Tampoco sería finalmente tarea vana delimitar el ámbito competencial sobre el que pueden operar estos convenios. Por lo que a los convenios entre Corporaciones locales, e incluso entre éstos y el Estado respecta, el tema es de especial interés, si se observa la distinta naturaleza de las competencias a asumir —según la Ley de Bases— por las Corporaciones locales (propias, delegadas, de ejecución, etc...).

Son todas estas cuestiones las que, repito, era necesario haber abordado y que la Ley no aborda.

La tercera forma de cooperación en la que quiero detenerme, sin ánimo, insisto, de agotar el tema, es la del Consorcio interadministrativo local.

Esta forma jurídica, de naturaleza controvertida, es, para nosotros, el resultado de un convenio en virtud del cual se produce la creación de una nueva persona jurídica constituida e integrada por diversas Corporaciones locales con fines muy diversos, pero presididos siempre por un principio de colaboración y cooperación.

No voy tampoco a examinar en profundidad la figura que nos ocupa y sus múltiples aplicaciones prácticas, pero sí conviene hacer sobre ella unos breves apuntes.

Como nota común en el Consorcio está la de ser un Ente, una persona jurídica de gestión, y la de estar integrado por unos sujetos con comunidad de intereses. Dos datos, pues, de esencial relieve: la personificación (habría que añadir por vía convencional) y la comunidad de intereses.

Estos dos datos traen consigo una larga problemática de la que en forma muy escasa se ocupa el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales de 17 de julio de 1955 y el artículo 107 del Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre.

Siguiendo las directrices del Reglamento de Servicios podríamos definir el Consorcio como una Corporación interadministrativa local voluntariamente constituida, constituida e integrada por alguna o algunas Corporaciones locales o Entidades públicas de diferente orden, dotadas de personalidad jurídica para el cumplimiento de

(2) MENÉNDEZ REXACH: *Op. cit.*, pág. 80.

sus fines, fines que, por otro lado, son la instalación o gestión de servicios de interés local.

La regulación del Consorcio es, como decía, pobre. Pobre y que puede resumirse en las siguientes previsiones legales:

1.^a La constitución de un Consorcio, en lo que a las Corporaciones locales concierne, deberá seguir el procedimiento señalado para la municipalización o provincialización de servicios si se tratase de alguno de los que la asunción y gestión directa por la Corporación requiera esa formalización y no hubiere sido ya aprobada. Caso contrario, o si la Corporación cumplió ya ese trámite, se podrá convenir la constitución del Consorcio libremente.

2.^a Los Consorcios gozan, como hemos dicho, de personalidad jurídica propia y de la consideración de Entidades locales.

3.^a Los Consorcios podrán utilizar para la gestión de los servicios de su competencia cualesquiera de las formas previstas en la legislación de Régimen local.

4.^a Sus órganos de decisión estarán integrados por representantes de todas las Entidades públicas consorciadas en la proporción que se fijase en los Estatutos respectivos.

Por lo demás, la regulación de estos Consorcios queda a lo establecido en sus Estatutos, que son precisamente los encargados de fijar los fines del Consorcio y las particularidades de éste desde el punto de vista orgánico funcional y financiero, en relación con el general de las Entidades locales.

La regulación, repito, es escasa, o, mejor dicho, parte de una amplia remisión a la disposición estatutaria. La realidad demuestra que esta regulación estatutaria es insuficiente en muchas ocasiones para afrontar los problemas que en la práctica plantea el funcionamiento de estos Entes.

