

El consorcio como instrumento de cooperación administrativa

Eva Nieto Garrido

Universidad de Castilla-La Mancha

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA Y LOS PRINCIPIOS DE COOPERACIÓN, COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN. III. ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS «COLABORACIÓN», «COOPERACIÓN» Y «COORDINACIÓN»: 1. El deber jurídico de colaboración interadministrativa. 2. La cooperación interadministrativa. 3. La coordinación administrativa y sus notas distintivas: A) Características de la coordinación según la doctrina. B) Características de la coordinación según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. IV. INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA: 1. Convenios. 2. Órganos de colaboración de carácter mixto. 3. Conferencias sectoriales. 4. La Planificación. 5. La Directriz. V. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

El Consorcio administrativo aparece por primera vez en nuestro Ordenamiento jurídico en las disposiciones del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955 —en adelante, RS—, concretamente en los arts. 37 a 40 RS, que introducen una regulación que ha permanecido vigente hasta nuestros días ¹.

La regulación postconstitucional de esta figura permanece en el ordenamiento jurídico local hasta 1992, año en el que se aprueba la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común —en adelante, LAP. Las leyes estatales que hasta ese año regulan la figura consorcial son la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local —en adelante, LBRL—, esencialmente su art. 87 y el Texto Refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de régimen local de 1986 —en adelante, TR—, concretamente su art. 110. Estas nor-

¹ La STS de 18 de marzo de 1993 (ref. Ar. 1773), declara vigente el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955 (FJ. 3.º).

mas postconstitucionales no introducen variaciones significativas en la regulación de esta figura por el RS, salvo la posibilidad de que formen parte del Consorcio entidades privadas sin ánimo de lucro con fines concurrentes con los de las Administraciones públicas. La novedad más importante en cuanto a su regulación se refiere a lo que acontece en 1992 con la aprobación de la LAP, que introduce en su art. 7 un nuevo tipo de consorcio administrativo: aquél que no está compuesto por ninguna entidad local y que tiene por objeto la gestión de un Convenio de colaboración entre el Gobierno de la Nación y los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas.

No obstante, a pesar de estas modificaciones se puede afirmar que la regulación de la figura en estudio permanece prácticamente inalterada en el nuevo orden constitucional. Esta figura continúa en nuestros días con una exigua regulación, pero dentro de un ordenamiento jurídico totalmente renovado en el que desempeñar su función. Efectivamente, el principio de autonomía y la descentralización del Estado que reconoce nuestra Constitución (*ex art. 137 CE*), han puesto de manifiesto la necesidad de impulsar decididamente los instrumentos de cooperación y coordinación entre Administraciones públicas, entre los que cabe citar el Consorcio administrativo (*ex art. 57 LBRL y art. 7 LAP*, dentro del Título I dedicado a las Administraciones públicas y sus relaciones).

Sobre esta base jurídica, el presente trabajo tiene por objeto determinar si la entidad consorcial, en función de sus notas características, es un instrumento de cooperación administrativa, como establece el art. 57 LBRL, o, por el contrario, es un mecanismo de coordinación entre Administraciones públicas. La solución a esta cuestión no resulta baladí si tenemos en cuenta que a pesar de la redacción del art. 57 LBRL determinadas Administraciones públicas han utilizado esta entidad como instrumento de coordinación mediante el cual una Administración «superior» planifica la actividad de diversos entes locales, lo que llegado el caso puede condicionar el ejercicio de competencias municipales vulnerando el principio de autonomía local que recoge nuestra Constitución (*ex art. 140*).

Finalmente, hay que añadir en cuanto a la sistemática seguida en este estudio que la configuración del Consorcio administrativo como instrumento de cooperación entre Administraciones públicas se inicia tomando como punto de partida el diseño constitucional del Estado: el principio de autonomía y el principio de unidad de la Nación española. Dos principios que encuentran su equilibrio a través de los mecanismos de cooperación y coordinación administrativa.

II. EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA Y LOS PRINCIPIOS DE COOPERACIÓN, COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN

Con la aprobación de la Constitución española de 1978 se implanta un modelo de Estado basado en la descentralización política que reconoce, al mismo tiempo, las reivindicaciones de las Comunidades históricas y la unidad del Estado español. El artículo 2.º CE establece:

«La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.»

Los principios de unidad y autonomía polarizan la dicción del precepto transcrito que, en un segundo plano, alude al principio de solidaridad entre las regiones españolas ². La cuestión planteada se centra, por tanto, en posibilitar la combinación racional del principio de autonomía con la indisoluble unidad de la Nación española. *Este es, sin duda, el origen del principio de cooperación, entendido en sentido amplio, como una necesidad impuesta por nuestra estructura territorial y política.*

Entre nosotros, el Estado autonómico ha sido concebido sobre la base de una lista de competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas (art. 148 CE), lo que ha inducido a pensar en compartimentos estancos, aislados, de poder. Una muestra de este fenómeno lo constituyen los extensos catálogos que se abrían en los primeros Estatutos de Autonomía (EPV, art. 10; EC, art. 9; EG, art. 27) con el calificativo de «competencias exclusivas». Lo cierto es que parte de la doctrina entendió la autonomía como reducto exento, con la idea de separación o de la existencia de un ámbito exclusivo de competencias reservadas a las Comunidades Autónomas pero sin apuntar, de forma decisiva, la necesaria cooperación entre las instancias de poder que tal situación implica. Sin embargo, pronto cambió la concepción sobre la autonomía entendiéndola como necesaria cooperación, sobre todo, a partir del «Estudio Preliminar» de E. GARCÍA DE ENTERRÍA ³.

² La mención del principio de autonomía en el art. 2 de nuestra Norma Fundamental está referido a la autonomía de nacionalidades y regiones. La autonomía local, no tiene su formulación en el Título Preliminar de la Constitución, sino en el art. 137 CE. *Vid.*, en este sentido, *Garantía Institucional y Autonomías Locales*, por L. PAREJO ALFONSO. IEAL, Madrid, 1981, pág. 128.

³ *Vid.*, E. GARCÍA DE ENTERRÍA en «Estudio Preliminar», publicado en la obra colectiva dirigida por él mismo, *La distribución de las competencias económicas entre el poder central*

El principio de autonomía en el sentido expuesto ha sido objeto de elaboraciones doctrinales ⁴ pero, también, de numerosos pronunciamientos jurisprudenciales ⁵.

En efecto, la jurisprudencia, sumándose al proceso descrito, acogió el concepto de autonomía como necesaria cooperación. Es definitiva la Sentencia constitucional 76/1983, de 5 de agosto (asunto LOAPA), ya que establece una doctrina jurisprudencial que será acogida en los sucesivos pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre la materia. Concretamente, dice:

«La necesidad de hacer compatibles los principios de unidad y autonomía en que se apoya la organización territorial del Estado constitucionalmente establecida implica la creación de instrumentos que permitan articular la actuación de las diversas Administraciones públicas, entre los que se encuentran las Conferencias sectoriales» (F.13).

y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1980, págs. 11 a 32.

Destaca en la doctrina el excelente trabajo de P. SANTOLAYA MACHETTI, *Descentralización y Cooperación*. Ed. IEAL, Madrid, 1984. El autor en esta obra insiste en la necesidad estructural del principio de cooperación para el adecuado funcionamiento del sistema autonómico, realizando un estudio profundo de las técnicas de cooperación utilizadas en otros países como Estados Unidos, Alemania e Italia, para concluir con su posible aplicación en el marco diseñado por nuestra Constitución utilizando la técnica de la «ingeniería constitucional», en base a la no diferencia radical entre los sistemas federales y nuestro Estado autonómico.

En esta misma línea, aunque anterior en el tiempo, véase T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ en «Las autonomías regionales; tendencias europeas actuales». *REDA*, n.º 10 (julio-septiembre de 1976), pág. 436.

⁴ Respecto de los mecanismos de relación de entidades locales autónomas y otras Administraciones públicas, *vid.*, M. SÁNCHEZ MORÓN en *La Autonomía Local. Antecedentes históricos y significado constitucional*. Civitas, Madrid, 1990, págs. 192 y ss.; también, *vid.*, L. PAREJO ALFONSO en *Derecho Básico de la Administración Local*. Ed. Ariel Derecho, 1988, págs. 158 a 169; por último, *vid.*, A. FANLO LORAS en *Fundamentos Constitucionales de la Autonomía Local*. Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, págs. 499 a 516.

⁵ Desde la importante STC 32/1981, de 2 de febrero, se han reiterado los pronunciamientos relacionados con el principio de autonomía. Concretamente, interesa destacar las sentencias del Tribunal Constitucional que conectan la autonomía con las técnicas relacionales interadministrativas, entre otras, encontramos la STC 18/1982, de 4 de mayo (FJ. 14); 64/1982, de 4 de noviembre (FJ. 8); 76/1983, de 5 de agosto (FJ. 13); 104/1988, de 8 de junio (FJ. 2); 214/1989, de 21 de diciembre (FJ. 20 e); 51/1993, de 11 de febrero (FJ. 4); 86/1993, de 8 de marzo (FJ. 2); y, finalmente, la reciente STC 331/1993, de 12 de noviembre (FJ. 5 c), que se remite a la STC. 214/1989 y, por ende, a la STC 76/1983.

Después de la STC 76/1983, de 5 de agosto ha habido otros pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre este tema pero limitándose a repetir lo establecido en la citada sentencia ⁶.

La Constitución garantiza la autonomía a municipios y provincias para la gestión de sus respectivos intereses (art. 137 y 140 CE). La Constitución dejó al legislador ordinario estatal y autonómico la concreción de los «respectivos intereses locales» que, en cualquier caso, debían precisarse respetando un contenido mínimo ⁷. La autonomía local implica, en definitiva, que las Corporaciones Locales pueden intervenir en los asuntos que de algún modo les afecten con una intensidad de decisión política que les permita justificar su actividad ante los ciudadanos electores ⁸.

No obstante, por ahora, interesa destacar la condición del principio de autonomía como necesaria cooperación, es decir, como principio que precisa el desarrollo de los instrumentos de cooperación para preservar la unidad de la Nación española.

La Administración local no es una Administración aislada, al contrario, forma parte del conjunto de los poderes públicos ⁹, es, en definitiva, parte integrante de la estructura orgánica del Estado ¹⁰. Esta posición dentro del ordenamiento jurídico, junto con el principio de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses (art. 137 CE), ha condicionado la utilización de técnicas relacionales que permitan hacer efectivo el principio de eficacia administrativa (art. 103 CE). Entre estas técnicas relacionales encontramos el Consorcio como mecanismo de cooperación administrativa, según la redacción del art. 57 LBRL.

