

La cooperación interadministrativa en la LBRL

M^a Teresa Carballeira Rivera
Profesora de Derecho Administrativo
Santiago de Compostela

SUMARIO: I. INTRODUCCION. II. LA REGULACION JURIDICA DE LA COOPERACION INTERADMINISTRATIVA EN LA LBRL. III. LA COOPERACION Y SUS CATEGORIAS: 1. Cooperación como principio de actuación. 2. Cooperación como técnica de relación voluntaria. 3. Cooperación como función o competencia: 3.1. Cooperación orgánica. 3.1.1. Organos de cooperación del Estado. 3.1.2. Organos de cooperación de las Comunidades Autónomas. 3.2. Cooperación competencial. 3.2.1. Concepto. 3.2.2. Tipos de cooperación: económica, jurídica y técnica. 3.2.3. Métodos de cooperación: actuaciones singulares y planificadas. En especial, la planificación como método de gobierno.

I. INTRODUCCION

A medida que el observador jurídico avanza en la lectura de las relaciones interadministrativas plasmadas por la LBRL, comienza a apreciar que la regla general que preside la materia, es la de una cierta confusión e imprecisión en la regulación jurídica, factores que bien hubieran podido superarse en una regulación tan reciente como importante para el régimen local. Los presupuestos de los que parte la LBRL para abordar la cooperación administrativa son, de entrada, equívocos o, cuanto menos, aparecen ante el operador jurídico como un conjunto de técnicas y funciones de la más diversa naturaleza jurídica que, bajo el título de cooperación, se muestra como un *totum revolutum*.

Sabido es que cooperar, desde la acepción terminológica, deja constancia de un obrar o actuar conjunto para obtener un resultado deseado por las partes cooperantes. En otros términos, nos sitúa ante una acción acordada entre dos o más sujetos cuya máxima aspiración es la unión de esfuerzos cara a un resultado apetecido por las partes implicadas en el acto de cooperación.

La extrapolación del significado de cooperar por esta vía, no deja de tener el merecido provecho en el campo jurídico. En efecto, sobre este ideario, se construye una idea básica de articulación del ordenamiento territorial que apunta a la lealtad de las partes y su colaboración para

la consecución de metas comunes. Sin embargo, reducir el término cooperación, tal como la utiliza la regulación positiva, a ese contenido sería caer en una visión distorsionada de su sentido jurídico y, en consecuencia, obligar al intérprete a hacer giros o forzamientos del término para acomodar todas las acepciones del vocablo a una sola de ellas. El producto de esta labor, no sería sino, un esfuerzo estéril en el que seguramente alguna de las posibles manifestaciones de la cooperación se escurrirían de las manos, no sabiendo encajarla en su lugar concreto y específico.

Ciertamente, si uno analiza la LBRL, se da cuenta de que no todas las veces que este texto alude a la cooperación lo está haciendo en igual medida y con las mismas consecuencias. Otras, en cambio, utiliza sinónimos del vocablo, aunque dando a entender que detrás de ello nos hallamos ante una labor perfectamente encuadrable en las de cooperación. En otros casos, la plasmación de la cooperación interordinamental recurre a giros conceptuales de difícil desentrañamiento jurídico, creando una confusión de ideas y conceptos que sólo el estudio de detalle permite dilucidar. Por ello, vamos a abordar la materia desde la propia LBRL, señalando de antemano que a lo largo de toda su regulación se está aludiendo, bajo un mismo término, a un principio, una técnica de relación y a un deber.

II. LA REGULACION JURIDICA DE LA COOPERACION INTERADMINISTRATIVA EN LA LBRL

En primer lugar, abordando la LBRL en su globalidad, vemos que la idea de cooperación se nos ofrece, en unos casos, claramente y en otros disfrazada en ropajes que albergan un contenido similar.

De un lado, y desde una perspectiva general, el art. 10.1, nos señala que la Administración local y las demás Administraciones públicas, «ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, *colaboración*, *coordinación* y respeto a los ámbitos competenciales», dando, con ello, una visión global de los mecanismos de relación interadministrativa entre los que, obviamente, hay que entender incluido el de cooperación, aunque no se haga mención expresa del mismo, sino a través de términos como la colaboración o coordinación. Mientras tanto, artículos como el 25.2.n) y 36.1 LBRL, aproximan la idea de cooperación, pero ahora, *utilizando tal expresión aunque referida a realidades distintas*. Por aquél se solicita del municipio la cooperación con la Administración educativa; y, por éste, se establecen como competencias propias de la provincia, las de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica de los municipios. Idea ésta, que igualmente reite-

ran los arts. 31.2 y 26.3 LBRL. Para ello, la provincia aprobará un Plan anual de obras y servicios de competencia municipal. A la financiación de dicho plan concurren el Estado y las Comunidades Autónomas que, mediante el uso de la técnica subvencional condicionada (art. 36.2.1) *in fine*), materializan su deber de cooperar a la financiación de estos planes provinciales de fines cooperativos.

Por si fuera poco, el mismo art. 36.2.b) reafirma este deber de cooperación provincial a los municipios, pero ahora circunscribiéndolo a unas *coordenadas objetivas de actuación*. Al respecto, las Diputaciones provinciales deberán asegurar el acceso de la población a los servicios mínimos municipales, garantizando la eficacia y economicidad en la prestación, para cuyo fin, utilizará cualesquiera de las fórmulas de cooperación y asistencia posibles. Todo ello, no se olvide, incardinado en el seno de las competencias propias que como tales, aluden a un efectivo deber de la provincia.

Pero siguiendo el iter de esta regulación positiva del régimen local, nos encontramos nuevamente con la idea de cooperación en uno de los Capítulos más importantes de la Ley, el que aborda las relaciones interadministrativas. Así, el art. 55 enumera, a modo de decálogo de carácter programático, una serie de principios a tener en cuenta en las relaciones mutuas entre las Administraciones públicas. De entre ellos, el apartado d) señala como guía el buen funcionamiento interadministrativo, el de «prestar, en el ámbito propio, la *cooperación y asistencia* activas que las otras Administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas». Nuevamente, la cooperación se convierte aquí en protagonista del entramado organizativo, aunque esta vez, tomando un cariz distinto al de los preceptos hasta ahora examinados, y únicamente asimilable al contenido del art. 10.1 LBRL.

A esta lista de preceptos relativos, directa o indirectamente a la cooperación, hay que añadir uno de los más importantes, al que doctrina y jurisprudencia han ofrecido gran dedicación en su estudio. El art. 57 LBRL intenta abordar en profundidad el sentido de la cooperación en el régimen local, pero, al contrario de lo que pudiese preverse del conjunto, efectúa un desmenuzamiento del concepto utilizando aspectos aislados de las distintas acepciones vistas hasta ahora que el legislador, en un frustrado intento, trata de conjugar y ofrecer íntegramente como técnica de relación interadministrativa. Según éste, la *cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como de interés común, se realizará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes*, entre los que destacan como deseables, los consorcios y convenios administrativos que suscri-

ban las distintas Administraciones. Se vierte, así, de esta forma solapada y en apariencia pacífica, un nuevo aspecto de la cooperación que induce, además, a pensar que todos los extremos descritos hasta ahora, comulgan con este modo de poner en pie la idea general de la misma.

El legislador trata de ir más allá y abrir nuevos campos a la cooperación interadministrativa, utilizando igualmente las formas orgánicas. En el art. 58 LBRL, dice desde un inexpresivo encabezamiento, que las respectivas leyes autonómicas y estatales podrán crear, «para la coordinación interadministrativa», *órganos de colaboración* de las Administraciones correspondientes con las entidades locales. Y señala, a renglón seguido, que tales órganos sólo podrán tener carácter deliberante o consultivo, su ámbito podrá ser autonómico o provincial y su carácter general o sectorial. Extremo que inclina nuevamente a pensar que nos hallamos ante otra manifestación del principio de cooperación interadministrativa. Seguidamente, y dado que estamos en presencia de una Ley básica, el Estado declara su propósito de crear uno de estos órganos de relación cooperacional entre él y las Administraciones locales, la Comisión territorial de Administración local. Su fin, según la Ley, es fijar un «medio de colaboración» entre sendas Administraciones en materia de inversiones y de prestación de servicios, lo que induce a integrar dentro de estos fines los relativos a la cooperación.

Más adelante, y siguiendo esta tónica terminológica, en el Título IX, denominado «Organizaciones para la cooperación de la Administración del Estado con la local», y en uno de sus artículos, 117, añade que la Comisión Nacional de Administración local es el «órgano permanente para la colaboración entre la Administración del Estado y la Administración local». Y, en fin, preceptos salpicados por todo el texto legal, recuerdan, una vez más, este deber de cooperación entre las distintas Administraciones, desde una óptica indirecta. Tal es el caso del art. 106 LBRL que alude a la competencia de las entidades locales sobre gestión, recaudación e inspección de tributos propios, sin perjuicio de las fórmulas de colaboración con otras entidades locales, las Comunidades Autónomas o el Estado.

Ante esta dispersión semántica y de contenidos, surge una pregunta inmediata. ¿Cómo reconciliar todos estos innumerables significados del término cooperación? ¿Cómo subsumir en categorías un vocablo que, por encima de todo, es un principio básico de la actuación administrativa? ¿Cómo distinguirlo jurídicamente de otros instrumentos de relación? O bien, ¿cuáles son las barreras fronterizas entre éste y la colaboración o coordinación?

Desde el ángulo interpretativo, la jurisprudencia hace hincapié en el sentido de la cooperación, aunque no logra ofrecer una definición

omnicomprensiva de la misma. El Tribunal Constitucional parte siempre de la idea de cooperación como un principio de relación interadministrativa que ayuda a «flexibilizar y prevenir disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias» (STC 214/1989, f.j. 20.º). Su nota característica, desde esta perspectiva, es la *voluntariedad y la inalterabilidad de la titularidad y ejercicio de las competencias* de los entes en relación. En este sentido, parece lógica la clasificación entre cooperación funcional y orgánica, tal como lo expone el Tribunal.