Permítaseme señalar simplemente dos cuestiones complejas no resueltas. La primera de ellas es la inviabilidad de un trasplante a estos Entes del régimen jurídico general aplicable a las Corporaciones que integran el Consorcio, o sea el Régimen local general. Veamos, por ejemplo, el régimen de recursos. ¿Es trasplantable el régimen, sin más, de impugnación de acuerdos de las Corporaciones locales previsto en el artículo 9.º de la Ley 40/81, de 28 de octubre, al Consorcio? ¿Puede el conjunto de Ayuntamientos consorciados resolver un recurso interpuesto por otro Ayuntamiento consorciado que ve lesionado sus intereses por un acuerdo del Consorcio? O por formular la pregunta de manera más clara y directa: ¿tiene sentido

en un Consorcio entre dos a varias Administraciones públicas locales, todas ellas con potestades de revisión de oficio de sus actos, tiene sentido, repito, mantener la vía administrativa previa que mantiene el artículo 9.º de la Ley 40/81 para el supuesto de impugnación de acuerdos locales por los concejales disidentes? ¿Qué potestades administrativas, dicho en otras palabras, asume y ostenta el Consorcio frente a los Ayuntamientos consorciados?

La segunda cuestión no analizada en profundidad es simplemente ver en qué manera incide en el funcionamiento del Consorcio la presencia del principio de solidaridad y cooperación que rige toda búsqueda en común. ¿A través de qué técnica se puede lograr la necesaria redistribución equitativa de beneficios y cargas que la constitución y funcionamiento del Consorcio supone para los Ayuntamientos consorciados?

Estas y muchas cuestiones más plantea el tema de la cooperación interadministrativa local. Estas y muchas preguntas más se nos planteaban cuando por primera vez abríamos la nueva Ley de Bases de Régimen local por el capítulo II de su Título V, donde se nos anunciaba la regulación de las relaciones interadministrativas. Después de su lectura llegamos a la conclusión de que las respuestas no estaban en estos preceptos, en los que además encontramos algo muy distinto. Veamos:

III. LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS DE COOPERACION EN LA NUEVA LEY DE BASES DE REGIMEN LOCAL

El Proyecto de Ley de Bases de Régimen local regula el tema que nos ocupa, como ya hemos apuntado, en el capítulo II del Título V, artículos 55 a 61, inclusive.

En palabras de FAJARDO ESPÍNOLA, diputado del Grupo Socialista, el conjunto de preceptos que se encierran en este capítulo pretenden responder a un intento de precisión en ese entramado complejo delicado y difícil que son las relaciones entre los distintos agentes políticos autónomos que constituyen el actual Estado de las Autonomías.

Esta observación hecha en el debate parlamentario me parece acertada. El capítulo II del Título V del Proyecto regula efectivamente un tema complejo y delicado, del que, por otra parte, se

han ocupado ya tanto la Ley del Proceso Autonómico como los distintos Estatutos de autonomía: las relaciones entre los distintos Entes administrativos con sede en la Comunidad Autónoma; las relaciones entre los Municipios, Provincias y, eventualmente, Comarcas con la Comunidad Autónoma.

A esta afirmación, que, repito, me parece acertada, habría que añadir, además, la idea de que en *estos preceptos, salvo en contadas ocasiones, no se articula una relación de colaboración entre los distintos Entes locales, sino una relación instrumental de los Entes locales al servicio de la Comunidad Autónoma y del Estado, una relación instrumental que es en no pocas ocasiones una relación de sujeción jerárquica.*

Detengámonos en estas dos afirmaciones.

1. LOS MUNICIPIOS Y PROVINCIAS COMO ENTES INSTRUMENTALES DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

No es mi intención analizar aquí en profundidad esta primera cuestión que por sí sola justificaría —de hecho, ya existen— varios trabajos monográficos sobre el tema (3). Permítaseme, no obstante, ofrecer una breve síntesis del tema.

Inicialmente, como todos sabemos, la Constitución española organiza territorialmente el Estado en Municipios, Provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas Entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

Nada se dice del Municipio, pero por lo que respecta a la Provincia sí se advierte que, además de Ente local con personalidad jurídica propia, es una división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado.

Hasta aquí las estrictas previsiones de la Constitución.

Más allá de ellas, los Estatutos de autonomía aportan importantes innovaciones. Los Estatutos de autonomía catalán (art. 51, 3), gallego (art. 2.º, 3), andaluz (art. 13, 1), asturiano (art. 6.º, 1), etc..., consagrando —y esto hay que subrayarlo— una solución no pre-

(3) Véanse por todos MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Civitas, 1984 (tomo II, capítulo VIII), y los cuatro volúmenes editados por la Dirección General de lo Contencioso del Estado bajo el título *Organización territorial del Estado. Comunidades Autónomas*, Madrid, I.E.F., 1984.

vista en la Constitución, configuran a las Corporaciones locales como *Entes organizativos* de la Comunidad Autónoma.