A continuación se analizan los conceptos de colaboración, cooperación y coordinación para determinar el significado de la configuración que rea-

⁶ Véase nota anterior.

⁷ La LBRL, en su art. 25.2, enumera una serie de materias en las que necesariamente los entes locales tienen que intervenir.

⁸ En ese sentido, *vid.*, F. SOSA WAGNER en «El régimen local tras la promulgación de la Ley Orgánica de Transferencia de Competencias a las Comunidades Autónomas». *Documentación Administrativa*, n.ºs 232-233 (octubre 1992-marzo 1993), pág. 388.

⁹ *Vid.*, M. SÁNCHEZ MORÓN en *La Autonomía Local. Antecedentes históricos y significado constitucional*, ob., cit., pág. 192.

¹⁰ *Vid.*, L. PAREJO ALFONSO en *Garantía Institucional y Autonomías Locales*. Ob., cit., pág. 133.

liza el art. 57 LBRL y si en verdad las notas características de la figura en estudio corresponden a un mecanismo de cooperación administrativa.

III. ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS «COLABORACIÓN», «COOPERACIÓN» Y «COORDINACIÓN»

En primer lugar, se ha de tener en cuenta que tanto la doctrina como la jurisprudencia, e, incluso, el legislador, aluden en numerosas ocasiones a los términos «colaboración», «cooperación» y «coordinación» de forma conjunta, sin diferenciarlos, como integrantes de un principio general superior que preside las relaciones interadministrativas.

Las diferencias puestas de manifiesto por la doctrina han girado en torno a los conceptos cooperación y coordinación dejando a un lado el término colaboración, unas veces por entender el principio de colaboración como principio genérico en el que se englobarían los otros dos principios y, otras veces, por considerar colaboración y cooperación como términos sinónimos ¹¹.

La jurisprudencia, a su vez, ha otorgado paridad de trato a los tres conceptos enunciados, como si fueran términos intercambiables, sinónimos ¹². No obstante, con la STC 214/1989, de 21 de diciembre, el Tribunal Constitucional ha establecido las notas que permiten diferenciar el principio de coordinación del principio de cooperación o colaboración, términos estos últimos que resultan equiparados.

¹¹ La utilización indistinta de los términos cooperación y colaboración, no sólo se produce en algunas Sentencias del Tribunal Constitucional (por ejemplo, la STC 17/1991, de 31 de enero), sino que es un fenómeno que frecuentemente encontramos en los trabajos doctrinales sobre la materia. Por ejemplo, *vid.*, A. MENÉNDEZ REXACH en *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, IEAL, Madrid, 1982, pág. 70; S. MUÑOZ MACHADO en *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Tomo I, Ed. Civitas, Madrid, 1982, pág. 223; P. SANTOLAYA MACHETTI en *Descentralización y Cooperación*, ob., cit., págs. 34 y ss.; A. JIMÉNEZ BLANCO en *Las Relaciones de funcionamiento entre poder central y los entes territoriales, supervisión, solidaridad, coordinación*. IEAL, Madrid, 1985, págs. 109 y 281.

Lo mismo ocurre con el término coordinación que suele utilizarse de forma polivalente, equiparado incluso a colaboración y cooperación. A título de ejemplo, *vid.*, J. SUAY RINCÓN en «Coordinación del transporte en las áreas metropolitanas: la fórmula del Consorcio Regional de Transportes de Madrid», *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*, Civitas, Madrid, 1987, pág. 330.

¹² En este sentido, *vid.*, «Principio de coordinación en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional» por A. GUILLÓ SÁNCHEZ-GALIANO y D. CÓRDOBA CASTROVERDE. En *Documentación Administrativa*, n.ºs 230-231 (abril-septiembre 1992), pág. 343. A título de ejemplo, véase la STC 18/1982, de 4 de mayo (FJ. 14) y STC 32/1983, de 28 de abril (FJ 3.º).

Según se ha dicho, el legislador también incurre en el vicio de referirse a estos conceptos de forma indistinta, como por ejemplo en los arts. 55, 58 y 59 LBRL. Esta dinámica se repite a nivel estatal en la LAP, concretamente, en el art. 5.1.

En segundo lugar, en cuanto a la sistemática seguida en el estudio de los conceptos enunciados que a continuación se inicia, hay que advertir que se ofrece una visión de cada término individualmente considerado, con las elaboraciones doctrinales y jurisprudenciales correspondientes.

Finalmente, en tercer lugar, solamente añadir que abordamos los conceptos de colaboración, cooperación y coordinación desde la perspectiva de relaciones entre Administraciones Públicas y no relaciones interorgánicas.

1. El deber jurídico de colaboración interadministrativa

A pesar de los titubeos conceptuales, lo cierto es que la doctrina es unánime en afirmar *el deber genérico de colaboración que surge a partir de la Constitución española entre las distintas instancias de poder político y, por ende, entre las distintas Administraciones territoriales.*

El deber de colaboración queda configurado así como un deber general y recíproco que tiene su fundamento en la propia Constitución.

Este principio de colaboración implica, de una parte, el respeto y la no perturbación de las competencias asumidas por las respectivas Administraciones públicas y, de otra, una actitud positiva llegando, incluso, a activar las propias competencias para facilitar el desarrollo de las funciones y competencias de las otras Administraciones públicas¹³.

El deber jurídico de colaboración está implícito en el principio general de coordinación que preside las relaciones interadministrativas, según el art. 103.1 CE. Esta máxima constitucional ha sido recogida en leyes estatales, por ejemplo el art. 55 LBRL, cuyos apartados c) y d) desvelan el contenido del deber de colaboración y, más recientemente, en el

¹³ Vid., EL ALBERTÍ ROVIRA en «Relaciones entre las Administraciones Públicas», publicado en la obra colectiva *La Nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común*, dirigida por J. LEGUINA VILLA y M. SÁNCHEZ MORÓN, Tecnos, 1993, págs. 53 a 58. Del mismo autor, *vid.*, «La Coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas». *Documentación Administrativa*, n.ºs 230-231 (abril-septiembre 1992), pág. 50.

art. 5.1 LAP ¹⁴. Además, los apartados c) y d) del art. 4 de esta última Ley, reiteran lo dispuesto en el art. 55, (apartados c) y d) de la LBRL) respecto al deber jurídico de colaboración y su contenido concreto.

Es decir, al margen del término «colaboración» en su concepción aséptica, la descentralización territorial y política que implanta nuestra Constitución lleva consigo la elaboración de unos principios generales que presiden las nuevas relaciones interadministrativas. La Constitución en su art. 103.1 alude a los principios de eficacia, desconcentración, descentralización, jerarquía y coordinación. En el ámbito de las relaciones interadministrativas, que es el que ahora nos interesa, el principio de coordinación ocupa una posición preeminente.

No obstante, junto al principio de coordinación que se erige principio general del Derecho para las relaciones interadministrativas, el deber jurídico de colaboración no recogido expresamente en la Constitución se encuentra implícito en nuestra norma fundamental según la STC 18/1982, de 4 de mayo, (FJ 14). Concretamente, dice el Tribunal:

«Este deber, que no es menester justificar en preceptos concretos, se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución, aunque no es ocioso recordar que el principio de coordinación, en relación con las Comunidades Autónomas se eleva por la norma fundamental a la consideración de uno de los principios de actuación (arts.103.1 y 152)».

La anterior transcripción, un tanto extensa, encuentra su justificación en el destacado papel que ocupa la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la delimitación del deber jurídico de colaboración integrado en el principio general de coordinación. La doctrina establecida por la STC 18/1982, de 4 de mayo ha sido reiterada en numerosas sentencias, entre otras en la STC 95/1984, de 18 de octubre (FJ. 8). Además de éstas, las sentencias que se citan a continuación hacen hincapié en el deber jurídico de colaboración, necesario para el desarrollo del Estado de las Autonomías (STC 63/1982, de 4 de noviembre) y en el principio general de coordinación, omnicompreensivo del deber de colaboración y auxilio mutuo (STC 104/1988, de 8 de junio).

¹⁴ A propósito del principio general de coordinación que preside las relaciones interadministrativas, *vid.*, M. SÁNCHEZ MORÓN en «La coordinación administrativa como concepto jurídico». *Documentación Administrativa*, n.ºs 230-231 (abril-septiembre 1992), págs. 19 y 20.

En definitiva, numerosas sentencias del Tribunal Constitucional aluden al principio general que debe presidir las relaciones interadministrativas, llámese coordinación, colaboración e, incluso, cooperación (STC 149/1991, de 4 de julio [FJ. 4 C.b]; STC 115/1991, de 23 de mayo, *in fine*; STC 17/1991, de 31 de enero [FJ. 9]; STC 51/1993, de 11 de febrero [FJ. 4]; STC 80/1993, de 8 de marzo [FJ. 6]; STC 85/1993, de 8 de marzo [FJ. 2 y 4]; STC 86/1993, de 8 de marzo, [FJ. 2])¹⁵.

La colaboración, además de principio jurídico, puede ser entendida desde un punto de vista conceptualmente aséptico, es decir, aislada del sistema de descentralización territorial y política que inspiró nuestra Constitución. Desde este punto de vista, *la colaboración es, a su vez, la relación que se produce entre dos organizaciones cuando actúan conjuntamente para la resolución de un problema que recae en el ámbito competencial de una de ellas*¹⁶. Este es el elemento diferenciador de las relaciones de colaboración respecto a las relaciones de cooperación. En estas últimas dos organizaciones actúan conjuntamente para la resolución de un problema común.

No obstante, como ya se ha dicho, la doctrina, la jurisprudencia e, incluso, el legislador equiparan el concepto de colaboración con el de cooperación en base a la voluntariedad que preside este tipo de relaciones y por contraposición a las relaciones de coordinación, en las que la voluntad del ente coordinado no es un factor determinante de las mismas. Ahora bien, estas consideraciones hacen referencia a los conceptos de coordinación y cooperación o colaboración, no ya como integrantes de un principio general del Derecho que preside las relaciones interadministrativas, sino como competencias concretas atribuidas a las diferentes Administraciones públicas. Un aspecto que seguidamente se analiza.