Sin embargo, si es cierto que tal aserto no despierta polémica alguna, también lo es que bajo esta definición no puede ni procede recoger todos los aspectos antes enumerados a los que la cooperación queda vinculada de algún modo, siendo paradigmático, en este sentido, los contenidos del art. 36 LBRL. Es necesario, por ello, manifestar de antemano que la concepción de la cooperación desde esta perspectiva jurisprudencial atañe únicamente al concepto en cuanto es utilizado en la regulación normativa como mecanismo de relación que apura el principio de unidad del sistema, pero en ningún modo, puede referirse a otras vertientes reflejadas en las disposiciones normativas, estatales o autonómicas.

III. LA COOPERACION Y SUS CATEGORIAS

Situadas las bases positivas sobre las que habremos de desplegar la construcción dogmática de la idea de cooperación, parece oportuno ahora hacer una reflexión sobre los distintos significados del término y los tipos que, en su caso, puedan resultar. Para ello, abordaremos la cooperación desde una triple dimensión que es, a nuestro parecer, la que utiliza inconscientemente el legislador y que alude a realidades netamente diversas e independientes.

Son éstas, en primer lugar, la cooperación como *principio básico*, (1) deducido de la propia estructura territorial del Estado, a cuyo través, se está abocando al conjunto del sistema a la lealtad recíproca de la que su último cometido es el logro de la unidad. En este sentido se puede hablar de cooperación o colaboración como términos que encierran identidad de contenidos.

En segundo lugar, por cooperación se entiende igualmente una *técnica de relación voluntaria entre dos o más entes* (2) que permite suavizar el rigor del sistema de distribución competencial y, por lo tanto, apoya el nacimiento de actuaciones conjuntas de base negocial, sustanciadas en la voluntariedad de las partes en relación.

Y por último, una tercera categoría que para nosotros es la que reviste mayor interés, y que alude a la cooperación como *competencia o función* (3) de una determinada institución frente a las restantes y, en base a cuyo contenido se incide directamente sobre una función propia e inexcusable de determinados entes territoriales respecto del resto. Se integran en este supuesto las competencias que ostentan determinados entes para crear órganos de cooperación; o las competencias propias de la provincia de cooperar económica, jurídica y administrativamente con los entes locales inferiores. O, en fin, el de la Comunidad Autónoma y el Estado con respecto a esos mismos entes, cuya manifestación más clara se aparece a través de los Planes provinciales de obras y servicios y su sistema de financiación. Veremos, igualmente, como en este caso, cooperación y coordinación no son técnicas que puedan aislarse sino que, en muchos supuestos, se entrecruzan y ramifican formando un entramado imposible de calificar unívocamente como cooperante o coordinador.

1. Cooperación como principio de actuación

La cooperación considerada en sí misma como principio, resuelve una eterna polémica suscitada en el seno de los Estados federales, Por mor de la actuación de este principio, se alumbró el mecanismo más importante de interrelación entre organizaciones territoriales surgidas a raíz de un proceso de descentralización política. De un lado, permite alcanzar los objetos de la unidad, evitando la disgregación de los sistemas plurales y conduciendo, además, la respuesta institucional a esas necesidades sociales hacia el criterio de igualdad y equilibrio consensuado. De otro lado, evita el uso de técnicas supervisoras que podrían derivar hacia el centralismo y la negación de la autonomía de los entes territoriales. La cooperación, viene así, a orientar el sistema hacia un cuadro unitario basado en la complementariedad y actuación conjunta de los distintos centros políticos, legitimándose ese proceder en técnicas distintas de las tradicionales de control o tutelas.

La versión práctica de este principio, la encontramos nítidamente dibujada en el llamado «federalismo cooperativo». Por él, los Estados federados promueven la creación de una praxis relacional en la que la actuación conjunta de los miembros, en aquellas cuestiones propias comunes, se convierte en regla de comunicación. Esa cooperación propiciada por la necesidad de crear campos o espacios de acuerdo institucional no distorsionados por la rigidificación que impone la distribución competencial, se logra de muy diversas formas. Entre las más comunes se hallan la creación de acuerdos y convenios, conferencias de responsables de los diversos sectores administrativos, información recí-

proca, constitución de órganos de composición mixta o la participación de Estados y Federación en procesos programáticos y el desenvolvimiento conjunto de tareas comunes. Diversificación instrumental que culmina, en la última fase, en la adopción de la técnica planificadora o de cofinanciación coordinada formulada a través del Plan-Marco ¹.

La puesta en funcionamiento de todas estas técnicas pone de manifiesto la necesidad de establecer relaciones entre los distintos centros de poder político, sin que con ello se produzca un detrimento de la capacidad de resolución autónoma de cada una de las partes del sistema. Dentro de este contexto, la cooperación, en tanto que principio, se muestra al legislador como una regla o criterio de acción aglutinador de muy diversas figuras que convergen en el punto común de tratar de reconducir la actividad pública, en sus múltiples articulaciones, a un cuadro unitario. Responde, simultáneamente, según palabras de Cammeli, a la necesidad y la relevancia de la función de dirección y coordinación, de una parte, y a la aparición de una pluralidad de instrumentos de acuerdo entre los entes con autonomía para la satisfacción de las exigencias unitarias ².

Converge, así, la idea de cooperación con esa otra que doctrina y jurisprudencia asumen bajo el término de colaboración interadministrativa y que alberga indistintamente un contenido de libertad y de sujeción. Cooperación, colaboración o coordinación son, pues, terminologías sinónimas desde la perspectiva de los principios básicos de actuación relacional, en tanto en cuanto a través de ellas se hace un llamamiento a una verdadera exigencia constitucional de crear un modelo organizativo *cohesionado o cooperativo*, tal como lo denomina Fernández Farreres ³.

¹ Sobre los distintos aspectos del federalismo cooperativo, vid. GARCIA DE ENTERRIA, *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Cívitas, Madrid, *in totum*; y *Estudios sobre autonomías territoriales*, Cívitas, Madrid, pp. 344 y ss.; HANS PETER SCHNEIDER «El Estado federal cooperativo», *REP* n.º 12, 1979, pp. 41 y ss.; MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, II, Cívitas, Madrid, pp. 298 y ss.; JIMENEZ BLANCO, *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales*, IEAL, Madrid, 1985, pp. 256 y ss.; TORNOS MAS Y OTROS, *Informe sobre las autonomías*, Tecnos, Madrid, 1988; ALONSO DE ANTONIO, *El Estado autonómico y el principio de solidaridad como colaboración legislativa*, T. I, Congreso de los Diputados, Madrid, 1986, *in totum*.

² CAMMELI, «Indirizzo e coordinamento nel nuovo assetto dei rapporti fra Stato e Regioni», en *Pub. Diritto*, 1976, pp. 573 y ss.; También, BARTOLE, «Ripensando alla collaborazione tra Stato e regione alla luce delle teorie di principi di diritto», en *Studi in memoria di Vittorio Bachelet*, I, Giuffrè, Milano, 1987, pp. 65 y ss.

³ FERNANDEZ FARRERES, «El principio de colaboración Estado-Comunidades Autónomas y su incidencia orgánica», *RVAP* n.º 6, 1983, pp. 204 y ss.

De ahí, justamente, que las alusiones a esta idea subliminal de búsqueda de interrelación y conjugación de todo el entramado organizativo, se efectúe indistintamente desde estos tres vocablos, atribuyéndoles idéntico contenido. El propio Tribunal Constitucional aborda este modelo de relación institucional desde tres vertientes. Así, la STC de 4 de noviembre de 1982, se pronuncia en favor de una «adecuada colaboración entre la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas que ayude a buscar soluciones equitativas». Colaboración, que es necesaria para el buen funcionamiento de las autonomías, «incluso al margen de la distribución constitucional y estatutaria de las competencias», ya que suponen la expresión de un principio general inherente al modelo de organización territorial del Estado, adoptado por la Constitución ⁴.

Esta misma idea queda reproducida bajo las voces de coordinación o cooperación, a través de un efecto de remisión directa a técnicas específicas. Ejemplo de ello son, la STC 11/1986, de 28 de enero, que define la colaboración como «una actuación que debe ser realizada bilateralmente en régimen de cooperación específica sobre una materia». O la STC 227/1988, de 29 de noviembre, en la que se señala como una manifestación de la colaboración interadministrativa, «la coordinación entre las Administraciones implicadas». O, en fin, cuando a raíz del análisis de manifestaciones concretas de ese principio básico de actuación interadministrativa, «las respectivas competencias estatal y autonómica entran en un marco de cooperación y colaboración, en cuanto se orientan a una actuación conjunta» (STC 201/1988, de 27 de octubre). Pero quizá, la pauta de observación de este fenómeno la encontramos, con más claridad, en la STC 32/1983, de 28 de abril, cuando el Alto Tribunal se encarga de dar una visión globalizadora del principio general que venimos subrayando, partiendo, esta vez, de la técnica coordinadora. A ella se remite para definirla como «la fijación de medios o sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades». Evidentemente, en este caso, cualquiera de los medios de relación —cooperación, coordinación o colaboración— encajarían holgadamente en esa definición, ya que el propósito jurisprudencial no es tanto la búsqueda del concepto específico de coordinación —por lo demás, superado en posteriores sentencias— como la transmisión de una idea global finalista de las técnicas de relación interadministrativa. En este sentido, es indiferente hablar de cooperación, cola-

⁴ En este sentido, también STC 18/1982, de 4 de mayo; 64/1982, de 4 de noviembre; 80/1985, de 4 de julio; 96/1986, de 10 de julio; y, 227/1988, de 29 de noviembre, entre otras.

boración o, incluso, coordinación, dado que con el término tan sólo se está expresando un principio básico de actuación; un principio que se proyecta de muy diversas formas, ya sea a través de mecanismos voluntarios o con un cierto carácter impositivo. Colaboración, cooperación o coordinación, en la línea que venimos describiendo, transmiten una exigencia constitucional que es, por ello, el basamento y causa de cualquier técnica de relación interadministrativa.