El Tribunal Constitucional, por su parte, en sentencia de 23 de noviembre de 1982, ha afirmado que el grado superior de autonomía —de carácter político— de las Comunidades Autónomas les otorga un poder político y administrativo sobre Municipios y Provincias, que no por ello desaparecen o se convierten en meras divisiones territoriales para el cumplimiento de los fines de la Comunidad Autónoma, pero —y este es el factor importante que se introduce en la sentencia— *no hay obstáculo alguno para que puedan cumplir esta misión de divisiones territoriales para el cumplimiento de los fines de la Comunidad Autónoma*. Según la citada sentencia, tanto los Municipios como la Provincia pueden ser autorizados por el Ordenamiento para asumir a título singular el desempeño de funciones o la gestión de servicios que el Estado proponga transferirles o delegarles y que se correspondan a su ámbito de intereses propios definido por la Ley.

La Ley del Proceso Autonómico de 14 de octubre de 1983 ratifica la regulación estatutaria en su artículo 5.º, estableciendo un sistema de relación Comunidad Autónoma-Diputaciones provinciales que transforma a éstas en Entes de gestión de la Comunidad Autónoma, sometiénolas a fuertes medidas de control por parte de ésta: posibilidad de elaborar propuestas, dictar directrices y nombrar comisionados, suspensión de la transferencia o delegación y —en los casos de delegación de la gestión ordinaria de los servicios de la Comunidad Autónoma— la posibilidad de un recurso de alzada impropio ante la Comunidad Autónoma, que puede finalmente promover la revisión de oficio de los actos de las Diputaciones provinciales, de acuerdo con lo previsto en la legislación vigente.

La Ley de Bases de Régimen local acoge en su sustancia esta regulación de la Ley del Proceso Autonómico y, además, cosa que no se preveía en esta Ley, la hace extensiva no sólo a las relaciones Comunidad Autónoma-Provincia, sino a las relaciones Comunidad Autónoma-Municipio.

La Ley de Bases de Régimen local, haciendo suyos los planteamientos tanto estatutarios como de la Ley del Proceso Autonómico (ya que no los constitucionales), nos presenta a los Municipios y Provincias, a la vez que como Entes dotados de una autonomía constitucionalmente garantizada, como piezas organizativas de la Comunidad Autónoma.

Basta para comprobar lo que afirmo el examen, entre otros, de los artículos 7.º, 8.º y 27 de la Ley de Bases de Régimen local.

Y paso con ello a la segunda consideración a la que anteriormente me refería.

2. LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS EN LA LEY DE BASES DE RÉGIMEN LOCAL: ¿COOPERACIÓN O TUTELA?

El sistema de relaciones interadministrativas que el Proyecto diseña, al responder, como el artículo 55 de la Ley indica, a la «efectiva coordinación y eficacia administrativa», al responder a esa labor de articulación entre los distintos agentes políticos que constituyen el actual Estado de las Autonomías, articula un sistema de relaciones coherente con la articulación que, entre estos Entes, diseñan los Estatutos y la Ley del Proceso Autonómico. En este sistema las técnicas de cooperación y colaboración prácticamente desaparecen y dan paso a técnicas de control y tutela.

Efectivamente, si se examina con detalle el tratamiento que la Ley hace de las técnicas de cooperación, se llega a la conclusión de su evidente pobreza. Y ello desde el punto de vista orgánico como funcional.

Desde el punto de vista orgánico, convendría destacar la creación de la Comisión Nacional de Administración Local, que la Ley de Bases contempla en su Título IX, artículo 117, como el órgano permanente para la colaboración entre la Administración del Estado y la Administración local, órgano de composición paritaria que por vía de consenso y mayoría absoluta de sus miembros informa en los Proyectos de Ley y Reglamentos del Estado en las materias de mayor relevancia, a la vez que efectúa propuestas y sugerencias al Gobierno en materia de Administración local (entre las cuales yo destacaría la relativa a la atribución y delegación de competencias en favor de las Entidades locales).