2. La cooperación interadministrativa

*La cooperación se define, según L. ORTEGA ÁLVAREZ, como la «relación que se produce entre dos organizaciones cuando actúan conjuntamente para la resolución de un problema común»*¹⁷.

¹⁵ También el Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre las relaciones interadministrativas, por ejemplo, la STS 16 de noviembre de 1988 (FJ. 2), (ref. Ar. 9098).

¹⁶ *Vid.*, L. ORTEGA ÁLVAREZ en el *Manual de Derecho Administrativo*, obra colectiva en la que participan, también, L. PAREJO ALFONSO y A. JIMÉNEZ BLANCO. Ariel Derecho, 3.ª ed., 1994, pág. 198.

¹⁷ *Vid.*, L. ORTEGA ÁLVAREZ en el *Manual de Derecho Administrativo*, ob., cit., pág. 198.

La cooperación interadministrativa puede estudiarse desde dos puntos de vista: por un lado, el principio de cooperación como unidad básica de actuación y, por otro, la cooperación como competencia o función ¹⁸.

Estas diversas vertientes del principio de cooperación han sido recogidas en la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña, en su Exposición de motivos ¹⁹.

El reconocimiento del principio de cooperación como principio implícito en nuestra norma fundamental se debió, sin duda, a la labor conjunta de la doctrina y la jurisprudencia constitucional en los primeros años del constitucionalismo español. En este sentido es muy conocida una cita de E. GARCÍA DE ENTERRÍA a propósito de la presencia en el texto constitucional del principio de cooperación:

«La realidad que hace inexorable el sistema de competencias compartidas ha determinado que tanto en el Texto constitucional como en los Estatutos el sistema de participación reaparezca de forma inequívoca, aunque debidamente enmascarada» ²⁰⁻²¹.

Contribuyó, decisivamente, la aprobación de la Ley del Proceso Autonómico en la configuración de la cooperación y la participación como

En esta misma línea, J. CLIMENT BARBERÁ considera que con la cooperación «se trata pues, de realizar determinadas acciones juntamente con otros sujetos para alcanzar unos fines que son comunes a los que cooperan». *Vid.*, «La cooperación estatal y autonómica en los servicios municipales», en VV.AA., *Tratado de Derecho Municipal I*, Civitas, Madrid, 1988, pág. 281.

¹⁸ *Vid.*, M.^o T. CARBALLEIRA RIVERA en «La cooperación interadministrativa en la LBRL». *REALA* n.º 257, (enero-marzo 1993), págs. 45 a 76.

¹⁹ Dice la Exposición de Motivos de la citada Ley: «La aplicación del principio de cooperación tiene una dimensión diferente según sea considerada como una técnica de relación voluntaria o como una competencia o una función que el mismo ordenamiento atribuye a una Administración para que la ejerza en beneficio de otras. Es evidente que la Ley tenía que potenciar los sistemas de cooperación voluntaria, pero también lo es que la presencia de una nueva estructura política y administrativa como es la Generalidad ha de comportar un replanteamiento de la cooperación-función. La atribución a la Generalidad de estas funciones y el establecimiento de organismos mixtos de colaboración y de otras fórmulas de cooperación constituyen los elementos definitorios del nuevo sistema de relaciones».

²⁰ *Vid.*, E. GARCÍA DE ENTERRÍA en «Estudio Preliminar», *ob. cit.*, pág. 26.

²¹ S. MUÑOZ MACHADO insiste en la presencia del principio de cooperación en nuestra Norma fundamental. *Vid.*, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, tomo I, *ob. cit.*, pág. 221.

principios fundamentales del Estado autonómico (Ley 12/1983, de 14 de octubre, conocida como LOAPA) ²².

La doctrina jurisprudencial acoge esta misma argumentación, así por ejemplo, la STC 76/1983, de 5 de agosto, que resuelve el recurso previo de inconstitucionalidad de la LOAPA, establece que «la necesidad de hacer compatibles los principios de unidad y autonomía en que se apoya la organización territorial del Estado constitucionalmente establecida implica la creación de instrumentos que permitan articular la actuación de las diversas Administraciones Públicas» (FJ 13) ²³.

En las próximas páginas nos adentramos en los caracteres de la cooperación como competencia o función para determinar si el Consorcio se adapta o no a los mismos.

La cooperación como principio de actuación en el ámbito de las relaciones interadministrativas pierde interés para nosotros al haber realizado el estudio del principio general del Derecho que preside estas relaciones en el apartado dedicado a la colaboración. De hecho, los tres conceptos analizados: colaboración, cooperación y coordinación, tienen una vertiente principal. Los dos primeros están implícitos en nuestra Constitución mientras que el tercero encuentra su formulación expresa en el art. 103.1 CE.

El estudio de la cooperación como competencia-función se inicia a partir de una consideración previa: *La tarea de concreción de los conceptos* (colaboración, cooperación y coordinación, y los mecanismos en que se concretan) *ha recaído desde la primera fase constitucional en la doctrina y la jurisprudencia.*

No es preciso insistir en el gran esfuerzo doctrinal de la labor impuesta, basta con leer las numerosas referencias doctrinales de cualquiera de las obras aquí citadas.

²² En este sentido, *vid.*, J. ORTEGA ÁLVAREZ en *Manual de Derecho Administrativo*, ob., cit., pág. 198. Este autor otorga al principio de cooperación un papel central en la definición del funcionamiento del Estado de las Autonomías, porque en él se reflejan los principios de unidad, autonomía y solidaridad.

²³ Los pronunciamientos jurisprudenciales que analizan el principio de cooperación como norma básica de actuación hacen referencia, también, al principio de colaboración como deber jurídico inherente al principio general de coordinación. En consecuencia, para no incurrir en reiteraciones innecesarias, me remito a las citas jurisprudenciales del epígrafe anterior.

Es significativo que todos los autores coincidan al señalar que las *características de la cooperación son: la voluntariedad y la inalterabilidad de la titularidad y ejercicio de las competencias de los entes en relación* ²⁴.

La cooperación es una técnica de relación voluntaria, lo cual conlleva la inicial igualdad de las partes cooperantes: existe una relación bilateral libremente acordada entre dos o más entes autónomos. Desde esta perspectiva está redactado el art. 57 LBRL que, como ya dijimos, hace referencia a la posibilidad de celebrar Convenios y constituir Consorcios en el marco de las relaciones de cooperación interadministrativas.

La cooperación como función o competencia tiene su plasmación en la LBRL que articula dos subgrupos de procedimientos para hacerla efectiva: por un lado, los arts. 57 y 58 dotan a nuestras Administraciones públicas de la competencia orgánica para hacer efectiva la cooperación, posibilitando la constitución de Consorcios, de Comisiones deliberantes, etc., y, por otro lado, la cooperación por la que las Administraciones públicas devienen obligadas a realizar acciones múltiples para ayudar a las Corporaciones locales de capacidad económica y técnica deficitaria.

Junto a las elaboraciones doctrinales, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ocupa un lugar destacado en la delimitación precisa de estos conceptos ²⁵. Además de la citada STC 76/1983, de 5 de agosto (asunto LOAPA), que defiende la cooperación y participación como conceptos inherentes a un Estado autonómico, es decisiva la STC 214/1989, de 21 de diciembre en la que se resuelven varios recursos de inconstitucionalidad acumulados interpuestos por los Parlamentos de Galicia y Cataluña y por el Consejo Ejecutivo de la Genera-

²⁴ Entre los trabajos más recientes, *vid.*, M. SÁNCHEZ MORÓN en «La coordinación administrativa como concepto jurídico», *ob. cit.*, pág. 24 y 25. Según este autor, lo que permite diferenciar la cooperación o colaboración de la coordinación *strictu sensu*, no es el dato de la voluntariedad presente en las primeras, sino, sobre todo, el que a través de la cooperación o colaboración no se limita ni se condiciona la capacidad decisoria de las partes que cooperan. El dato de la voluntariedad no es decisivo porque en ocasiones cooperar es un deber impuesto por la norma jurídica, como por ej.: el intercambio recíproco de información y la prestación de asistencia que imponen los apartados d) y c) del art. 4 de la Ley 30/1992.

Vid., también, J. SUAY RINCÓN en «La Coordinación del transporte en las áreas metropolitanas: la fórmula del Consorcio Regional de Transportes de Madrid». *Ob. cit.*, pág. 330.

²⁵ El Tribunal Supremo ha dictado alguna sentencia que incide en el principio de cooperación administrativa pero sin delimitar el concepto, por ejemplo, la STS de 18 de marzo de 1993 (ref. Ar.1772).

lidad de Cataluña contra determinados preceptos de la LBRL. Entre los preceptos impugnados encontramos los arts. 58 y 59 de la LBRL. En síntesis, se considera por los recurrentes que la Comisión Territorial de Administración Local, órgano colegiado al que alude el párrafo segundo del art. 58.1 de la Ley, contradice el carácter bifronte del régimen local, al no dar participación en el mismo a las Comunidades Autónomas y al ser creado por el Estado para desempeñar funciones en materia de «inversiones» o colaboración y tutela económico-financiera sobre las Corporaciones Locales y en materia de «prestación de servicios» de carácter local.

El Tribunal Constitucional destaca la plena constitucionalidad de la previsión, según la cual el Estado está facultado para crear por sí mismo órganos de colaboración con las Entidades Locales, lo que, según su parecer, no es sino «una manifestación orgánica del principio de colaboración, o, más precisamente, del principio de cooperación interadministrativa» (FJ 20 e).

Pero lo realmente interesante al objeto de nuestro estudio es la delimitación que realiza, por primera vez, el Tribunal Constitucional entre el principio de cooperación y el de coordinación en el párrafo que transcribimos a continuación:

«La diferencia existente entre las técnicas de cooperación y las de coordinación encuentra, en efecto, una adecuada expresión en la LBRL, dado que, junto a los arts. 57 y 58, en los que se expresan esas técnicas cooperativas, ya sea funcional u orgánicamente, en los arts. 10.2, 59 y 62, se concretan facultades de coordinación de las Administraciones Públicas. Si bien tanto unas como otras técnicas se orientan a flexibilizar y prevenir disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias, aunque sin alterar, en ninguno de los casos, la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación, lo cierto es que las consecuencias y efectos dimanantes de unas y otras no son equiparables. 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 superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado— es, por sí misma, 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» (FJ. 20 e).

El Consorcio es, según el párrafo transcrito, una técnica cooperativa con las características propias de voluntariedad e inalterabilidad de la titularidad de las competencias ²⁶.