Las aportaciones doctrinales nos acercan, en igual medida, a esta misma tesis. La abundancia de trabajos científicos, cuyo análisis nos desplazaría, por lo demás, del cometido perseguido en estas páginas, dan buena muestra de ello. En todo caso, sí que puede apuntarse aquí que, un amplio sector de la doctrina entiende que las técnicas de cooperación o coordinación conviven anudadas bajo el prisma de la colaboración⁵. Esta se entiende como una relación positiva entre los distintos entes políticos del Estado compuesto que lleva implícita la idea de coordinación y cooperación, en tanto que a través de cualesquiera de sus manifestaciones, se persigue la armonización de las actuaciones públicas bajo el prisma del orden y la unicidad de resultados⁶. Para otros, sin embargo, la cooperación es, a la vez, «la forma moderna de evitar el desmembramiento del sistema pluralista y es una exigencia, además, de la complejidad de las necesidades sociales actuales». Pero, además «constituye la vía normal para que los elementos unitarios aludidos no conduzcan linealmente al centralismo y constituye, *hic et nun*, la garantía de la autonomía de los entes territoriales»⁷.

En cualquier caso, nos hallamos ante términos que, tal como indica Barbera, no responde a «conceptos jurídicamente definidos»⁸, y que, por tanto, son únicamente determinables cuando se constituyen en fórmulas específicas de acción.

Volviendo a la regulación positiva, ha de hacerse notar como algunos de los preceptos de la LBRL indican claramente que nos hallamos ante un principio básico de actuación al que se remiten desde distintas voces (colaboración o cooperación, básicamente). Desde esta perspectiva ge-

⁵ Vid. FERNANDEZ FARRERES, *cit.*, *in totum*, al utilizar genéricamente el término para proyectar a su través, manifestaciones concretas de la coordinación y la cooperación.

⁶ Vid. SANTOLAYA MACHETTI, *Descentralización y cooperación*, IEAL, Madrid, 1984, pp. 34 y ss.

⁷ Cfr. JIMENEZ BLANCO, *cit.*, pp. 258, tomando como cabecera de definición de la idea genérica de colaboración, el concepto de cooperación.

⁸ BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Giuffrè, Milano, 1974, pp. 288.

nérica de las relaciones interadministrativas, es como hay que asumir las constantes y reiteradas equivalencias entre colaboración, cooperación y coordinación que bañan toda la LBRL y otros textos normativos autonómicos. Así, los art. 10.1, 55 y 58.1 LBRL son un ejemplo de este que aquí señalamos. Por ellos, se hace un llamamiento genérico a las Administraciones locales, estatal y autonómica, para que articulen un sistema de relación interadministrativa basados en la colaboración, cooperación, coordinación e información mutuas, si bien, construyendo esta idea sobre conceptos que pudieran inducir a otro de conclusiones ⁹. Expresiones, éstas, de un deber constitucional destinado a jugar un importante papel en ese sutil terreno flanqueado por la unidad y la autonomía, y en cuya virtud, el sistema organizativo trata de dar una contestación racional, coherente y eficaz a la actuación dinámica de los poderes territoriales. En palabras de Pubusa, se pone de manifiesto a través de estos principios informadores, la dificultad o imposibilidad de separar o aislar las funciones del Estado y de la región, de las de municipios y provincias, la necesidad de puntos de contacto entre los distintos niveles de gobierno, la exigencia de reconducir la actividad pública, en sus múltiples articulaciones dentro de un cuadro unitario» ¹⁰.

Sin embargo, al descender del plano de los principios generales a la formulación concreta, se observa una nueva cuestión que es conveniente precisar. Desde la perspectiva de la regulación legal específica de los diversos mecanismos de relación, se pone de relieve la imposibilidad de integrar positivamente el *genus* colaborativo. En otros términos, la dotación a través del Derecho positivo de un significado concreto al término «colaboración», carece de apoyo normativo, por lo que la expectativa de crear una fórmula de relación con sustantividad propia es prácticamente inalcanzable. Sólo la cooperación y la coordinación consiguen, a estos efectos, constituirse en técnicas específicas y diferenciables de relación interadministrativa, cuya traducción concreta recoge la LBRL. La colaboración, tal como reconoce Climent Barberà ¹¹, aun cuando se utilice en nuestro Derecho como expresión de participación y base de otras

⁹ En este sentido, hay que entender el deber general de colaboración del art. 10.1 LBRL o el encabezamiento del art. 55 («Para la efectividad de la coordinación [...] deberán las Administraciones prestar en el ámbito propio la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran precisar»). Igualmente, es susceptible de una interpretación en esta línea, las alusiones a la coordinación que efectúa el art. 58.1 LBRL cuando dice, «las leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas podrán crear, para la coordinación administrativa, órganos de colaboración».

¹⁰ PUBUSA, *Soveranità popolare e autonomia locali*, Giuffrè, Milano, 1983, pp. 366.

¹¹ CLIMENT BARBERA, «La cooperación estatal y autonómica en los servicios municipales», en *Tratado de Derecho municipal*, I, Cívitas, Madrid, 1988, pp. 284.

técnicas, carece de traducción positiva alguna, por lo que tan sólo caben materialmente las técnicas de cooperación y coordinación como medios de articulación de la vertiente relacional de las Administraciones públicas. Ello, no obstante, sin olvidar que el *genus* colaborativo opera en el plano de las motivaciones institucionales como fundamento y mando de respaldo de las restantes técnicas de relación.

2. Cooperación como técnica de relación voluntaria

Situados ahora en el plano de las formulaciones legales concretas, la cooperación cobra sustantividad propia y específica. Bajo este término se alude a un determinado tipo de relación interadministrativa, sometida en su ejercicio a unos requisitos y condicionantes determinados que son los que, en realidad, le dan definición frente a la coordinación o colaboración, entendidas éstas en el sentido ya expuesto ¹².

De entre los requisitos definitorios de la fórmula, existen unos que resultan comunes a cualquier técnica de relación y, otros que la diferencian claramente. A este respecto, la cooperación y coordinación mantienen como nexo común el de ser técnicas que se «orientan a flexibilizar y prevenir disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias». (STC 214/1989, f.j. 20). Un segundo punto de unión lo constituye la preservación de la titularidad competencial en el sentido de que, ya se opere un procedimiento coordinador o cooperante, en ninguno de los casos se va a alterar «la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación» (Ibídem).

Sin embargo, la nota que despega la relación de cooperación de la coordinadora lo constituye su *voluntariedad*. En efecto, tal como señala el Tribunal Constitucional, en la sentencia 214/1989, f.j. 20,

«La voluntariedad en el caso de la cooperación frente a la imposición en la coordinación —ya que toda coordinación conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de su-

¹² Al respecto, hay que señalar cómo esa sinonimia terminológica entre cooperación, coordinación y colaboración, en cuanto principios genéricos de actuación, sigue rigiendo cuando se afronta la cooperación como instrumento concreto de relación sometido a un régimen específico de articulación. En este sentido, una de las últimas sentencias del Tribunal Constitucional, la 214/1989, de 21 de diciembre, f.j. 20 y 21, sigue manteniendo el dubio conceptual al encuadrar la creación de órganos mixtos de colaboración que señala el art. 58.1 LBRL, dentro de las manifestaciones «del principio de colaboración o, más precisamente, del principio de cooperación interadministrativas». Técnicas ambas que, más adelante, engloba dentro de la acepción «coordinación voluntaria» y que, a su vez, diferencia de la «coordinación general».

perioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado— es, en sí mismo, un elemento diferenciador de primer orden».

Esa voluntariedad en el establecimiento de una determinada fórmula de cooperación interadministrativa en asuntos comunes de dos Administraciones, arrastra, igualmente, a afirmar categóricamente un *inicial plano de igualdad de las partes cooperantes*. Igualdad ésta que no puede hacerse extensible a la igual naturaleza de los entes ya que no debe negarse la articulación de relaciones de cooperación entre sujetos sometidos a distintos ordenamientos. Así, la formalización de acuerdos de cooperación para el ejercicio de tareas comunes puede extenderse a municipios, sus agrupaciones, Diputaciones, Comunidades, Autónomas y Estado, indistintamente y de éstos entre los de su misma categoría.

Ha de notarse, también, que esa voluntariedad que se presume de la cooperación, lo es en cuanto que por ella se constituye una *relación bilateral libremente acordada* entre dos o más entes autónomos. Más concretamente, la voluntariedad se entiende referida a la libertad de los entes para realizar acuerdos de cooperación, de tal manera que su presencia es requisito *sine qua non* de cualquier base negocial cooperadora. La precisión es básica para no confundir esa idea de voluntariedad inscrita en la relación de cooperación con la libre voluntad de cooperar con otras Administraciones ¹³, ya que, en este caso, partimos de un acto material derivado de una competencia o función y, en aquél, de un acto paccionado de base negocial y, por tanto, bilateral.

Estas aclaraciones previas nos sirven para esclarecer el contenido del art. 57 LBRL, que hace referencia específica a la cooperación como técnica de relación de dos partes en paridad. Según el precepto, las relaciones de este tipo que se establezcan entre las partes pueden tener fines «económicos, técnicos o administrativos». Estas, desde la vertiente subjetiva, tienen lugar «entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas», sobre materias relativas a servicios locales o de interés común. La actuación de este mecanismo revestirá siempre «carácter voluntario» y se desarrollará «bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante consorcios o convenios administrativos que suscriban», lo que nos sitúa ante el nacimiento de acuerdos bi-

¹³ Así, CLIMENT BARBERA, «La cooperación...», *cit.*, *in totum*, al aplicar genéricamente la voluntariedad como requisito de toda la actividad de cooperación (ya sean actos unilaterales o bilaterales), le lleva a observar, únicamente, la cooperación como relación consensual con las consiguientes lagunas, y a omitir en su estudio aspectos en los que la cooperación juega también como competencia o función.

laterales o la creación de figuras instrumentales dotadas de personalidad jurídica, de potestades y de funciones concretas.