Se reconoce también a la Comisión y a los representantes de las Corporaciones locales en la Comisión, el poder solicitar de los órganos constitucionalmente legitimados para ello la impugnación ante el Tribunal Constitucional de las Leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas que estimen lesivas para la autonomía local garantizada constitucionalmente.

Por lo demás, aparte de este organismo, de carácter eminentemente consultivo, escasas previsiones contiene la Ley, incluida la figura del Consorcio, carente también de un tratamiento adecuado.

Y si esto sucede desde el punto de vista orgánico, no es muy diferente desde el estrictamente funcional.

Desde el punto de vista funcional, si bien se reconoce a las Corporaciones locales una participación en la formulación y aprobación de instrumentos de planificación (art. 58, 2, *in fine*, de la Ley), en lo demás, la cooperación y coordinación son impuestas bien por el Estado, bien por la Comunidad Autónoma, con lo cual, más que ante una relación interadministrativa de cooperación, estamos ante técnicas de simple tutela.

Permítasenos transcribir el artículo 59 de la Ley de Bases:

«Artículo 59. 1. A fin de asegurar la coherencia de la actuación de las Administraciones públicas, en los supuestos previstos en el número 2 del artículo 10, y para el caso de que dicho fin no pueda alcanzarse por los procedimientos contemplados en los artículos anteriores o éstos resultaran manifiestamente inadecuados por razón de las características de la tarea pública de que se trate, las Leyes del Estado y las de las Comunidades Autónomas reguladoras de los distintos sectores de la acción pública podrán atribuir al Gobierno de la Nación o al Consejo de Gobierno *la facultad de coordinar* la actividad de la Administración local y, en especial, de las Diputaciones provinciales en el ejercicio de sus competencias.

La coordinación se realizará mediante la *definición concreta* y en relación con una materia, servicio o competencia determinados de los intereses generales o comunitarios, a través de planes sectoriales para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente. En la tramitación de los mismos se observará lo dispuesto en el número 2 del artículo anterior.

Las Entidades locales ejercerán sus facultades de programación, planificación u ordenación de los servicios o actividades de su competencia *en el marco* de las previsiones de los planes a que se refiere el párrafo anterior.

2. En todo caso, la Ley deberá precisar, con el 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 precepto es ejemplificativo de lo expuesto y se comenta por sí solo.

El artículo 10, 2, al que se remite el 59, contiene otra importante declaración de principios en materia de cooperación. Indica este precepto que «procederá la coordinación de las competencias de las Entidades locales entre sí y especialmente con las restantes Administraciones públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes Entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarias de los de éstas».

Si se tiene en cuenta que la mayoría de las actividades o servicios locales trascienden el interés propio de las Entidades locales o son actividades concurrentes —yo diría más: creo que hay muy pocas actividades que sean propias y específicas con carácter exclusivo de los Entes locales—, si se tiene en cuenta esto, el resultado al que se llegará será al que *la práctica totalidad de la actividad de las Corporaciones locales podrá «ser coordinada»* bien por el Estado, bien por la Comunidad Autónoma.

El párrafo segundo del apartado 1 del artículo 59 parece querer establecer las reglas de esa coordinación. La coordinación se llevará a cabo mediante planes sectoriales que tras definir cuáles son los intereses generales o comunitarios en una materia fijarán los objetivos prioritarios en esas materias.

Hay límites, por tanto, en el sentido de que la coordinación debe ser vía plan y plan sectorial, y que la coordinación debe quedarse en la formulación de los objetivos generales. No es menos cierto, sin embargo, que la determinación de estos límites es bastante «indeterminada».

El tema se cierra con una afirmación más grave, a mi juicio. El inciso final del artículo 59, 1, obliga ni más ni menos a que las Entidades locales *ejercen sus facultades de programación, planificación u ordenación de los servicios o actividades de su competencia en el marco de los planes a que se refiere el párrafo anterior*.

