

PRINCIPIOS DE RELACIÓN ENTRE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Gonzalo A. Barrio García

Sumario: REGIMEN JURIDICO ACTUAL DE LAS RELACIONES ENTRE ADMINISTRACIONES PUBLICAS. 1.Introducción. 2. Principios, técnicas e instrumentos de colaboración administrativa. A. Los principios de relación. B. Las Conferencias Sectoriales. C. Los convenios de colaboración. D. Otras técnicas de relación. REFLEXION CONCLUSIVA.

I. REGIMEN JURIDICO ACTUAL DE LAS RELACIONES ENTRE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

1. Introducción

La modificación de la Ley 30/1992 también se refiere a las relaciones de las Administraciones Públicas entre sí. Se reconoce ahora explícitamente “y como corolario del principio general de buena fe aplicado al Derecho Público” el principio de *lealtad institucional*, como “criterio rector que facilite la colaboración y cooperación entre las diferentes Administraciones Públicas”, en expresión de la Exposición de Motivos de la Ley 4/1999.

Ello se debe a que la confluencia de distintas Administraciones sobre un mismo espacio físico, una actividad o sector, caracteriza el desarrollo actual del Estado autonómico. Ante esta concurrencia y como medio de favorecer la debida articulación entre la pluralidad de Administraciones intervinientes la colaboración, en cuanto expresión de la genérica fidelidad o lealtad a la Constitución¹, debe erigirse en el principio rector del sistema de relaciones interadministrativas².

¹ Este principio es inherente a la forma de organización territorial del Estado español y se fundamenta básicamente en los principios de solidaridad (art.2 y 138 CE) y en el de eficacia y eficiencia en la actuación de los poderes públicos (art.103.1). La formulación del principio de colaboración se realiza, sin embargo, en unos términos de abstracción y de generalidad que traen causa del hecho de que la Constitución de 1978 cuando diseña el nuevo marco de organización territorial del Estado español no hace una referencia expresa al mismo, ni, por ello, a los mecanismos por los que puede hacerse efectivo. El origen y el desarrollo de este principio presenta una base eminentemente jurisprudencial, considerándolo el TC “implícito en la propia esencia de la organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución”, y que, por ello, “no es menester justificar en preceptos concretos”. Vid., la STC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 4.

² Como se confirma en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional: “Debe recordarse al respecto que la proyección sobre un mismo espacio físico o, como en este caso, sobre un mismo recurso natural de títulos competenciales distintos en favor del Estado o de las Comunidades Autónomas impone, como este Tribunal ha tenido ocasión de señalar con carácter general y de resaltar, en particular, en materia de aguas, la cooperación entre las Administraciones Públicas implicadas mediante la búsqueda o creación de instrumentos que permitan articular su actuación, aunque sin alterar la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación (SSTC 77/1984, FJ 3º; 76/1983, FJ 13; 227/1988, FJ 2º, y 214/1989, FJ 20)”. Cfr., la STC 118/1998, de 4 de junio, FJ 12.

El instar su establecimiento con el fin de propiciar un equilibrio entre los principios de unidad y de autonomía³ y facilitar una mejor articulación de competencias concurrentes no significa desconocer las dificultades que ello supone. La propuesta se justifica, sin embargo, por la necesidad de lograr una vertebración de las funciones y tareas que corresponden a cada Administración, favoreciendo una integración armónica de las respectivas actuaciones. En palabras del TC, por la necesidad de flexibilizar y prevenir las disfunciones derivadas del sistema de distribución de competencias⁴, teniendo en cuenta, además, que cada uno de los sujetos que integran el Estado autonómico español forman parte de un todo⁵, lo que impide un ejercicio independiente de las respectivas competencias⁶.

Su eficacia es limitada, predicándose genéricamente como un objetivo o un resultado a alcanzar primando una perspectiva finalista, sin determinar en modo alguno las concretas técnicas precisas para su operatividad y ejercicio⁷. Y ello, a pesar de que la cooperación llegue a configurarse incluso como un deber⁸, aunque sin que su vulneración ocasione consecuencias prácticas sino va acompañada de la violación de un precepto del denominado bloque de la constitucionalidad⁹. En este sentido, AYMERICH CANO, equipara acertadamente la eficacia del principio de colaboración al instituto del abuso de derecho regulado en el Título Preliminar del Código Civil¹⁰. Este principio únicamente actúa en los casos de fraglante uso antisocial de un derecho por parte de su titular, como acontece en la STC 46/1990, de 15 de marzo, cuando una CCAA -o un ente local o el Estado- ejerce sus competencias de forma notoriamente abusiva, obstaculizando o impidiendo de manera desproporcionada y no justificada en atención a los fines perseguidos, el ejercicio por parte de otra entidad de las competencias que le corresponden¹¹.