El párrafo siguiente del citado precepto reafirma, aún más si cabe, este carácter bilateral y consecuentemente la idea de cooperación como actuación libremente acordada por dos o más partes, al señalar que el producto resultante de la aplicación práctica de esta técnica será siempre un «acuerdo de cooperación», debiendo tomarse esta expresión como reflejo de la voluntariedad de este tipo de relación, más que como categoría que englobe los tipos jurídicos resultantes, ya que, como hemos visto, pueden revestir formas públicas personificadas. Seguidamente, y basándose en ese principio colaborativo del sistema constitucional, declara que de tales acuerdos «se dará comunicación a aquellas otras [Administraciones] que, resultando interesadas, no hayan intervenido en el mismo, a los efectos de mantener una recíproca y constante información».

Naturalmente, la materialización de la técnica cooperadora en las figuras contractuales de los convenios y en los consorcios administrativos (art. 110 TRRL), no es sino, una declaración a título ejemplificativo, susceptible de ser complementada por otras muchas figuras jurídicas. La propia LBRL señala algunas como son las Mancomunidades de municipios ¹⁴, entes con personalidad y capacidad jurídica, creadas a partir del acuerdo voluntario de los respectivos Ayuntamientos para el cumplimiento de sus fines específicos. Por su parte, el art. 69 TRRL, remite la actuación cooperadora en materias compartidas o concurrentes al ejercicio conjunto por el Estado o las Comunidades Autónomas y la Administración local mediante la constitución de «entes instrumentales ya sean de carácter público, ya privado» ¹⁵.

En suma, este es, pues, el perfil característico de la cooperación como relación interadministrativa; perfil que la jurisprudencia y un amplio sector doctrinal ¹⁶ reconducen al denominado *aspecto funcional*

¹⁴ En este mismo sentido, FONTANA PUIG, «Las relaciones interadministrativas en la LBRL», *REVL* n.º 235-236, 1987, pp. 662.

¹⁵ Procede incluir aquí, a todos aquellos entes y organismos que gozan de personalidad jurídica propia e independiente, constituidos a partir de un acuerdo de dos o más entes, destinados a desarrollar tareas que revisten interés común para sus creadores. Así, debe incluirse, el Instituto de Estudios de Administración Local (art. 120 LBRL), hoy denominado Instituto Nacional de Administración Pública, por refundición de aquél con otros de idéntica denominación al actual, según Real Decreto 1437/1987, de 25 de febrero.

¹⁶ Mantiene esta línea, CLIMENT BARBERA, «La cooperación...», *cit.*, pp. 279 y ss.; FANLO LORAS, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, CEC, Madrid, 1990, pp. 500 y ss.; NIETO, «Cooperación y asistencia», en *La provincia en el sistema constitucional*, Civitas, Madrid, 1991, pp. 145 y ss. Desde la jurisprudencia, *vid.* STC 214/1989, de 21 de diciembre, f.j. 20.

de la cooperación que, junto con el orgánico, conviven bajo estas notas definitorias que acabamos de ver. A nuestro entender, si bien estas dos formas de materialización son manifestaciones de la cooperación, considerada como principio o deber de actuación, no cabe encuadrarlas dentro de la misma categoría, dado que su naturaleza y régimen jurídico son diversos¹⁷. Y ello porque en el primer caso —aspecto funcional—, nos hallamos ante una figura jurídica negocial, producto de un acuerdo bilateral voluntario y, en el segundo —aspecto orgánico—, ante una función atribuida a determinados titulares del poder público administrativo para que la ejerza en beneficio de otros o del sistema globalmente entendido, como seguidamente veremos.

3. Cooperación como función o competencia

La cooperación como función constituye la última de las fórmulas establecidas por el ordenamiento para dar cumplimiento a ese principio de relación interadministrativa. Dentro de esta nueva dimensión, se refunde un conjunto de actuaciones dirigidas a crear un campo de ayuda y asistencia interordinamental cuya nota común y preeminente consiste en tener como origen *una atribución competencial*.

Es el ordenamiento, en este caso, el que asigna determinadas funciones a una Administración pública para que las ejerza en beneficio de las demás. Con ello se materializa uno de los principios programáticos que preside las relaciones de funcionamiento entre las Administraciones y que plasma fehacientemente el art. 55.d) LBRL. De su contenido se deriva el deber de las Administraciones de prestar cooperación y asistencia activas a las restantes para el eficaz cumplimiento de sus tareas. Deber, que habrá de ser plasmado en medidas concretas, a través del desarrollo legislativo de ese principio.

La cooperación entendida de ese modo, —como función o competencia de las Administraciones impuesta desde la propia regulación jurídica— se proyecta sobre la realidad de muy diversas formas. En unos casos se manifiesta como una *actuación concreta material* del ente que tiene encomendado el ejercicio y la titularidad irrenunciables de esa función; y, en otros, se transforma en el establecimiento de *órganos mixtos de colaboración* dentro de la estructura organizativa del ente competente.

¹⁷ Estas consideraciones jurídicas fueron tenidas en cuenta recientemente por CLIMENT BARBERA, «La cooperación...», *cit.*, pp. 311-313, cuando aborda la naturaleza jurídica de la cooperación y la dificultad que ésta plantea al actuar al mismo tiempo como derecho, deber, potestad o contrato. La generalización de la voluntariedad en los términos expresados por el Tribunal Constitucional, llevan al autor a conclusiones netamente distintas de las que aquí se defienden.

En cualquiera de los citados supuestos, este deber dista mucho de ser parangonable a la dimensión cooperacional como técnica de relación voluntaria cuya naturaleza jurídica reposa sobre un negocio jurídico contractual y que, por lo tanto, permite una clara diferenciación de la que aquí abordamos.

Realmente, el planteamiento de las fórmulas cooperacionales desde sus distintas vertientes, difícilmente ha logrado un enfoque correcto, tanto desde el punto de vista del análisis doctrinal como de la regulación positiva o de la interpretación jurisprudencial. La tónica dominante de su estudio tiende a concebir a la misma como una fórmula unívoca en la que caracteres específicos, tipos y requisitos de cada uno de los aspectos o categorías se mezclan indiscriminadamente. Sólo una disposición legal acierta, a nuestro parecer, a marcar el eje gravitatorio de las relaciones de cooperación. La Ley 8/1987, de 15 de abril, de Régimen Local catalana, en su Exposición de motivos, ofrece, en efecto, una importante matización a tener en cuenta a la hora de abordar la cooperación. Parte dicha Ley de que el principio de cooperación goza de dos vertientes separables y con especificidad propia: una como técnica de relación voluntaria y otra como competencia o función. Dice, al respecto: «La aplicación del principio de cooperación tiene una dimensión diferente, si se considera como una técnica de relación voluntaria o si se considera como una competencia o función que el mismo ordenamiento atribuye a una Administración para que la ejerza en beneficio de las otras». Sólo ésta última es fruto del ejercicio de una previa atribución competencial y a ella nos remitimos en el siguiente análisis. Para ello, habremos de determinar, primeramente, si nos encontramos ante una categoría material unitaria o diversificada en sus manifestaciones.

La contestación a esta pregunta nos la da la propia regulación positiva sobre régimen local. La articulación del procedimiento cooperacional en cuanto que función, se manifiesta en dos subgrupos perfectamente discernibles. De un lado, la denominada *cooperación orgánica*, o facultad de un ente público territorial —en este caso sólo la Comunidad Autónoma y el Estado, según la LBRL— para crear a través de Ley, órganos de colaboración compuestos por miembros representantes de ésta y otras Administraciones públicas. La finalidad de su constitución es la de convertirse en foros de encuentro y discusión de todos aquellos asuntos que revistan un interés común para las partes (art. 58 LBRL).

La segunda manifestación es la que constituye propiamente el núcleo de esta vertiente cooperacional que venimos estudiando y que denominaremos *cooperación competencial*. Por ésta, los poderes públicos quedan obligados a ejercer acciones de carácter múltiple, en provecho y ayuda de las Administraciones menores con capacidad económica y

técnica deficitaria o insuficiente. Se trata de una cooperación de carácter unilateral que puede tener como receptores uno o más sujetos públicos, y cuyo contenido abarca un sinfín de aspectos, que van desde la cooperación puramente técnica, hasta la económica, de asesoramiento, administrativa o de mero apoyo estratégico.

Conviene, empero, hacer una precisión adicional. Dentro de los modos de ejercer la cooperación competencial, se distinguen, básicamente dos. Uno, que se proyecta en acciones singulares y desconectadas, de carácter puntual; y otro, realizado a través de los instrumentos planificadores. De entre éstas, destaca —aparte de los que puedan realizar otras Administraciones— la cooperación a las obras y servicios de ámbito municipal (en adelante, PPOS).

3.1. Cooperación orgánica

El art. 58 LBRL alude a este tipo concreto de cooperación, aunque su lectura provoque más ambigüedad que esclarecimiento.

De su enunciado se deduce, *prima facie*, que la creación de «órganos de colaboración», de carácter mixto, se da en razón únicamente de la «coordinación», por lo que podría quedar excluida esta posibilidad si nos hallásemos ante un mecanismo de cooperación. Esta falta de precisión técnica quizá, traiga causa en algún pronunciamiento jurisprudencial precedente utilizado por el legislador para dictar la normativa legal que ahora examinamos. En esta línea, se mueve la ya famosa sentencia de la LOAPA 76/1983, de 5 de agosto. Su fundamento jurídico 13, no repara en declarar como «mecanismo al servicio de la coordinación» entre la Administración del Estado y de la Comunidad Autónoma, «las conferencias sectoriales». A éstas las define como «órgano de encuentro para el examen de problemas comunes y para la discusión de las oportunas líneas de acción». Es decir, órganos a los que no se les atribuye otra finalidad que la de «intercambiar puntos de vista y examinar en común problemas de cada sector así como las acciones proyectadas para afrontarlos y resolverlos». Esta asimilación de la técnica coordinadora con la creación de un órgano de relación provocó una imagen distorsionada de las fórmulas orgánicas que el legislador no salvó en la actual LBRL.