Se obliga, por tanto, lisa y llanamente, a que las Corporaciones locales ejerciten sus competencias, salvo en sectores —inexistentes— de exclusivo interés local, conforme a las previsiones elaboradas por la Administración del Estado o la Comunidad Autónoma. Nuestro Tribunal Constitucional ha sentado que la autonomía local no es incompatible con un control de legalidad, ni siquiera con un control excepcional de oportunidad. La solución que comentamos excede de ambos controles.

Este precepto consagra, a mi juicio, una tutela genérica sobre las Corporaciones locales contraria al principio de autonomía local consagrado en nuestra Constitución. Encomendar a la Ley el precisar con el suficiente grado de detalle las condiciones y los límites de la coordinación y la determinación de las modalidades de control que se reserven las Cortes Generales o las correspondientes Asambleas legislativas (art. 59, 2, de la Ley), es, a nuestro juicio, una medida insuficiente para paliar los efectos de estas técnicas de «cooperación».

Similar comentario nos suscita el artículo 62. Tal como está redactado, y ante la dificultad de definición de los respectivos intereses de las Corporaciones locales, parece que en aquellas actividades en las que sea difícil una asignación diferenciada y distinta de facultades decisorias, la decisión final va a ser del Estado o la Comunidad Autónoma, asegurándose la participación e integración de las Corporaciones locales en el procedimiento para la adopción de la decisión final. Queda, eso sí, a salvo la potestad de autoorganización de los servicios que corresponde a la Entidad local (lo que es dudoso también, a mi juicio, vaya a darse, habida cuenta del sistema interrelacional y la utilización instrumental de las Corporaciones locales).

Realmente, tras el examen de estos preceptos, la disolución de los órganos de las Corporaciones locales prevista en el artículo 61, con lo que tiene de criticable, no es el mayor riesgo de la autonomía de los Entes locales. Esta autonomía se ha socavado por vías más sutiles y eficaces que esta técnica extrema y estridente.

IV. CONCLUSION

La nueva Ley de Bases de Régimen local es un texto legislativo que contiene importantes aportaciones y al que hay que reconocer una gran habilidad para afrontar una regulación del Régimen local a aplicar en cinco Comunidades Autónomas con competencia exclusiva (las cuatro de autonomía plena y Valencia) y trece de autonomía diferida.

Sin embargo, hay que afirmar que el capítulo relativo a las relaciones interadministrativas, donde pretenden abordarse las técnicas de colaboración y cooperación, lejos de cumplir esta función, lo que hace es abrir realmente una puerta más al vaciamiento de la

autonomía local. Y lo hace, a mi juicio, con plena conciencia de ello, y lo advierte. Lo advierte porque configura esa posible colaboración interadministrativa con vistas a asegurar ese complejo mecanismo de articulación de Entes territoriales pensado antes de la elaboración de la Ley en virtud del cual los Entes locales cobran una clara dimensión de Entes instrumentales de la Comunidad Autónoma o el Estado.

Y el caso es que podrían haberse intentado otras soluciones. La regulación podría haber ido por otros cauces. Se podría haber intentado una auténtica regulación de las fórmulas consorciales, y no digamos ya de los convenios interadministrativos, faltos de una regulación legal clara en nuestro Derecho. Podrían haberse potenciado las fórmulas asociativas municipales en un período de claras insuficiencias municipales; especialmente hubiera sido deseable una regulación favorable a las Mancomunidades municipales. Podría y debía la Ley de Bases quizá, finalmente, haberse pronunciado sobre la Comarca, Ente con unas amplias posibilidades de futuro como área de acogida del asociacionismo municipal y sobre el que la Ley realmente no nos aclara nada; más bien, nos confunde. Podrían haberse hecho todas estas y muchas otras cosas. La esperanza está en que lo que el legislador estatal no ha hecho no se le prohíbe al legislador autonómico hacerlo.

En esa confianza esperemos la diligencia, prudencia y acierto de los Parlamentos regionales.