El art. 57 LBRL citado por el Tribunal incluye, junto a los Consorcios, los Convenios interadministrativos como técnica de cooperación con las características enunciadas *supra*. No obstante, como veremos al analizar las técnicas cooperativas, existen diferencias profundas entre una u otra, siendo la principal que surge una nueva organización en el caso del Consorcio lo cual no sucede con los Convenios interadministrativos que, en ocasiones (por ejemplo, lo dispuesto en el capítulo I de la LAP), pueden ser el paso previo a la creación del Consorcio.

Por último, la STC 331/1993, de 12 de noviembre, reitera la distinción entre cooperación (arts. 57 y 58 LBRL) y coordinación (arts. 10.2, 59 y 62 LBRL) que estableció la consabida STC 214/1989, de 21 de diciembre. Además, la STC 331/1993, de 12 de noviembre, rechaza el carácter básico atribuido por los recurrentes a la reserva de ley prevista en el art. 58.1 LBRL para la creación de instrumentos de cooperación. Estos instrumentos, en palabras del Tribunal Constitucional, «han de ser flexibles, lo que se compecece mal con la rigidez que es consustancial a la Ley» (FJ. 5) ²⁷.

En resumen, el Consorcio ha sido considerado por el legislador, (*ex art. 57 LBRL*), y por la jurisprudencia constitucional un instrumento de cooperación administrativa. El análisis de las notas características de la entidad va a ser concluyente a estos efectos.

En efecto, las notas características de la entidad en estudio, extraídas de la lectura de los arts. 37 a 40 RS, 87 LBRL, 110 TR y 7 LAP, permiten obtener las siguientes conclusiones:

²⁶ En este sentido, *vid.*, J. CLIMENT BARBERÁ en «La cooperación estatal y autonómica en los servicios municipales», *ob. cit.*, págs. 304 a 309, específicamente la 307. Este autor distingue entre instrumentos de cooperación funcionales y organizativos. Los organizativos se clasifican, a su vez, en instrumentos de cooperación personificados (entre los cuales sitúa el Consorcio y el Instituto Nacional de Administración Local), e instrumentos de cooperación orgánicos (la Comisión Territorial de Administración Local y la Comisión Nacional de Administración Local, entre otros).

²⁷ El Tribunal Constitucional utiliza el término coordinación, no cooperación, pero en este caso lo utiliza como término omnicompreensivo de los otros dos (cooperación y colaboración), o como «coordinación voluntaria» en expresión del propio Tribunal en la STC 214/1989, de 21 de diciembre.

1. Las Administraciones públicas con intereses comunes deciden libremente la constitución de un Consorcio que gestione conjuntamente esos intereses. La adhesión a un Consorcio, así como la separación de algún miembro, es, en principio, totalmente voluntaria.

2. Todos los miembros deben tener representación en los órganos de gobierno del Consorcio, de modo que todos puedan participar en la toma de decisiones sobre la gestión de sus intereses.

3. No se prevé una limitación de competencias de unas Administraciones en favor de otros entes miembros. Todos los miembros del Consorcio transfieren ciertas competencias en una determinada materia para la gestión en común por el Consorcio. No estamos ante un supuesto en el que unas Administraciones públicas limiten sus competencias en una materia para que otra Administración pública, habilitada por la norma jurídica, ejerza su competencia de coordinación sobre éstas.

4. Finalmente, cuando una norma jurídica confiere a una Administración pública la competencia de coordinación en una materia, ésta no elige un instrumento como el Consorcio para llevar a cabo la coordinación requerida, sino que acude a otras técnicas, como la planificación o la directriz, que lejos de la voluntariedad que preside la relación consorcial llevan implícita la superioridad de la entidad coordinadora.

3. La coordinación administrativa y sus notas distintivas

La coordinación, al igual que sucede con la cooperación, puede ser estudiada desde la perspectiva de principio general del Derecho que preside las relaciones interadministrativas o como competencia atribuida a una Administración «superior».

El primer aspecto, es decir, la coordinación como principio general del Derecho que rige las relaciones interadministrativas y su formulación constitucional en el art. 103.1 CE, ha sido objeto de estudio sumario en el apartado dedicado al deber jurídico de colaboración. No es preciso reiterar las referencias doctrinales ni jurisprudenciales allí realizadas, a las cuales me remito.

Lo que en estos momentos queremos resaltar son las notas distintivas de la coordinación entendida como competencia atribuida por la norma jurídica a una Administración determinada. Sin duda, este análisis pondrá de manifiesto las deficiencias que presenta la figura del

Consortio administrativo al efecto de realizar una eficaz coordinación administrativa.

La finalidad perseguida en este apartado justifica, sobradamente, que no se analicen las tres clásicas concepciones de la coordinación competencial. Me refiero al concepto material²⁸, formal²⁹ y ecléctico³⁰ de la coordinación, cuyo análisis excede del objeto del presente trabajo y que, además, ha sido tema central de importantes esfuerzos doctrinales³¹. De hecho, la coordinación, tanto como principio general o como competencia, ha recibido mucha más atención por parte de la doctrina y la jurisprudencia que la colaboración o cooperación interadministrativa.

Seguidamente se analizan las características que tanto la doctrina como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional atribuyen a la coordinación administrativa.

A) La doctrina atribuye las siguientes características a la coordinación-competencia³²:

²⁸ Respecto al concepto material de coordinación, *vid.*, SANTAMARÍA PASTOR en *Fundamentos de Derecho Administrativo*, I, Centro de Estudios Ramón Areces, 1988, pág. 939; T.-R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ en «El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA», *REVL*, n.º201 (enero-marzo 1979), págs. 20 y 21; y E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.-R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ en el *Curso de Derecho Administrativo I*, Civitas, Madrid, 7.ª ed., 1995, págs. 318 y 319. Este último matiza el concepto material de coordinación al diferenciarlo del concepto de bases a que alude el art. 149.1 CE en sus n.ºs 13, 15 y 16.

²⁹ *Vid.*, S. MUÑOZ MACHADO en *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, I, *ob.cit.*, págs. 401, 573 y 574. Del mismo autor, *vid.*, *Federalismo y Cooperación en la República Federal Alemana*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986, pág. 367. Analiza en esta monografía la distinción entre cooperación y coordinación en base a la experiencia alemana.

³⁰ L. ORTEGA ÁLVAREZ es el autor representativo de la posición ecléctica en torno al concepto de coordinación. *Vid.*, «Las competencias propias de las Corporaciones Locales», en *VV.AA.*, *Tratado de Derecho Municipal*, I, Civitas, Madrid, 1988, págs. 185 a 230.

³¹ En interesante la clasificación de las diversas concepciones de coordinación que realiza P. MENÉNDEZ en *Las potestades administrativas de dirección y de coordinación territorial*. Ed. Civitas, 1993.

³² En opinión de L. MORELL OCAÑA la potestad de coordinación tiene un carácter residual ya que existe una prevalencia de las técnicas cooperadoras que implican, como es sabido, relaciones voluntarias. *Vid.*, «La coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas con la Administración Local», *Documentación Administrativa*, n.ºs 230-231 (abril-septiembre 1992), pág. 122.

1. Cierta posición de superioridad³³ o «supraordenación»³⁴ del ente coordinador sobre el coordinado de la que deriva el poder de dirección preciso en toda coordinación, sin perjuicio de la participación de los entes coordinados en los instrumentos de coordinación.

Con base en esta característica se ha afirmado que el rasgo fundamental que diferencia los mecanismos o instrumentos de cooperación o colaboración de los instrumentos de coordinación es precisamente *el distinto grado de voluntariedad* que concurre en cada caso. En la conceptualización del principio de cooperación hemos destacado la situación de paridad en que se encuentran los sujetos cooperantes que desarta de raíz cualquier imposición.

2. La coordinación implica una limitación de las competencias de los entes coordinados. Supone, asimismo, un límite a la autonomía administrativa, y en su caso política, reconocida a los sujetos coordinados. Pero, en ningún caso, puede conllevar una subordinación cuasi-jerárquica del ente coordinado al coordinador que implique una vulneración de la garantía constitucional de la autonomía. De hecho, los conflictos que surjan en la efectiva coordinación deben dirimirse ante la jurisdicción contencioso-administrativa, no es admisible que se produzca una sustitución de los entes coordinados invocando la eficaz coordinación autorizada por la norma jurídica.

3. El ente coordinador precisa habilitación mediante ley³⁵. El supuesto de coordinación del Estado respecto a las Comunidades Autónomas debe estar previsto en la Constitución³⁶, en los Estatutos de Autonomía o en la Ley Orgánica de transferencias o delegación de competencias, e incluso en «normas de rango inferior siempre que se puedan

³³ Vid., L. ORTEGA ÁLVAREZ en *Manual de Derecho Administrativo*, ob., cit., pág. 197.

³⁴ Vid., E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.-R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ en *Curso de Derecho Administrativo*, I, ob., cit., pág. 320. También, vid., E. GARCÍA DE ENTERRÍA en *Estudios sobre Autonomías Territoriales*, Ed. Civitas, Madrid, 1985, págs. 345 y 346.

³⁵ Vid., E. ALBERTÍ ROVIRA en «La coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas». *Ob., cit.*, pág. 53. Este autor alude a un «apoderamiento específico y suficiente». Sin embargo, M. SÁNCHEZ MORÓN es más explícito llegando a exigir rango de ley formal para la norma habilitadora de la coordinación. Vid., «La coordinación administrativa como concepto jurídico», *ob., cit.*, pág. 23.

³⁶ Respecto a los título competenciales de coordinación otorgados al Estado en la Constitución, vid., L. MORELL OCAÑA en «La coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas con la Administración Local», *ob., cit.*, págs. 98 y ss.

reconducir a las competencias estatales de coordinación asignadas en la Constitución o los Estatutos de Autonomía»³⁷.

Respecto a la coordinación del Estado o las Comunidades Autónomas sobre las Entidades locales parece que, en virtud de la garantía constitucional de la autonomía, será precisa la habilitación por ley.

El art. 59 de la LBRL establece un mecanismo de coordinación material con relación a la actividad local. Este artículo establece los límites en que debe activarse la potestad de coordinación. En síntesis, este mecanismo exige la aprobación de una Ley en la que se concrete un plan sectorial que fije un objetivo en relación con la materia, servicio o actividad declarada de interés superior, y que establezca las prioridades para la consecución de dicho objetivo.