Por otra parte, el Informe de la Comisión de Expertos, ya había insistido en la articulación de técnicas de relación, pero siempre desde el prisma de la coordinación¹⁸, lo que suscitó una generalización del término

¹⁸ Así, por ejemplo, previamente apuntada la idea de cooperación, la reduce a la necesidad de establecer, como uno de los principios generales de ordenación del proceso auto-

como principio de relación al que, posteriormente, se dio traslado a la regulación básica sin discernir cuando nos hallábamos ante un principio general de actuación y cuando ante una técnica específica de relación.

La oportunidad de resolución de este equívoco no fue aprovechada suficientemente por el legislador, y así, dicha nota sigue impregnando leyes tan recientes como la que aquí analizamos. Sin embargo, aun salvando la posibilidad de que existan órganos mixtos creados únicamente a efectos de llevar a buen término la técnica coordinadora tal como la entendemos hoy, —esto es, una relación de supraordenación del coordinante sobre el coordinado—, ello no obsta, y así constata la realidad, para que esta forma concreta de creación de un vínculo relacional quede engarzada a la cooperación. La tesis, corroborada a estas alturas por la interpretación jurídica y el desarrollo normativo, se sustenta perfectamente en la lectura completa del precepto. Así, el propio art. 58 LBRL señala, juntamente con lo expuesto, que esos órganos serán siempre de *carácter deliberante o consultivo*, por lo que la capacidad de incidir en la titularidad y el ejercicio de las competencias propias ha de verse a la luz de la cooperación. Y, a renglón seguido, el citado precepto, indica un tipo concreto y paradigmático de relación orgánica de cooperación, la Comisión territorial de Administración Local creado para «asegurar la colaboración» del Estado y de los entes locales en las materias de inversiones y de prestación de servicios. Supuestos éstos, que conducen indubitadamente a situarnos en el campo de la cooperación.

Por lo demás, y dado que la Ley básica se encarga de primar los procedimientos cooperacionales frente a otros que supone un cierto poder de dirección (art. 59 LBRL), el ámbito de libertad del legislador para recrear a través de las más diversas fórmulas, la cooperación interadministrativa, no puede agotarse en un número reducido y restringido de formas jurídicas ¹⁹.

Centrándonos ya en la definición de la cooperación orgánica, debemos destacar unas notas esenciales. En primer lugar, asistimos a una de las fórmulas de expresión de la cooperación en tanto que función,

nómico, «mecanismos capaces de asegurar en todo momento la *coordinación* y coherencia de la acción pública y la comunicación permanente de carácter institucional entre Estado y las diferentes Comunidades Autónomas». *Vid.* Informe, pp. 46.

¹⁹ En este sentido se expresa la STC 214/1989, f.j. 20, tomando como perspectiva de observación la nota voluntarista: «La voluntariedad en el caso de la cooperación frente a la imposición en la coordinación [...] es en sí mismo un elemento diferenciador de primer orden, lo que explica y justifica que, desde la perspectiva competencial, distintas hayan de ser las posibilidades de poner en práctica unas y otras fórmulas» (cursiva nuestra)

puesto que la facultad de creación de órganos mixtos de colaboración es una función asignada por la propia Ley básica a unas determinadas organizaciones territoriales. Sólo el Estado o las Comunidades Autónomas, pueden crear estos órganos a través de una Ley. El órgano de colaboración será, por tanto, producto de una función legislativa del Parlamento autonómico o estatal, que ejerce en base a una atribución específica previa del ordenamiento. En esa medida, su constitución depende de la sola voluntad del titular de la competencia.

En segundo lugar, esta plasmación de la cooperación como función, se diferencia de las técnicas voluntarias de relación cooperante en que, si bien se parte de la voluntariedad, ésta lo es del sujeto titular de la función y, consecuentemente, basta el *acto volitivo unilateral* de éste para que la relación de cooperación se exteriorice en una fórmula concreta. Esta precisión debe, no obstante, ser depurada ya que esa libertad de actuación del titular de la función queda mediatizada por el deber que tienen las Administraciones de fomentar las técnicas de cooperación interadministrativa, y por la propia imposición de la Ley básica, de ejercer cualquiera de los mecanismos encuadrables dentro de la cooperación antes que aquéllos que impliquen un cierto poder de disposición sobre el ente local.

Por último, y como consecuencia de lo anterior, el instrumento cooperacional resultante tiene como nota distintiva, la de ser un *órgano* más de la Administración creadora, integrado en su propio aparato administrativo. Consiguientemente, tales instrumentos carecen de personificación jurídica propia y diferenciada de la Administración titular. Esto los sitúa en un plano cualitativamente diverso al de aquellos entes dotados de personalidad jurídica que surgen de una relación bilateral paccionada, ya expuesta en el apartado dedicado al estudio de las fórmulas derivadas de la cooperación como técnica relacional.

Dichas fórmulas orgánicas de cooperación, tienen la característica añadida y contrapuesta a los instrumentos personificados, de que *no pueden actuar competencias directamente en materia de servicios locales*. Su campo de acción jurídica se limita a aquel de servir de foro de encuentro y discusión de líneas de acción en materia local, según lo ya expuesto en su día por la STC 76/1983, por lo que su carácter será siempre deliberante y consultivo. Ello obedece, en mayor medida, a que, tal como expresa Climent Barberá, «al insertarse en el ámbito de la personalidad jurídica de las Administraciones participantes, no puede asumir la voluntariedad de las otras [...] por el simple dato de estar representadas, paritariamente o no, en las organizaciones instrumentales de este tipo»²⁰.

²⁰ CLIMENT BARBERA, «La cooperación...», *cit.*, pp. 308.

La LBRL posibilita la creación de estos órganos, tanto a la Administración estatal como a las autonómicas, pudiendo participar cualquiera de ellas en los órganos que la otra cree, además de, lógicamente, los entes locales llamados por las mismas (art. 58.2 LBRL). De ahí que para un análisis de su contenido y tipología haya de efectuarse una primera distinción de tales órganos, atendiendo a su adscripción, estatal o autonómica.

3.1.1. *Organos de cooperación del Estado*

Junto a la ya referida Comisión territorial de Administración local, que prevé el art. 58.1 LBRL, la Comisión Nacional de Administración local constituye el segundo órgano de cooperación entre el Estado y los entes locales (art. 117 LBRL).

El primero, vinculado, esencialmente, a servir de órgano de colaboración entre el Estado y las Diputaciones provinciales en materia de inversiones y prestación de servicios municipales, está destinado, básicamente, a la emisión de «informes vinculantes» sobre los PPOS que remite la Diputación al Ministerio para las Administraciones Públicas, para su financiación. En la actualidad, y a falta de desarrollo reglamentario de esta Comisión, el ejercicio de estas funciones se lleva a cabo por las Comisiones provinciales de colaboración con las Corporaciones locales ²¹, según establece la Disposición Adicional Novena del Real Decreto 655/1990, de 25 de mayo, por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las Entidades locales.

Por su parte, la Comisión Nacional de Administración local, se concibe como órgano permanente de colaboración en las materias restantes relativas al ámbito local. Según el art. 117 LBRL ²², está compuesta paritariamente por representantes de las Entidades locales y el Estado, sin perjuicio de la participación de las Comunidades Autónomas en los términos previstos en la LBRL. Entre sus funciones, de carácter deliberante y asesor, destacan las de emitir informes sobre proyectos de ley y reglamentos estatales, establecer criterios para la autorización de operaciones de endeudamiento local, así como respecto de los planes provinciales de acción sectorial y especial ²³, y las relativas a evacuación

²¹ Sobre ésta, *Vid.* Disposición Transitoria Segunda del TRRL.

²² *Vid.* también el Real Decreto 147/1989, de 10 de febrero, de organización y funcionamiento de la Comisión Nacional de Administración local, que la regula de acuerdo con la Disposición Transitoria Sexta de la LBRL.

²³ *Vid.* arts. 25 y 29 del Real decreto 655/1990, de 25 de mayo.

de propuestas y sugerencias, en materia de cooperación financiera, hacienda local o delegación de competencias en favor de los Entes locales (art. 118 LBRL). Igualmente, sirve de canal para la impugnación de disposiciones legales lesivas para la autonomía local (art. 119 LBRL).

El examen de tales cometidos a algún autor a estimar que sus funciones integran todo el conjunto de las relaciones interadministrativas y no exclusivamente las de cooperación ²⁴. Este hecho, que si bien no reporta mayor trascendencia, debe analizarse desde otra óptica, según nuestra particular opinión. Tales órganos deben observarse, no tanto desde la perspectiva de las funciones específicas de cooperación como de la propia cooperación considerada en sí misma; esto es, desde la específica actividad cooperacional, que supone, por ello, la creación de instrumentos abocados a convertirse en centros de reunión de las Administraciones interesadas para contrastar criterios y establecer líneas de actuación convergentes sobre sectores específicos. Además, y en otro orden de cosas, como tendremos oportunidad de comprobar, los límites entre la cooperación competencial y la coordinación son, en algunos casos, imperceptibles, por lo que resulta muy difícil delimitar el campo concreto de actuación de tales órganos.

3.1.2. *Organos de cooperación de las Comunidades Autónomas*

Por su parte, las Comunidades Autónomas gozan igualmente de la facultad de establecer, a través de las disposiciones legales oportunas, los pertinentes órganos de cooperación interadministrativa. Los creados hasta ahora, tienen la nota casi unánime de la participación en ellos de, al menos, las Diputaciones provinciales de su territorio.

Al igual que ocurría con los órganos estatales, la atribución de funciones de carácter deliberante y consultivo sobre aspectos consustanciales a la cooperación y coordinación, es casi la tónica general de estos órganos autonómicos. Tales notas, confluyen ya en la propia definición que de ellos realizan las respectivas leyes, cuyo encabezamiento parte, mayoritariamente, con la fórmula literal de «órganos permanentes de colaboración y coordinación entre la Administración autonómica y local».