El art. 7 LBRL clasifica las competencias de los entes locales como propias y atribuidas por delegación. En este último caso no es preciso activar las técnicas de coordinación porque en la delegación de competencias el ente delegante conserva la titularidad de las mismas y, por ende, ciertos poderes de dirección y control.

Lo cierto es que las técnicas de coordinación son utilizadas en el ámbito de las competencias propias, entre las cuales es posible distinguir: competencias exclusivas y concurrentes³⁸. Esta diversidad competencial tiene su fundamento en la forma de Estado adoptada por nuestra Constitución que, al mismo tiempo, conlleva la necesaria activación de las técnicas coordinadoras³⁹.

³⁷ Vid., M. SÁNCHEZ MORÓN en «La coordinación administrativa como concepto jurídico», *ob., cit.*, pág. 23.

³⁸ Según P. MÉNÉNDEZ, el artículo 7.2.º de la LBRL aplica una escala de decreciente intensidad de las facultades propias de las Entidades locales, situando el punto más decrecido en el supuesto que contempla el art. 62 LBRL (supuestos específicos en los que sea conveniente que la decisión final la adopte la Administración autonómica o central pero con la participación de las Administraciones locales coordinadas). Vid., *Las Potestades...*, *ob., cit.*, págs. 192 y 193.

³⁹ El principio de igualdad proclamado como uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico (art. 1.1 CE), exige promover las condiciones necesarias para que sea real y efectiva llegando, incluso, a la coordinación de las competencias. Vid., M. SÁNCHEZ MORÓN en «La Comunidad Autónoma de Madrid y la Administración Local», forma parte de la obra colectiva, dirigida por E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Madrid Comunidad Autónoma Metropolitana*, Instituto de Estudios Económicos, 1983, pág. 348.

B) En cuanto a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de coordinación ⁴⁰, la STC 32/1983, de 28 de abril constituye el primer pronunciamiento sobre el tema. Esta sentencia reconoce al Estado competencia para llevar a cabo la coordinación del sistema general de salud. Respecto a lo que implica el término coordinación dice el FJ. 2º:

«La coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían respectivamente la realidad misma del sistema». Además, la necesidad de ser coordinado presupone la existencia de competencias de las Comunidades en materia de Sanidad..» d) en consecuencia la coordinación general debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades sanitarias estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema sanitario.»

Por orden cronológico la siguiente sentencia en materia de coordinación es la STC 42/1983 , de 20 de mayo, (FJ. 3 °), que reitera lo dispuesto en el fragmento transcrito *supra*, añadiendo que la competencia de coordinación es distinta de la fijación de bases.

La STC 27/1987, de 27 de febrero, reitera la doctrina jurisprudencial contenida en las sentencias citadas. Además, alude a la técnica de la directriz, (FJ. 7º , 8º y 9º) .

La STC 214/1989, de 21 de diciembre, (FJ.20), constituye un hito importante en el análisis de las características atribuidas por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional a la coordinación. En síntesis afirma el Tribunal la necesidad de una atribución competencial, consecuencia del límite efectivo que la coordinación implica en el ejercicio de las competencias por sus titulares ⁴¹, y la voluntariedad en el

⁴⁰ El Tribunal Supremo se ha pronunciado en alguna ocasión sobre este tema pero reiterando la jurisprudencia establecida por el Tribunal Constitucional, por ejemplo, en la STS de 23 de julio de 1989 (ref. Ar .4881). Este hecho justifica el estudio preferente de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

⁴¹ Reitera la STC 214/1989 en este punto la doctrina jurisprudencial elaborada en las STC 32/1983 (FJ 2.º); 80/1985 (FJ 2.º); y 27/1987 (FJ 5.º), entre otras.

caso de la cooperación frente a la imposición en la coordinación, ya que toda coordinación conlleva un cierto poder de dirección derivado de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado.

Con posterioridad, la STC 45/1991, de 28 de febrero, (FJ. 4º), contiene un resumen de la doctrina jurisprudencial en materia de coordinación administrativa. El Tribunal, a propósito de la planificación sectorial como instrumento de coordinación, reitera que:

a) la coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema,

b) la competencia estatal de coordinación presupone la existencia de competencias autonómicas que deben ser coordinadas y que el Estado debe respetar, evitando que la coordinación llegue a tal grado de desarrollo que deje vacías de contenido las correspondientes competencias de las Comunidades Autónomas,

c) la coordinación debe ser entendida como la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica y la acción conjunta de las autoridades,

d) sobre los medios y sistemas de relación se ha sostenido que la integración de las partes en un conjunto unitario exige la adopción de las medidas necesarias y suficientes para lograr tal integración.

La STC 90/1992, de 11 de junio, (FJ. 2º), reitera la doctrina de la STC 32/1983 y 45/1991. Por último, en la STC 331/1993, de 12 de noviembre, el Tribunal recuerda que:

«ha distinguido entre coordinación y cooperación, declarando al respecto que la diferencia existente entre las técnicas de cooperación y las de coordinación —voluntariedad en la primera frente a imposición en la segunda— encuentra una adecuada expresión en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, que junto a los arts. 57 y 58, en los que se expresan esas técnicas cooperativas, en los arts. 10.2, 59 y 62, se concretan facultades de coordinación de las Administraciones Públicas.» (FJ. 5º)

Esta última sentencia es concluyente en cuanto a la consideración del Consorcio como instrumento de cooperación interadministrativa, no sólo por la mención que realiza del art. 57 LBRL, sino también por-

que la sentencia hace hincapié en el carácter voluntario de las técnicas cooperadoras que es, como dijimos, una característica consustancial al Consorcio interadministrativo.

IV. INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA

No quisiera finalizar este trabajo sin antes realizar una sumaria exposición de los instrumentos o técnicas de cooperación y coordinación administrativa que aparecen relacionados en los arts. 57, 58 y 59 LBRL junto al Consorcio administrativo. No pretendo con ello analizar todos los instrumentos en que se concretan los principios de cooperación y coordinación de nuestras Administraciones públicas porque, obviamente, esta tarea excede del objeto del presente trabajo, sino redactar unas líneas sobre aquellos instrumentos que más frecuentemente son utilizados por nuestras Administraciones públicas.

La doctrina suele clasificar los instrumentos de cooperación y coordinación administrativa teniendo en cuenta su naturaleza orgánica o funcional. Esta opción tiene su razón de ser en la dificultad que representa calificar una técnica como cooperativa o como colaborativa. De hecho esta distinción no parece posible puesto que, según la definición del concepto de colaboración, todas las fórmulas cooperativas servirán, igualmente, para colaborar, es decir, para resolver un problema que recae en él ámbito competencial de una de las dos organizaciones que han actuado conjuntamente ⁴².

Ambos conceptos, colaboración y cooperación, suponen la actuación conjunta de dos organizaciones que, en el primer caso, intentan resolver un problema que recae en él ámbito competencial de una de ella y, en el segundo, intentan resolver un problema común.

Los caracteres que han sido atribuidos a la cooperación para distinguirla de la coordinación (es decir, la voluntariedad o la inalterabilidad de la titularidad y del ejercicio de las competencias de los entes en relación), son aplicables, también, a la colaboración. Por tanto, no existe distinción posible entre técnicas cooperativas y colaborativas puesto

⁴² *Vid.*, en este sentido, J. CLIMENT BARBERÁ en «La cooperación estatal y autonómica en los servicios municipales», *ob., cit.*, pág. 283. Dice literalmente el autor: «entre las diversas técnicas relacionales que se establecen, tan sólo cabe entender como tales sustantivamente las figuras de la cooperación y de la coordinación».

que todas están basadas en la igualdad de las partes en relación y en la voluntariedad de su participación.

Por el contrario, las técnicas de coordinación implican, como es sabido, una posición superior del ente que coordina que *impone* la solución que considere más adecuada. La utilización de estas técnicas suele conllevar un límite efectivo al ejercicio de las competencias por sus titulares, lo cual, según el Tribunal Constitucional, hace necesaria la previa atribución competencial al ente que coordina ⁴³. Además, consecuencia de la posición superior del ente coordinador es el menor grado de voluntariedad que manifiestan los entes en relación.

Los caracteres de la coordinación enunciados posibilitan la identificación de las técnicas que le sirven de proyección: la planificación, la directriz, el planeamiento, etc. ⁴⁴. No obstante, vamos a iniciar la exposición con la enumeración de los instrumentos de cooperación administrativa que resultan, sin duda, más próximos al Consorcio administrativo.

1. En la actualidad, la técnica de cooperación funcional más importante son los *Convenios entre Administraciones públicas*. Con la aprobación de la LAP se ha institucionalizado la celebración de Convenios verticales (entre el Estado y las Comunidades Autónomas), junto a los Convenios horizontales que regula el art. 145.2 de la Constitución española.

Respecto de los Convenios horizontales, (entre Comunidades Autónomas), el art. 145.2 CE habilita a los Estatutos de autonomía para que prevean «los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades podrán celebrar Convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán autorización de las Cortes Generales».

⁴³ Me remito a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional citada en el epígrafe precedente.

⁴⁴ En la Constitución no se encuentra la delimitación de los instrumentos de coordinación. En este sentido, J. LEGUINA VILLA argumenta, en el ámbito de la gestión de los servicios estatales y regionales y de su necesaria coordinación, que la CE no señala criterio alguno de articulación, sino que se limita a dar por admitida la existencia de una Administración autonómica cuyos servicios podrán ser coordinados con los propios del Estado. *Vid.*, «Las Comunidades Autónomas», publicado en la obra colectiva, dirigida por A. PREDIERY y E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*. Ed. Civitas, Madrid, 1980, pág. 790.

El art. 145.2 CE transcrito prevé dos tipos de convenio: por un lado, Convenios para la gestión y prestación de servicios propios que, según la doctrina mayoritaria, lo constituyen las funciones atribuidas a las Comunidades Autónomas para el ejercicio de sus competencias propias, sean éstas calificadas como exclusivas o concurrentes por la normativa estatutaria o por el intérprete constitucional ⁴⁵; y, por otro lado, acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas sobre todo aquello que no sean servicios propios ni constituyan un pacto federativo ⁴⁶.

Para los Convenios de gestión y prestación de servicios propios se prevé su comunicación a las Cortes Generales (art. 145.2° CE). La comunicación suspende la entrada en vigor del Convenio por un plazo máximo de 30 días y, además, permite a las Cortes controlar si el contenido del Convenio se ajusta a los servicios asumidos en los Estatutos de Autonomía respectivos ⁴⁷.