Por contra, aquellos órganos creados *ex professo* para la coordinación de la actividad planificadora provincial, relativos a la cooperación a las obras y servicios municipales, se ciñe expresamente a los cometidos y presupuestos de la coordinación interadministrativa, establecidos por los

²⁴ CLIMENT BARBERA, «La cooperación...», *cit.*, pp. 309.

arts. 36.2.a) y 59 LBRL. Sucede, al mismo tiempo, que en la mayoría de estos supuestos, las Comunidades Autónomas crean paralelamente órganos específicos de colaboración que acogen las restantes funciones no contempladas en estos órganos y que, por tanto, aluden indistintamente a técnicas específicas de la coordinación y de la cooperación.

En la actualidad, todas las Comunidades Autónomas han dado traslado al plano jurídico-positivo a alguna fórmula de cooperación orgánica (excepción hecha de los órganos de coordinación para los PPOS), salvo Aragón y Valencia, Comunidad esta última que, si bien ha creado con carácter provisional el Consejo valenciano de Administración local, lo ha hecho a través del Decreto 99/1986, de 30 de julio, supuesto que, evidentemente, infringe la reserva de ley prescrita por la LBRL. Por lo demás, algunos ejemplos de estos órganos son: en Castilla-León, el Consejo de Cooperación de la Administración Autonómica con las provincias ²⁵; en Castilla-La Mancha, el Consejo Regional de provincias y el Consejo regional de municipios ²⁶; en Andalucía, el Consejo andaluz de provincias ²⁷; en Galicia, la Comisión gallega de cooperación provincial ²⁸; y en Cataluña, la Comisión de gobierno local y la Comisión de cooperación local ²⁹, órgano éste que, dado el peculiar régimen catalán, está destinado a la redacción del Plan Director Territorial de Cataluña, los programas anuales y demás cuestiones relativas a la aplicación del plan.

3.2. Cooperación competencial

3.2.1. *Concepto*

La segunda modalidad recogida en el concepto de cooperación como función o competencia, viene configurada por todas aquellas fórmulas materiales de asistencia y ayuda que en favor de los entes locales

²⁵ Ley 6/1986, de 6 de junio, de relaciones entre la Comunidad Autónoma y los entes locales, art. 16 y ss.

²⁶ Ley 2/1991, de 14 de marzo, de coordinación de Diputaciones provinciales, art. 16 y Ley 3/1991, de 4 de marzo, de entidades locales de Castilla-La Mancha, art. 75, respectivamente.

²⁷ Ley 11/1987, de 26 de diciembre, de relaciones entre la Comunidad Autónoma y las Diputaciones provinciales, art. 43 y ss.

²⁸ Ley 8/1989, de 15 de junio, de delimitación y coordinación de las competencias de las Diputaciones provinciales, art. 16 y ss.

²⁹ Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña, arts. 173 y 175.

efectúan éstos, las Comunidades Autónomas, el Estado y, también, las instituciones comunitarias europeas.

La asunción de este título competencial, por lo demás irrenunciable, trae causa en ese principio básico de actuación que supone para todas la Administraciones públicas, un deber de colaborar y asistir a las demás en la realización de las tareas que le han sido asignadas por el ordenamiento. Este principio programático de actuación, asumido por el art. 55.d) LBRL, implica el efectivo deber de su observancia por el legislador estatal o autonómico en el desarrollo legislativo de sus competencias. Ello supone tanto como hacer descender al plano material y positivo de las regulaciones jurídicas concretas, un determinado modelo de funcionamiento y actuación enunciado genéricamente en la Ley básica dictada al amparo de la Constitución.

Así, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas ostentan competencias sobre régimen local (art. 148.1.2 y 149.1.18 CE), lo que los convierte en titulares de una serie de funciones y deberes frente a los entes locales, con carácter irrenunciable y cuyo ejercicio corresponderá a los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia (art. 4 LPA). Dentro de estas funciones se inscriben las relativas a asistencia y cooperación a los entes locales, cuya articulación concreta será efectuada por el legislador autonómico o estatal en el desarrollo de sus competencias. Así, el Estado en el ejercicio de sus atribuciones y de acuerdo con la LBRL, dispone a través del TRRL y otras disposiciones reglamentarias un modelo preciso de técnicas de cooperación y asistencia a los entes locales. Queda materializado, desde ese momento, el deber de prestación y ayuda que le viene impuesto por la competencia de que es titular. Igualmente, las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias sobre régimen local asumen, por medio de las disposiciones normativas de desarrollo de la Ley básica u otras específicas, las formas y métodos de desenvolvimiento de la asistencia y cooperación a los entes locales de su territorio.

Por su parte, las Diputaciones provinciales, a través de las competencias propias que le atribuye al art. 36 LBRL, asumen funciones de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión. Esta imposición desde la propia Ley de un efectivo deber de cooperación, no puede ser meramente ocasional o de carácter discrecional, sino que constituye uno de los fines propios y específicos que le marca paralelamente a la provincia el art. 31.2 LBRL. Por ello, la labor de cooperación y asistencia provincial se plantea, a estos efectos, como un instrumento para conseguir esa prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal (art.

31.2.a) LBRL). Cooperación que debe incidir, de forma más acusada, sobre aquellos servicios públicos mínimos obligatorios municipales que recoge el art. 26 LBRL; y, asistencia preferente a las funciones municipales de gestión económica y administrativa (art. 26.3 LBRL).

En cualquiera de los tres supuestos —cooperación del Estado, Comunidades Autónomas y provincial—, la actividad de cooperación a la buena llevanza de los servicios públicos de competencia local exige, por parte de la Administración cooperante, el despliegue de todos los medios económicos, personales e instrumentales necesarios que requiere la prestación de la cooperación. Del mismo modo, las actividades desarrolladas en este sentido por el cooperante, podrán ser exigidas por el receptor beneficiario cuando su articulación concreta estuviese prevista en una disposición legal, corriendo la suerte derivada para el incumplimiento de las obligaciones atribuidas, en caso contrario.

Señalados los aspectos subjetivos básicos de la cooperación competencial, debe hacerse anotación, en una última llamada sobre el tema de los aspectos objetivos de este tipo cooperativo, a los que la normativa vigente alude bajo las voces de cooperación y asistencia. Respecto de esto, ha de señalarse que la distinción entre asistencia y cooperación es irrelevante a efectos de lo aquí expuesto, pues, en ambos casos, nos hallamos ante un determinado tipo de acciones administrativas de un sujeto, destinadas a apoyar la labor pública propia de otro³⁰. Quizá, si algún interés tiene establecer una diferenciación, lo sea con carácter *ad extra*, es decir, referida al contenido y proyección externa de la propia prestación. Desde esta perspectiva, la legislación tiende a englobar dentro de las actividades a todas aquéllas de carácter no económico (asesoramiento, apoyo administrativo, emisión de informes, etc.), quedando éstas, englobadas en el término cooperación (subvenciones, concesión de créditos, aportaciones de medios económicos, etc.)³¹.

3.2.2. Tipos de cooperación: económica, jurídica y técnica

Tanto la LBRL como el TRRL, nos dan una aproximación clara a los modos y tipos de ejercer las actividades de cooperación competencial.

³⁰ En contra, NIETO, «Cooperación...», *cit.*, pp. 148-149.

³¹ Esto es lo que parece deducirse, en principio, del art. 30.1 y 5 TRRL, que agrupa por bloques las actividades económicas, de un lado, y, de otro, las puramente prestacionales de determinados servicios administrativos o técnicos. Desde una pura acepción gramatical, podría llegarse a las mismas deducciones, ya que la asistencia goza de carácter subjetivo y, por lo tanto, sólo cabe «asistir a» un determinado sujeto; mientras que la cooperación lo es de carácter objetivo, en este caso, «cooperar en» la prestación de un determinado servicio o en la ejecución de una obra concreta.

En cuanto a los tipos, las diversas manifestaciones de la cooperación pueden reconducirse a tres grupos: la cooperación económica, la jurídica y la técnica.

Dentro de la *económica*, se incluyen aquellas actuaciones administrativas destinadas a financiar obras y servicios del ámbito local, preferentemente, municipal y comarcal. Entre las posibles modalidades que puede adoptar este tipo de cooperación, destacan las aportaciones que en tal concepto destinan las Diputaciones provinciales en sus correspondientes partidas presupuestarias a la realización de actividades singulares ³², el mantenimiento de las infraestructuras dirigidas a prestar esa cooperación y la financiación de los planes provinciales, esencialmente del PPOS ³³. Se incluyen, también, las asignaciones ³⁴ que en este concepto realicen las Comunidades Autónomas y el Estado al PPOS mediante subvenciones condicionadas ³⁵ y

³² Así, el art. 30.6.g) TRRL, sobre ejecución de obras e instalación de servicios, o el art. 30.6.c) TRRL, sobre ayudas económicas para la redacción de estudios y proyectos. También el art. 31 TRRL dice respecto del establecimiento de servicios específicos del municipio, que la aportación municipal previsible «podrá hacerse efectiva con cargo a sus propios ingresos o *por créditos de las Diputaciones*. En este último supuesto, y sin perjuicio de cualquiera otras garantías, los ingresos que produzca el servicio establecido quedarán afectos preceptivamente al reintegro de los mimos hasta su total extinción».

³³ Art. 36.2.a) LBRL, que dice, «el Plan [...] podrá financiarse con medios propios de las Diputaciones, las aportaciones municipales y las subvenciones que acuerden las Comunidades Autónomas y el Estado, con cargo a sus respectivos presupuestos».

³⁴ Excluimos de este tipo las aportaciones hechas por el Estado y las Comunidades Autónomas a los entes locales, consistentes en participaciones en los ingresos de aquéllas y en subvenciones incondicionadas (art. 2 LRHL), ya que son consecuencia de la exigencia de suficiencia financiera de las Haciendas locales, establecida en el art. 142 CE y, por lo tanto, constituyen los recursos propios de los entes locales de libre disposición por el ente titular en el cumplimiento de sus fines.