La comunicación, por tanto, no es requisito de validez del Convenio. El Convenio es válido pero sólo será eficaz si no se oponen conjuntamente las Cortes Generales ⁴⁸.

Respecto al segundo tipo de convenios, esto es, los acuerdos de cooperación, el art. 145.2.° prevé, no una comunicación de los mismos, sino una expresa autorización de las Cortes Generales. El control, en este último caso, es «un puro control político de oportunidad» ⁴⁹.

El fundamento último de la preceptiva autorización de las Cortes Generales radica en la materia objeto del acuerdo de cooperación, que excede del ámbito de los servicios propios de las Comunidades Autónomas.

⁴⁵ Vid., L. ORTEGA ÁLVAREZ en «Las relaciones interautonómicas» publicado en la obra colectiva, dirigida por E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Madrid Comunidad Autónoma Metropolitana*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1983, pág. 428. También, A. MENÉNDEZ REXACH en *Los Convenios entre Comunidades Autónomas*, ob., cit., pág. 98; J. LEGUINA VILLA en «Las Comunidades Autónomas», ob., cit., pág. 754.

⁴⁶ Los pactos federativos están expresamente prohibidos en apartado 1.° del art. 145 CE.

⁴⁷ En este sentido, vid., »Las relaciones interautonómicas» por L. ORTEGA ÁLVAREZ, ob., cit., pág. 429.

⁴⁸ Vid., en este sentido, A. MENÉNDEZ REXACH, *Los Convenios...*, ob., cit., pág. 119.

⁴⁹ Vid., L. ORTEGA ÁLVAREZ en «Las relaciones interautonómicas», ob., cit., pág. 433.

No vamos a entrar aquí en el análisis del procedimiento de autorización o comunicación a las Cortes Generales, puesto que, únicamente, queremos poner de manifiesto los distintos tipos de Convenios que regula nuestro ordenamiento jurídico ⁵⁰.

Además de los Convenios horizontales entre Comunidades Autónomas, la LAP introduce en nuestro ordenamiento jurídico la figura del Convenio vertical. Una figura que, con anterioridad a la Ley, ha sido frecuentemente utilizada en la práctica ⁵¹.

El art. 6 de la LAP regula el Convenio como un instrumento de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Este artículo 6.º regula, exclusivamente, dos aspectos del régimen de los Convenios: las condiciones de su formalización externa y el control de su cumplimiento ⁵².

Respecto de las condiciones de formalización externa el carácter básico del art. 6.2º LAP determina la nulidad de los Convenios que las incumplan ⁵³.

⁵⁰ Nos remitimos para un estudio detallado a los trabajos citados *supra* de L. ORTEGA ÁLVAREZ y A. MENÉNDEZ REXACH.

⁵¹ Concretamente, en 1992 se han publicado 190 Convenios. *Vid.*, E. AJA, E. ALBERTÍ ROVIRA, T. FONT I LLOVET y J. TORNOS MAS en *Informe sobre Comunidades Autónomas 1992*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1993, págs. 497 a 549.

⁵² El art. 6º LAP, titulado *Convenios de colaboración*, establece:

1. «El Gobierno de la Nación y los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios de colaboración entre sí en el ámbito de sus respectivas competencias.
2. Los instrumentos de formalización de los Convenios deberán especificar, cuando así proceda:
 - a) Los órganos que celebran el convenio y la capacidad jurídica con la que actúa cada una de las partes.
 - b) La competencia que ejerce cada Administración.
 - c) Su financiación.
 - d) Las actuaciones que se acuerde desarrollar para su cumplimiento.
 - e) La necesidad o no de establecer una organización para su gestión.
 - f) El plazo de vigencia, lo que no impedirá su prórroga si así lo acuerdan las partes firmantes del convenio.
 - g) La extinción por causa distinta a la prevista en el apartado anterior, así como la forma de determinar las actuaciones en curso para el supuesto de extinción.
3. Cuando se cree un órgano mixto de vigilancia y control, éste resolverá los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse respecto de los convenios de colaboración».

⁵³ En este sentido, *vid.*, E. ALBERTÍ ROVIRA en «Relaciones entre Administraciones Públicas», *ob.*, *cit.*, pág. 64.

Además de la regulación contenida en el art. 6, la LAP, en otros preceptos, añade dos requisitos adicionales a la formalización de los Convenios: por un lado, su publicación en el Boletín Oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma de que se trate (art. 8.2, último inciso); y, por otro lado, se prevé la comunicación al Senado de los Convenios celebrados (art. 8.2 LAP). Esta última comunicación no parece ser un requisito de validez o de eficacia de los mismos.

Por último, respecto al control del cumplimiento de los Convenios, en virtud del apartado 3º del art. 6º, se instaura un doble régimen no excluyente de control de los Convenios: un procedimiento de conciliación o, en su caso, arbitral a establecer en los propios Convenios y otro de carácter jurisdiccional.

Para finalizar la sumaria exposición de la tipología convencional en nuestro ordenamiento jurídico, únicamente, añadir dos conclusiones:

— Resulta evidente la escasa regulación de los Convenios que trae como consecuencia «la indefinición jurídica de la figura»⁵⁴ o, lo que es lo mismo, la inexistencia de un régimen jurídico unitario aplicable a todos los Convenios entre Administraciones públicas.

— Resaltar la profusión con que las Administraciones públicas utilizan esta técnica de cooperación a pesar de la escasa regulación de la misma⁵⁵. En numerosas ocasiones, bajo la misma figura genérica de «convenio» han sido realizadas actuaciones muy diversas, con objetos y finalidades heterogéneas, que no pueden reconducirse a una sola categoría⁵⁶.

El Convenio es, sin duda, una importante técnica de relación voluntaria entre Administraciones públicas. No obstante, al objeto de nuestro

⁵⁴ Vid., E. ALBERTÍ ROVIRA y M.ª J. GARCÍA MORALES en «Relaciones de Colaboración con las Comunidades Autónomas», en VV.AA., *Informe sobre las Comunidades Autónomas 1992*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1993, pág. 62.

⁵⁵ En este sentido, como ya dijimos, en 1992 han sido publicados 190 Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas, siendo el campo de los servicios sociales el más usual para la celebración de Convenios de colaboración. Concretamente, en 1992 fueron publicados 51 Convenios en dicho ámbito. Le siguen por orden decreciente los Convenios en materia de vivienda (26), en educación (16) y en consumo (14). Datos obtenidos de la obra colectiva dirigida por E. AJA, *et al.*, *Informe sobre las Comunidades Autónomas 1992*, ob., cit., págs. 497 a 549.

⁵⁶ En este sentido, *vid.*, E. ALBERTÍ ROVIRA en «Relaciones entre Administraciones Públicas», ob., cit., pág. 63.

estudio no es preciso un análisis más profundo del mismo puesto que difiere sustancialmente del Consorcio, al no llevar implícito la creación de una nueva organización.

El Convenio debe ser utilizado por las distintas Administraciones públicas con fines u objetivos concurrentes, para cuya consecución sea preciso establecer unas pautas de comportamiento comunes, a seguir por las propias organizaciones firmantes del Convenio. Cuando esos objetivos no puedan realizarse en el seno de cada Administración pública será preciso utilizar algún otro instrumento de cooperación, tal vez, con personalidad jurídica. A partir de este punto, la cooperación interadministrativa habrá rebasado los márgenes del Convenio descritos por nuestro ordenamiento jurídico.

Junto al Convenio existen otras fórmulas cooperativas importantes que deben ser objeto de estudio. A diferencia de la fórmula convencional, las técnicas que se estudian a continuación tienen carácter orgánico.

2. El enunciado del art. 58 LBRL adolece de una gran imprecisión⁵⁷. Su apartado 1º posibilita la creación de *órganos de colaboración de carácter mixto* para facilitar la coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Esta ambigüedad es fruto de la doctrina jurisprudencial imperante en la época, véase la STC 76/1983, de 5 de agosto, (asunto LOAPA, FJ 13), que equipara la técnica coordinadora con la creación de un órgano de relación.

No obstante, el art. 58.1 hace referencia, también, a la función de estos órganos que serán «únicamente deliberantes o consultivos, podrán tener ámbito autonómico o provincial y carácter general o sectorial».

⁵⁷ El art. 58 LBRL dispone:

1. «Las Leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas podrán crear, para la coordinación administrativa, *órganos de colaboración de las Administraciones correspondientes con las entidades locales*. Estos órganos, que serán únicamente deliberantes o consultivos, podrán tener ámbito autonómico o provincial y carácter general o sectorial.

Para asegurar la colaboración entre la Administración del Estado y la Administración local en materia de inversiones y de prestación de servicios, el Gobierno podrá crear en cada Comunidad Autónoma una *Comisión Territorial de Administración Local*. Reglamentariamente, se establecerá la composición, organización y funcionamiento de la Comisión.

2. Tanto la Administración del Estado como las de las Comunidades Autónomas podrán participar en los respectivos órganos de colaboración establecidos por cada una de ellas.

En todo caso, las Administraciones que tengan atribuidas la formulación y aprobación de instrumentos de planificación deberán otorgar a las restantes una participación que permita armonizar los intereses públicos afectados.»

No hay coordinación sino cooperación en la actividad de tales órganos. El párrafo 2º del art. 58 confirma esta tesis ⁵⁸.

Además, el párrafo 2º del art. 58.1 prevé la creación de la *Comisión Territorial de Administración Local*. La finalidad de esta Comisión es asegurar la cooperación entre la Administración del Estado y la local en materia de inversiones y prestación de servicios en el ámbito de las respectivas Comunidades Autónomas. No obstante, a pesar de la previsión del art. 58.1, 2º párrafo, LBRL, la regulación de esta Comisión está pendiente de desarrollo reglamentario.

La participación de las Entidades locales en los asuntos que afecten a sus intereses se llevará a cabo a través de la denominada *Comisión Nacional de Administración Local*, (arts. 117 a 119 LBRL). Corresponde a esta Comisión emitir informes sobre Proyectos de Ley y Reglamentos del Estado en determinadas materias —que enuncia el art. 5 LBRL declarado inconstitucional por STC 214/1989, de 21 de diciembre—, en cuanto afecten a la Administración Local. Además, el art. 118 LBRL atribuye otras muchas competencias a la Comisión Nacional de Administración Local. En verdad, la declaración de inconstitucionalidad del art. 5 LBRL ha dejado vacía de contenido la competencia para emitir informes sobre Proyectos de Ley y Reglamentos del Estado ⁵⁹.