³⁵ Art. 36.2.a) *in fine* LBRL, dice: «El Estado y las Comunidades Autónomas, en su caso, pueden sujetar sus subvenciones a determinados criterios y condiciones en su utilización o empleo». También los arts. 63, 65, 395 y 411 TRRL y los arts. 40 y 128 LRHL. en especial, el art. 40.1 LRHL señala: «Las subvenciones de toda índole que obtengan las entidades locales con destino a sus obras y servicios no podrán ser aplicadas a atenciones distintas de aquellas para las que fueron otorgadas, salvo, en su caso, los sobrantes no reintegrables cuya utilización no estuviese prevista en la concesión». Sobre la aplicación del instituto subvencional por parte del Estado, *vid.* Real Decreto 655/1990, de 25 de mayo, sobre cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales. En cuanto a las Comunidades Autónomas, véase, a título de ejemplo, las aportaciones con afección a destino, realizadas por Andalucía al PPOS, en la Ley 11/1987, de diciembre, art. 7; y el art. 4 de la Ley aragonesa 8/1985, de 20 de diciembre, que prevé el instituto subvencional como forma de financiación del PPOS, materializadas en los Decretos de coordinación del PPOS (así, Decreto 175/1988, de 5 de diciembre sobre objetivos y prioridades de los Planes provinciales de cooperación para 1989). Las aportaciones de la Gene-

a fondo perdido ³⁶, o las asignaciones complementarias establecidas en los Presupuestos Generales del Estado en favor de municipios y provincias, con especificación de destino y distribución ³⁷. Finalmente, las aportaciones realizadas por particulares y organismos autónomos ³⁸ y las operaciones de crédito ³⁹.

Con este mismo fin, las Comunidades Autónomas han procedido, en su mayoría, a crear sus respectivos Fondos de cooperación local ⁴⁰, que pueden estar integrados por las asignaciones que los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma destinen a este cometido, las procedentes del FEDER y, en algunos casos como Cataluña, las recibidas del Estado en tal concepto. Sobre estas bases, la Comunidad Autónoma dispone los planes, programas o actividades específicas, cuyo objeto sea cooperar con los entes locales en la prestación de servicios a los ciudadanos, pudiendo establecer cuantías afectadas a la realización de obras y servicios municipales o comarcales específicos, criterios y requisitos para acceder a ellas, y otras que carecen de afectación. Así, al margen de las aportaciones que en ese concepto realicen las Comunidades Autónomas a los PPOS, existen programas enteramente financiados por aquélla, destinados al establecimiento y mejora de los servicios municipales, con independencia de los que, en este mismo sentido, elaboren las Diputaciones provinciales individualmente o en colaboración con el Estado.

alidad con cargo a su presupuesto en la financiación del PUOS de cataluña prevista en la Ley 5/1987, de 4 de abril, art. 10.b), de régimen provisional de las competencias de las Diputaciones provinciales; o la Ley 8/1989, de 15 de junio, de delimitación y coordinación de competencias de las diputaciones provinciales de Galicia, art. 11.

³⁶ Art. 30.6.d) TRRL.

³⁷ Arts. 116 y 127 LRHL.

³⁸ Art. 30.1.c) TRRL, que prevé, entre las aportaciones provinciales destinadas a la cooperación municipal, «las ayudas de cualquier otra procedencia».

³⁹ Arts. 30.1.f) y 31 TRRL.

⁴⁰ Así, el Fondo regional de ayuda municipal de Castilla-La Mancha, establecido por Ley 3/1991, de 4 de marzo de entidades locales (art. 78 y ss.); el Fondo de cooperación local de la Comunidad Autónoma de Castilla-León, previsto por la Ley 6/1986, de 6 de junio, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma y las entidades locales (art. 24); el Fondo de cooperación local de la Comunidad Autónoma de Galicia, creado por Ley 12/1988, de 27 de diciembre de asignación de recursos para la cooperación local, y desarrollado por Decreto 373/1990, de 31 mayo, destinado a financiar proyectos concretos de las corporaciones locales a través de los medios financieros aportados por la Comunidad Autónoma y el FEDER; el Fondo de cooperación local de cataluña, regulado por la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local (art. 179 y ss).

En algunos casos, las Diputaciones cumplen el papel de órganos de trámite y gestión de tales planes, quedando a estos efectos, asimiladas a meras unidades burocráticas al servicio de la Administración autonómica para el otorgamiento de las subvenciones condicionadas. Tal es el caso previsto en la Ley andaluza 11/1989, cuyo art. 8 señala la posibilidad de canalizar, a través de las Diputaciones, los programas de ayuda y subvenciones dirigidas al establecimiento y mejora de otros servicios de competencia municipal. Actuación ésta, que en los supuestos de articulación de programas coordinados o convenios de colaboración entre Entidades locales infraprovinciales y Comunidad Autónoma, se transforma en una función de ejecución en los términos previstos por aquéllos. Análogamente, la Comunidad Autónoma gallega viene desenvolviendo su actividad cooperante a través de distintos programas autonómicos destinados a la financiación de infraestructuras locales, cuya gestión deposita en manos de las Diputaciones provinciales, que actúan así, como órganos de gestión ordinaria de los servicios autonómicos ⁴¹.

Pero antes de cerrar este análisis, queremos llamar la atención sobre un aspecto. En este contexto es conveniente señalar, aunque no sea el momento de afrontarlo en profundidad, un fenómeno problemático que se deriva de estas técnicas de cooperación realizadas en el ejercicio de una competencia asignada a la Administración cooperante. En el fondo de las técnicas de cooperación económica, se atisba un poso de dirección y control que modulan el ejercicio de las competencias propias de los entes beneficiarios que lleva a pensar que podemos estar más cerca de las técnicas coordinadoras no formales, aunque sí materiales, de lo que a simple vista parece. Esta cuestión se acentúa, aún más, si cabe, cuando observamos las escuálidas haciendas locales de nuestro país y caemos en la cuenta de que, en la mayor parte de los casos, la capacidad económica del ente local para articular sus competencias se hace depender de las aportaciones financieras complementarias que efectúan las Administraciones superiores en el ejercicio de un deber de cooperación. Ejemplo de ello es, sin ir más lejos, las subvenciones al PPOS y a cuyo estudio remitimos este extremo.

En cuanto a la cooperación *jurídica y técnica*, puesta al servicio de la Administración local por las Administraciones superiores y las Diputaciones provinciales, figuran, a título de ejemplo, en el art. 30 TRRL, las de asesoramiento; asistencia administrativa para ejercer funciones

⁴¹ Así lo expresan, por ejemplo, las Ordenes de 31 de enero de 1991 y 6 de agosto de 1990, por las que se desarrolla el Decreto 373/1990, e 31 de mayo, por el que se crea el Fondo de cooperación local.

municipales; la elaboración de planes territoriales y urbanísticos; la redacción de proyectos y estudios, dirección de obras e instalaciones; y la emisión de informes técnicos o la cooperación en la gestión, recaudación e inspección de tributos propios ⁴².

Estas modalidades pueden ser ampliadas cualitativa y cuantitativamente por el desarrollo legislativo autonómico de la Ley de bases. Concretamente, la Ley 8/1987, catalana, añade a esta relación, otras que, además, extiende en favor de la comarca, consistentes en gestión ante instituciones financieras de un tratamiento preferencial a los entes locales, respaldo en las relaciones con empresas o el apoyo jurídico y los medios coactivos necesarios para el cumplimiento efectivo de actos y acuerdos del ente ⁴³.

3.2.3. *Métodos de cooperación: actuaciones singulares y planificadas. En especial, la planificación como método de gobierno*

El abanico tipológico descrito, puede llevarse a cabo a través de dos técnicas: bien por medio de actuaciones singulares, materializadas en actos concretos de intervención en el campo asistencial; o bien, haciendo uso de los instrumentos de programación y planificación que a tal efecto elaboren las Administraciones cooperantes.

En cualquiera de los casos, cabe el ejercicio de actividades de coordinación sobre dichas funciones por parte de la Administración superior, tal como señala el art. 59 LBRL. Respecto del PPOS, la LBRL remite sin reservas a esta posibilidad, señalando en el art. 36.2.a) que «la Comunidad Autónoma asegurará en su territorio la coordinación de los diversos planes provinciales de acuerdo con lo previsto en el art. 59 de esta Ley». Omite, sin embargo, una declaración en el mismo sentido para el caso de las actuaciones singulares de cooperación ejercidas tanto por la Administración local como por las Comunidades Autónomas, dejando abierta esta posibilidad al desarrollo que de ella efectúe el legislador autonómico.

En esta línea, la Ley 8/1987, catalana, se preocupa de establecer esa facultad coordinadora en favor del gobierno autonómico, a fin de «inte-

⁴² Vid. arts. 30.5 y 6 TRRL. Sobre las ayudas técnicas del Estado a los entes locales, vid. art. 62 TRRL.

⁴³ Art. 168 de la Ley 8/1987, relativo a la cooperación y asistencia de la Generalidad a los entes locales. También, la Ley 11/1987 andaluza, establece especificaciones respecto de las formas de asistencia y cooperación de las Diputaciones provinciales a los entes locales, en el capítulo II.

grar todas las funciones de asistencia y cooperación en un sistema global, para conseguir una actuación conjunta, la homogeneidad técnica, la información recíproca y la eliminación de disfuncionalidades» (art. 168.4). A estos efectos, dicha coordinación tendrá por objeto todas aquellas «funciones de asistencia y cooperación que la legislación de régimen local atribuye a la Administración de la Generalidad y a los entes locales supramunicipales». Esta coordinación se ejercerá de acuerdo con el art. 59 LBRL, garantizando la participación de los entes cooperantes en la determinación de los criterios de coordinación.

Del mismo modo, la Comunidad Autónoma valenciana, a través de la Ley 2/1983, de 4 de octubre, asume indirectamente estos poderes de coordinación sobre actividades singulares, al declarar en el art. 2.1.g) la «cooperación y asistencia jurídica, económica y técnica a los municipios», como funciones de interés general comunitario, susceptibles, por tanto, de coordinación.

En suma, la actuación coordinadora viene, en este caso a cubrir, una vez más, el espacio legal abierto por la concurrencia competencial de varios entes sobre un mismo sector de la realidad y la disfuncionalidad y desconexión que se crea en el sistema cuando no se hace uso de instrumentos planificadores, ostensiblemente necesarios en un Estado compuesto, como el nuestro, que proclama el imperio de la autonomía y reclama la integración de los autónomos.