El Real Decreto 147/1989, de 10 de febrero, ha venido a regular la composición y funciones de la Comisión Nacional de Administración Local, definiéndola, al igual que el art. 117 LBRL, como «el órgano permanente para la colaboración entre la Administración del Estado y la Administración Local» (art. 1 del citado Real Decreto).

Además, el TR ha mantenido las *Comisiones Provinciales de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales*, (Disposición Transitoria Segunda). Éstas tienen un ámbito más reducido que las Comisiones

⁵⁸ *Vid.*, en este sentido, M.^a T. CARBALLEIRA RIVERA, en «La cooperación interadministrativa en la LBRL», *ob.*, *cit.*, págs. 60 a 62.

⁵⁹ En opinión de F. SOSA WAGNER la remisión del art. 118 LBRL al art. 5 de la misma ley es una simple referencia destinada a enunciar aquellas materias relacionadas con el funcionamiento de las Administraciones locales por lo que no puede dudarse de la supervivencia de la competencia que atribuye el art. 118 a la Comisión Nacional de Administración Local, «cuyo papel quedaría profundamente afectado si se le infligiera un recorte tan visible de sus atribuciones, posible únicamente en el caso de un pronunciamiento judicial expreso». *Vid.*, «El régimen local tras la promulgación de la Ley Orgánica de Transferencia de Competencias a las Comunidades Autónomas», *ob.*, *cit.*, pág. 391.

Territoriales y sus atribuciones aparecen más limitadas ⁶⁰: serán las encargadas de «coordinar los órganos de la Administración periférica del Estado en la provincia en todo lo relativo a la cooperación entre la Administración estatal y la local, sin perjuicio de las funciones atribuidas a las Diputaciones Provinciales» (Disp. Transitoria 2ª TR).

A su vez, la Comisión Nacional de Administración Local asumirá las funciones de dirección y coordinación en relación con las Comisiones Provinciales, (Disposición Transitoria del Real Decreto 147/1989, de 10 de febrero).

Con posterioridad han ido surgiendo numerosas Comisiones sobre temas diversos, por ejemplo: la Comisión Nacional para el Uso Racional de los Medicamentos, creada por R.D 1274/1992, de 23 de octubre; la Comisión del Fondo de Ayuda de Cultura, regulada por R.D 1434/1992, de 27 de noviembre; la Comisión General para la Vivienda y la Edificación, regulada por R.D 1512/1992, de 14 de diciembre, etc... ⁶¹.

3. Junto al Convenio y los denominados Órganos mixtos, está en auge en los últimos años la utilización de *Conferencias Sectoriales* para asegurar la cooperación de todas las partes implicadas en un sector de actividad determinado.

Hasta la aprobación de la LAP, la única referencia al Consorcio en una Ley estatal estaba recogida en la LBRL (arts. 57 y 87) y el TR (art. 110). La LAP regula el Consorcio administrativo junto a otras fórmulas relacionales, entre ellas, las Conferencias Sectoriales (art. 5 LAP).

El precedente inmediato de las Conferencias Sectoriales son las Comisiones mixtas paritarias (entre el poder central y cada uno de los poderes autónomos singularizados), puestas en funcionamiento desde la etapa preautonómica para negociar las transferencias de servicios del Estado a las autonomías ⁶². Esta práctica se ha utilizado después en mu-

⁶⁰ En este sentido, *vid.*, «La Coordinación de las Administraciones Públicas» por L. FAJARDO SPÍNOLA. *REALA*, n.ºs 255-256 (julio-diciembre de 1992), pág.748.

⁶¹ Estos datos están tomados de E. AJA *et al.*, *Informe de sobre las Comunidades Autónomas 1992*, ob., cit., págs. 552 y ss. En este trabajo se recogen 115 órganos de colaboración creados en 1992 entre el Estado y las Comunidades Autónomas. La denominación más usual es la de Comisión, Comité u Órgano de seguimiento de algún Convenio.

⁶² Un procedimiento que fue corregido parcialmente con la instauración de Comisiones Sectoriales, que integran a todas las Comunidades Autónomas interesadas. El nuevo sistema lo instauró un Real Decreto de 12 de diciembre de 1980 y se generalizó a partir de los Pactos Autonómicos de 31 de julio de 1981. *Vid.*, S. MUÑOZ MACHADO en *Derecho Público de las Comunidades Autónomas I*, ob., cit., pág. 227.

chos otros ámbitos, hasta que comienzan a generalizarse las Conferencias Sectoriales globales, que agrupan a los máximos responsables estatales y autonómicos de un mismo ramo.

Las Conferencias Sectoriales al estilo alemán, —las que hemos denominado «globales»—, son introducidas en España por la LOFCA (Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas), que en su artículo 3º crea el Consejo de Política fiscal y financiera, concebido como órgano consultivo y de deliberación, sin competencias decisorias propias, para coordinar las Haciendas de las Comunidades Autónomas y del Estado. Reúne a representantes del Estado y de todas las Comunidades Autónomas al más alto nivel (Ministros y Consejeros).

La Ley del Proceso Autonómico en su artículo 4º prevé, igualmente, Conferencias Sectoriales entre el Estado y las Comunidades Autónomas «a fin de asegurar en todo momento la necesaria coherencia de la actuación de los poderes públicos y la imprescindible coordinación, se reunirán de forma regular y periódica, al menos dos veces al año, Conferencias sectoriales de los Consejeros de las distintas Comunidades Autónomas y del Ministro o Ministros del ramo, bajo la presidencia de uno de éstos, con el fin de intercambiar puntos de vista y examinar en común problemas de cada sector y las acciones proyectadas para afrontarlos y resolverlos».

Los rasgos característicos de la cooperación tal como los define la STC 214/1989, de 21 de diciembre, (FJ 20); se perciben claramente en las Conferencias Sectoriales compuestas por representantes de la Administración estatal y de las Comunidades Autónomas con funciones de carácter puramente consultivo o deliberante.

Estas funciones consultivas fueron puestas de manifiesto en la STC 76/1983, de 5 de agosto, (asunto LOAPA), cuyo FJ 13 establece: «el legislador estatal no puede incidir en el ejercicio de las competencias que, de acuerdo con el esquema constitucional de distribución de las mismas, hayan asumido las Comunidades Autónomas. De aquí que dichas conferencias no puedan sustituir a los órganos propios de las Comunidades, ni sus decisiones puedan anular las facultades decisorias de los mismos; las Conferencias Sectoriales (por cierto, así denominadas por desarrollar sus funciones sobre bloques materiales homogéneos) han de ser órganos de encuentro para el examen de problemas comunes y para la discusión de las oportunas líneas de acción». La función ejecutiva queda, por tanto, reservada a los órganos de gobierno de las respectivas Comunidades Autónomas.

Los Acuerdos Autonómicos de febrero de 1992 entre PSOE y PP ⁶³ consideran las Conferencias Sectoriales como el medio habitual para canalizar la colaboración —o cooperación, se entiende— entre el Estado y las Comunidades Autónomas, a efectos de conseguir una adecuada articulación entre las diversas instancias. Se dice literalmente que las Conferencias deben «constituirse en órganos efectivos de trabajo, con contenido y vida propia. Para ello será preciso dotarlas de una estructura, principios y mecanismos de funcionamiento que garanticen la participación, la adopción de acuerdos y su cumplimiento».

Esta técnica de cooperación recibe el impulso definitivo con la LAP, cuyo art. 5 recoge las Conferencias Sectoriales como instrumento habitual de las relaciones interadministrativas ⁶⁴. Su escasa regulación no modifica el contenido del art. 4 de la Ley del Proceso Autonómico ⁶⁵.

⁶³ Estos Acuerdos, según E. ALBERTÍ ROVIRA, son el origen y fundamento político del Título I de la LAP que regula las relaciones entre Administraciones públicas. *Vid.*, «Las Relaciones entre Administraciones Públicas», *ob., cit.*, pág. 61.

Vid., también, E. ALBERTÍ ROVIRA y M.^a J. GARCÍA MORALES en «Relaciones de colaboración con las Comunidades Autónomas», *Ob., cit.*, pág. 65.

Los Acuerdos conceden una extraordinaria importancia al desarrollo de las Conferencias Sectoriales, como medio ordinario para canalizar la necesaria colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Con esta finalidad, los propios Acuerdos contienen en su Anexo II una completa relación de los sectores donde deberían crearse o reforzarse órganos de esta naturaleza, con las funciones que en cada caso deberían asumir o las medidas que deberían adoptarse para mejorar su funcionamiento, si ya existen, con la finalidad básica de lograr una adecuada articulación de las actuaciones del Estado y las Comunidades Autónomas en aquellas zonas de común interés.

⁶⁴ Respecto de las Conferencias creadas (Agricultura, Asuntos Sociales, Consumo, Educación, Protección Civil, Ciencia y Tecnología, Medio Ambiente, Plan Nacional sobre la Droga, Sanidad, Turismo y Vivienda), tiende la LAP a reforzar su funcionamiento como órganos de cooperación y de participación recíproca en la toma de decisiones, aunque asumiendo las diversas medidas que deben ser tomadas «dada la gran diversidad de situaciones en las que se encuentran». Se considera conveniente proceder a su creación en los sectores donde no existen aún: Cultura, que ya ha sido creada, Industria, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, Pesca y Trabajo. Esta era la situación al tiempo de aprobarse la LAP, desconozco si con posterioridad han sido creadas las Conferencias en los sectores citados o en otros distintos. Los datos están tomados de E. ALBERTÍ ROVIRA y M.^a J. GARCÍA MORALES en «Relaciones de Colaboración con las Comunidades Autónomas», *ob., cit.*, pág. 66.

⁶⁵ Para un estudio más detallado de esta regulación me remito al trabajo de E. ALBERTÍ ROVIRA, «Relaciones entre las Administraciones Públicas», *ob., cit.*, págs. 59 y ss.

Vid., también, «Las Conferencias Sectoriales y los Consorcios en las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas», por G. FERNÁNDEZ FARRERES. Publicado en *Las Relaciones interadministrativas de Cooperación y Colaboración*. Seminario celebrado en Barcelona el 7 de mayo de 1993. Publicado por el Institut d'Estudis Autonòmics y la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1993, págs. 41 a 58.

En definitiva, se han examinado las fórmulas de cooperación administrativa que mayor similitud presentan con el ente consorcial, si no en su *modus operandi*, sí al menos en la finalidad que las anima. El estudio de otras fórmulas de cooperación excede del ámbito de la presente obra, nos remitimos por tanto a los numerosos trabajos que realizan clasificaciones de dichas técnicas y que han sido citados en el desarrollo de esta exposición.

Una vez finalizada la exposición en materia de instrumentos de cooperación sólo resta una pequeña incursión en el mundo de la coordinación para comprobar que las fórmulas utilizadas no concuerdan con el carácter voluntario que preside toda la relación consorcial.

Los arts. 58 y 59 LBRL aluden genéricamente a la coordinación administrativa a través de instrumentos orgánicos y de la técnica de la planificación que a continuación se analiza.

4. En primer lugar, vamos a analizar la *Planificación* imprescindible en un Estado políticamente descentralizado. Así lo entendieron nuestros constituyentes al incluir el n° 13 del art. 149.1 CE concretado en el art. 131 CE, que prevé la habilitación por ley al Gobierno para que lleve a cabo la Planificación de la actividad económica, «para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial, y estimular el crecimiento de la renta y la riqueza y su más justa distribución».

El apartado 2° del art. 131 CE prevé la participación de las Comunidades Autónomas que suministrarán la información necesaria al Estado para la elaboración de los planes.

La Planificación es, como señala E. 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, que pueden asegurar globalmente la convergencia imprescindible de las distintas acciones, sin la cual no puede conseguirse el óptimo de eficacia en ningún sistema. Los planes, la planificación, constituyen por ello la máxima expresión de la coordinación en su aspecto funcional»⁶⁶.

La Planificación responde a un proceso de racionalización en la toma de decisiones. La determinación de unos concretos objetivos lleva

⁶⁶ Vid., E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.-R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ en el *Curso de Derecho Administrativo*, I. Ob., cit., pág. 322.

a conectar una serie de actuaciones aisladas cuya realización responde así a una línea de acción previamente establecida ⁶⁷.

Todo Plan responde al siguiente esquema estructural: en primer lugar, deben establecerse los objetivos que a través del Plan pretenden conseguirse. En segundo lugar, deben fijarse los medios jurídicos y materiales para la efectiva realización del Plan ⁶⁸. Y, por último, en tercer lugar, el Plan debe afrontar la realidad en su conjunto, con una ordenación sistemática y global de la misma. La regulación de situaciones singulares no responde al esquema estructural del Plan que, en esencia, se contrapone a actuaciones aisladas y esporádicas.

En el ámbito local el art. 59 LBRL contempla la posibilidad de que las leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas, reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, atribuyan al Gobierno de la Nación o al Consejo de Gobierno, la facultad de coordinar la actividad de la Administración local. A este fin, prevé el párrafo 2º del art. 59.1 la elaboración de *Planes sectoriales* que fijen los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente.

El objeto del Plan sectorial debe ser una materia, servicio o competencia determinados ⁶⁹. El sujeto habilitado por ley para llevar a cabo la coordinación lo realizará mediante «La fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente». Es decir, no debe contener una previsión de la actuación local concreta ni de los medios que deba emplear la Entidad local para lograr los objetivos marcados por el Plan.

El legislador prevé la utilización del Plan sectorial, como instrumento coordinador, en el caso de que los mecanismos de cooperación o coordinación voluntaria no resulten adecuados para la consecución del interés general (art. 59 LBRL).

⁶⁷ Vid., S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER en *Derecho Administrativo Económico I*. Ed. La Ley, 1991, pág. 326.

⁶⁸ Es habitual la aprobación del Plan mediante Ley que contenga, además, otras disposiciones que posibiliten la puesta en práctica del mismo. Junto a los medios jurídicos, el Plan debe concretar los medios materiales dispuestos para su realización, es decir, debe determinar el presupuesto otorgado para su puesta en práctica. Vid., S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER en *Derecho Administrativo Económico I*, ob., cit., págs. 327 a 331.

⁶⁹ En este sentido, vid., L. MORELL OCAÑA en «La coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas con la Administración Local», ob., cit., pág. 122.

El art. 59 LBRL condiciona el ejercicio de la coordinación, a través del Plan sectorial, a la habilitación previa por ley estatal o autonómica. Además, el apartado segundo del art. 59 dispone que la ley habilitante tendrá, necesariamente, que determinar los límites de la coordinación, en franca alusión a la garantía constitucional de la autonomía local que no puede vulnerar la citada coordinación.

5. Además de la Planificación, un instrumento típicamente coordinador es la *Directriz* a la que por su importancia en el ámbito de la coordinación administrativa no podemos dejar de aludir, aunque no esté prevista en el art. 58 LBRL.

Esta fórmula de coordinación está basada en una disociación entre los objetivos perseguidos, de un lado, y la forma y medios para su realización, de otro ⁷⁰. En base a esta disociación la doctrina asimila la *Directriz* a la Directiva de Derecho Comunitario.

La *Directriz* (instrumento tipo en materia de coordinación) se distingue de la orden jerárquica (su instrumento antagónico), porque no se produce con ella la anulación de la voluntad del destinatario que posee un amplio margen de apreciación discrecional de los medios que considere más adecuados para la consecución del resultado, único elemento por el que resulta vinculado.

Nos encontramos, pues, ante un instrumento de coordinación perfecto entre órganos o entes no vinculados jerárquicamente entre sí. De hecho, E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.-R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, propugnan la técnica de la *Directriz* en aras de la flexibilización del sistema de forma que asegure la coordinación de acciones y la unidad mínima que la Constitución exige, a fin de propiciar una «mayor holgura» de las Comunidades Autónomas que resultarían, a falta de esta técnica de coordinación, «más constreñidas por la mayor rigidez de las bases normativas llamadas a garantizar ese mínimo de unidad en otros campos» ⁷¹.

La *Directriz*, a pesar de llevar implícita una cierta superioridad de quien lleva a cabo la coordinación, debe preservar la autonomía de ejecución del órgano coordinado, cuya voluntad no puede quedar

⁷⁰ Para un estudio exhaustivo de la *Directriz*, *vid.*, P. MENÉNDEZ en *Las Potestades Administrativas de Dirección y de Coordinación Territorial*, ob., cit., págs. 201 y ss.

⁷¹ *Vid.*, E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.-R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ en *Curso de Derecho Administrativo I*, ob., cit., págs. 321 y 322.

anulada. En este sentido, la STC 27/1987, de 27 de febrero, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado contra la ley valenciana, establece:

«Las directrices no pueden suponer una modalidad de control ni colocar a las Diputaciones Provinciales en una posición de subordinación jerárquica o cuasi jerárquica incompatible con su autonomía... La coordinación implica la fijación de sistemas de relación que hagan posible, además de la información recíproca, la homogeneidad técnica y la acción conjunta de las administraciones coordinadora y coordinada, evitando las disfunciones que produciría la gestión separada de los servicios públicos con incidencia en diversos ámbitos de intereses relacionados entre sí. Pero no puede traducirse en la emanación de órdenes concretas que configuren exhaustivamente el contenido de la actividad del ente coordinado, agotando su propio ámbito de decisión autónoma; en cualquier caso, los medios y técnicas de coordinación deben respetar un margen de libre decisión o de discrecionalidad en favor de las Administraciones sujetas a la misma, sin el cual no puede existir verdadera autonomía» (FJ. 6°).

La limitada exposición de técnicas coordinadoras ⁷², como el Plan sectorial —o la Planificación en general— y la Directriz, nos permite constatar la diferencia radical que existe entre estos instrumentos y el Consorcio administrativo.

Existen numerosos instrumentos de coordinación cuyo estudio desbordaría los estrechos márgenes en que se desenvuelve este trabajo. En las páginas precedentes se pone de manifiesto las notas características de toda coordinación, concretamente: la superioridad de la Administración coordinadora, la estricta habilitación legal que debe contener los límites de la coordinación, los objetivos o fines que debe realizar el ente coordinado y, por último, el control que debe ejercer la Administración coordinadora sobre los entes coordinados asegurando la consecución del interés general (art. 60 LBRL). La sanción por incumplimiento de las previsiones del Plan puede implicar la retirada de subvenciones o apoyos a la Administración coordinada ⁷³.

⁷² Para un estudio detallado de la Unión de Presupuesto y del Planeamiento como fórmulas coordinadoras me remito a la obra de P. MENÉNDEZ, *Las Potestades Administrativas de Dirección y...*, ob., cit., págs. 205 a 207 y 255 a 273.

⁷³ En este sentido, *vid.*, L. MORELL OCAÑA en «La coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas con la Administración Local», ob., cit., pág. 124.

V. CONCLUSIONES

La realización de este trabajo tiene su origen en la configuración del Consorcio por la legislación vigente como instrumento de cooperación administrativa (*ex art. 57 LBRL*). El estudio de los caracteres de la cooperación administrativa, (considerada como competencia-función), puestos de manifiesto tanto por la doctrina científica como por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, nos permite afirmar la absoluta idoneidad de éstos respecto de la figura en estudio. En efecto, el Consorcio es un instrumento de cooperación administrativa en el que es posible apreciar la voluntariedad de la relación establecida entre sus miembros y la inalterabilidad de la titularidad de las competencias que los miembros aportan a la entidad consorcial.

En definitiva, una consecuencia práctica de esta conclusión sería que las Administraciones públicas no deben utilizar esta entidad para coordinar competencias municipales. La voluntariedad presente en los instrumentos de cooperación administrativa no opera en aquellos Consorcios constituidos, por ejemplo, entre una Diputación provincial y numerosos municipios de la provincia, en los que, además, la Administración promotora de la entidad, (es decir, la Diputación provincial en nuestro ejemplo), mediante una aportación importante de capital se reserva la mayor representación y, por ende, la capacidad de decisión en los órganos de gobierno del Consorcio en cuestión. Los municipios afectados por la actividad coordinadora no pueden decidir sobre «la gestión de sus respectivos intereses», núcleo esencial que define la autonomía local garantizada en el CE (*ex art. 137 y 140 CE*), ya que no tienen otra alternativa que adherirse al Consorcio creado que cuenta con los medios técnicos y económicos precisos para prestar el servicio de competencia municipal. En estos casos, la Administración promotora de la entidad gestiona competencias atribuidas por la norma jurídica a los municipios consorciados, a través de su mayor implantación en los órganos de gobierno del Consorcio.