Es por eso que nos parece sumamente oportuno destacar, en este contexto, la actividad planificadora de los entes territoriales. Ciertamente, la importancia de asimilar esta técnica al comportamiento diario de las instituciones territoriales, y singularmente de la provincia, se cifra, no ya en una mayor o menor operatividad del ente en su quehacer interno, sino en las consecuencias que trascienden el propio ámbito de la institución para incidir favorablemente en la articulación de todo el sistema.

En efecto, la percepción de la planificación y programación como una constante en el ejercicio de las tareas públicas reviste un doble valor positivo, que en el caso de la actividad de cooperación de los distintos entes sobre uno concreto se revela con mayor profusión. Desde el *ángulo interno*, se constituye en técnica estructural del ente en el desarrollo de su actividad, que le permite un margen más objetivo y racional para ofrecer repuestas institucionales meditadas y confrontadas con la realidad sobre la que se proyecta. La planificación es, como señala García de Enterría, «un acto complejo que incorpora un diagnóstico de la situación, un pronóstico de su evolución, un cuadro de prioridades y objetivos y un

programa sistemático de acción en función de aquéllos»⁴⁴. En esa medida, sólo a través del planeamiento se logra dirigir, con economía y eficacia, los recursos disponibles hacia líneas de acción coherentes con el desarrollo socioeconómico de un determinado territorio.

Pero si importante es esta vertiente, no menos lo son sus efectos *ad extra*. Desde el *ángulo externo*, la planificación se manifiesta como un elemento de interconexión de la acción territorial y el desenvolvimiento coordinado del sistema.

La unidad del sistema en el que las diferentes entidades autónomas despliegan su acción, así como el principio de eficacia que preside, no sólo la labor individualizada de las Administraciones públicas sino de todo el entramado⁴⁵, conduce ineludiblemente a la necesidad de planificar las distintas acciones y servicios públicos para obtener un resultado coordinado. Esa finalidad sólo cobra sentido real cuando la libre imposición de acciones aisladas deja paso al ejercicio de poder encadenado o concurrente hacia un mismo fin, quedando éste fijado de antemano y de común acuerdo. Por eso, sólo la planificación o la programación ayudan a resolver coordinadamente el sistema, posibilitando la homogeneidad de acciones en relación con un mismo sector. En éste de la cooperación como en otros, las acciones planeadas se manifiestan como puertas de salida para el desarrollo equilibrado y coordinado de tales obligaciones.

Programar y planificar, pues, suponen dar coherencia a la acción pública global y, en esa medida, se presenta como el modo más racional de unir demandas políticas y respuestas institucionales en un sistema complejo como el nuestro⁴⁶. Sólo a través de estos actos unificantes en que se determinen las líneas de fondo a seguir y la fijación de un cuadro general de referencia del desarrollo socio-económico y el asentamiento de todo el territorio, se puede asegurar la denominada por García de Enterría «convergencia imprescindible de las distintas acciones»⁴⁷, sin la cual el óptimo de eficacia y coordinación es inalcanzable. En este sentido, tales técnicas deben consagrarse en *norma interna* de la Administración de manera que la actividad de éstas se desarrolle normalmente mediante programas en lugar de actos o intervenciones únicas y de

⁴⁴ GARCIA DE ENTERRIA, *Estudios sobre autonomías...*, cit., pp. 341.

⁴⁵ Así lo entendió el Tribunal Constitucional en STC 27/1987, de 27 de febrero, f.j. 2.º.

⁴⁶ Cfr. NIGRO, *Il governo locale*, Bulzoni, Roma, 1980, pp. 70.

⁴⁷ GARCIA DE ENTERRIA, E., *Curso de derecho Administrativo I*, Cívitas, Madrid, 1989, pp. 345.

manera que se favorezca al máximo la comprensión de las opciones políticas que sirven de fundamento a las diversas intervenciones ⁴⁸.

Pero para que la planificación como instrumento de actuación no suscite problemas frente a la autonomía, debe implementarse de acuerdo con una *base democrático-participativa*. De esta suerte, autonomía y programación, antes que términos antitéticos, son complementarios. Mediante la creación de una programación fundada en el encuentro y la fusión de las aportaciones de cada nivel institucional y en el respeto a las competencias constitucionales, se logra dar una verdadera plasmación a los círculos de intereses involucrados ⁴⁹ y, por lo tanto, a la autonomía de los entes en relación, al tiempo que se impone una coordinación real de acciones públicas.

A estos efectos, la función programatoria y planificadora se polariza en dos direcciones, ascendente y descendente. Por aquélla se permite la participación de las Administraciones menores en la definición y actuación del programa; por ésta, se protege la traducción autónoma por parte del ente local de las directrices y principios programáticos en actos concretos y puntuales. Sólo en el respeto a estos axiomas, el plan queda investido de democraticidad y de un efecto coordinador. En otras palabras, planes y programas, en vez de resultar hostiles a la autonomía, se revelan como el instrumento capaz de dar vitalidad y significado al contenido intrínseco de la autonomía local a través de la participación activa en el mecanismo decisorio dentro de una dinámica de ida y vuelta. Esto es, «asegurando, por un lado, el concurso policéntrico en la formación de los actos de programación (confiriendo democraticidad a la fase ascendente de la programación) y, de otro, —dado el carácter e círculos concéntricos de la articulación programada— los mismos márgenes de autónoma determinación en sede de programación descendente y de actuación» ⁵⁰.

Ni que decir tiene que un desenvolvimiento de todo el sistema en esta dirección excita, más que nunca, el papel de la provincia como sujeto con un importante grado de participación en la coordinación del sistema y la cooperación municipal. A este respecto, constituye un auténtico paradigma de la concepción provincial como ente de programación aboca-

⁴⁸ POTOTSCHNIG, «Por una nueva legislación municipal y provincial», *DA* n.º 192, 1981, pp. 200, a propósito de la labor provincial.

⁴⁹ Cfr. PUBUSA, A., *Sovranità...*, *cit.*, pp. 378.

⁵⁰ A. DI GIOVINE, «Riforma del governo locale e ruolo dell'ente intermedio: aspetti problematici», en *L'ente intermedio*, Giuffrè, Milano, 1981, pp. 196-197.

do a las actividades cooperantes y de coordinación, la reciente Ley italiana n.º 142, de Ordenamiento de la autonomía local, de 8 de junio de 1990⁵¹. En ella, democraticidad y coordinación se conjugan perfectamente para formar un bloque único de acción en el nivel regional sin menoscabo de la autonomía de las partes implicadas en el proceso planificador.

Sin embargo, sorprende en nuestro Derecho positivo la parquedad de la LBRL. La labor planificadora de la provincia asume un valor casi residual o cuanto menos irrelevante para la verdadera articulación del ordenamiento⁵². Las referencias a este tipo de actividades provinciales son muy limitadas, haciéndose mención, únicamente, al ya tradicional Plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal (art. 36.2.a), instrumento que, si bien, puede ser suficiente para interiorizar las tareas de la provincia como ente cooperante, no lo es, sin embargo, para dar a ésta una lógica institucional dentro del conjunto político territorial.

Esta carencia se manifiesta con mayor profusión desde la óptica externa puesto que aquí, programación y planificación, tienen una traducción parcializada en la Ley. Para el caso de la participación de los distintos niveles territoriales en la programación superior se prevé, con carácter general, el deber de las Administraciones con potestades planificadoras de otorgar a las restantes una participación que permita armonizar los intereses públicos afectados (art. 58.2). En situaciones determinadas, esta potestad se traduce en la LBRL en una participación concreta. Así sucede con el Plan provincial de obras y servicios, a cuya elaboración concurren todos los municipios (art. 36.2.a), y en la formulación de planes sectoriales de coordinación por las Comunidades Autónomas o el Estado que abre la participación a las Diputaciones afectadas (art. 59.1). Fuera de estos casos, y a salvo de actuaciones concretas sometidas a coordinación administrativa, no existe mayor especificación de la participación en la programación general en fase ascendente.

⁵¹ En concreto, el art. 15 de la misma define las competencias de programación de la provincia, hecho que la convierte en un verdadero ente intermedio entre municipio, del que recoge y coordina las propuestas para la elaboración de la programación económica, territorial y ambiental superior, y de la Región. En línea descendente, la provincia determina igualmente el «indirizzo generali di asseto del territorio» de acuerdo con la programación regional mediante el Plan Territorial de coordinación y del Programa Plurianual general o sectorial. Promueve, además, la coordinación de la actividad programatoria de los municipios.

⁵² Esta carencia ya fue denunciada en su momento por diversos autores, entre ellos, ESQUERDA, MAURI Y MIRO, «La provincia», *Autonomies*, n.º 5, 1986, pp. 95. Les sorprende que «la técnica de planificación y programación no haya sido incorporada al texto básico como uno de los factores estructurales de la acción pública».

En cuanto a la fase descendente, la situación de la Diputación queda ligeramente mermada como ente intermedio ya que los mecanismos de relación entre la programación provincial y la municipal no se han desarrollado legislativamente, ni se crean nexos de convivencia entre la actividad llevada a cabo por el binomio Estado-Diputaciones y la que éstas efectúen en coordinación con la Comunidad Autónoma. Disgregación que es producto, una vez más, de la denominada bifrontalidad del régimen local. Tampoco —salvo casos puntuales en determinadas materias— se crea un iter programático coordinado entre Comunidad Autónoma y provincia, realizando ésta una programación plurianual totalmente desvinculada de la programación regional de desarrollo económico y social.

Lagunas, todas ellas, abiertas en el iter programatorio y que se plasman de manera especial en la actividad de cooperación llevada a cabo por la provincia respecto de los municipios y la que Comunidad autónoma y Estado realizan en beneficio de los entes locales ya que aparecen a los ojos del receptor de la cooperación como acciones desvinculadas entre sí y, en ciertos casos, contradictorias o bañadas en tintes que van más allá de la propia técnica.