³ Autonomía que es entendida por el TC como la capacidad de cada Nacionalidad o Región para decidir cuándo y cómo ejercer sus competencias en el marco de la Constitución y el Estatuto. Cfr., STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 10.

⁴ Cfr., STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 20.

⁵ Dice el TC: "Dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, no cabe deducir de la Constitución que, en todo caso, corresponda a cada una de ellas un derecho o facultad que le permita ejercer las competencias que le son propias en régimen de estricta y absoluta separación. Por el contrario, la unidad misma del sistema en su conjunto, en el que las diferentes entidades autónomas se integran, así como el principio de eficacia administrativa (art. 103.1 de la C.E.), que debe predicarse no sólo de cada Administración Pública, sino del entero entramado de los servicios públicos, permiten, cuando no imponen, al legislador establecer fórmulas y cauces de relación entre unas y otras Administraciones locales y de todas ellas con el Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de las competencias que para la gestión de sus intereses respectivos les correspondan". Vid., STC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 2.

⁶ "Cuando en un mismo ámbito coinciden las competencias de unas instancias centrales y autonómicas del Estado, no es admisible que ninguna de ellas se arrogue un poder omnímodo o puramente discrecional". Vid., STC 149/1991, FJ 4 B e).

⁷ Así, la STC 102/95, de 26 de junio, que refiriéndose tanto a la cooperación como a la coordinación, resalta que "constituyen tanto una aspiración o un objetivo descable a conseguir para prevenir interferencias, como un resultado en la parte en que tengan éxito". Cfr., FJ 31.

⁸ En la STC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 14 se hace referencia al deber jurídico de colaboración: "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". Con posterioridad el TC ha reiterado en diversas ocasiones la existencia de un "deber general de colaboración al que están sometidos recíprocamente el Estado y las Comunidades Autónomas". Cfr., SSTC 96/1986, FJ 3º; 118/1996, FJ 66; 118/1998, de 4 de junio, FJ 8 *in fine*.

⁹ A pesar de que las referencias de la jurisprudencia constitucional contienen expresiones de que el "principio constitucional de cooperación, principio que efectivamente debe ser respetado". Cfr., STC 118/1998, de 4 de junio, FJ 12.

¹⁰ Vid., C. AYMERICH CANO, "O principio de colaboración no Estado autonómico. Os instrumentos de colaboración administrativa", RGAP num.13, 1996, p.95.

¹¹ El TC declaró la inconstitucionalidad de determinadas maniobras legislativas del legislador canario que pretendían retrasar la entrada en vigor en su territorio de la Ley 29/85, de aguas. "Incurrir en inconstitucionalidad porque el legislador canario, mediante esta técnica legislativa, ha infringido el principio de

Por otra parte, en la colaboración está presente un componente importante de naturaleza política. El entendimiento entre las distintas Administraciones hace surgir espontáneas formas de relación y colaboración más allá de los cauces establecidos legalmente, cuya insuficiencia se supera con facilidad por vía de acuerdo. La concordia de voluntades políticas es, pues, presupuesto de la eficacia y mismo de la simple operatividad de los instrumentos diseñados de relación administrativa, debiendo existir un convencimiento previo de la utilidad de estos mecanismos. Precisamente, la colaboración en el ámbito de las relaciones entre Administraciones públicas es el entorno natural en el que se debe manifestar el deber general de respeto y lealtad institucional en la actuación de cada Administración pública en sus relaciones con las demás¹².

2. Principios, técnicas e instrumentos de colaboración administrativa

A. Los principios de relación

La mención conjunta de los conceptos colaboración, cooperación y coordinación, y su empleo equivalente e indistinto caracteriza la utilización de estos términos referidos siempre como principios de relación interadministrativa. Las diferencias más señaladas se producen siempre entre los conceptos de cooperación y coordinación que, bien se entiende como el principio común que aglutina como técnicas a las dos anteriores, bien se equipara directamente al de cooperación.

La colaboración -en una primera aproximación- puede concebirse como el deber de todas las Administraciones Públicas de ponderar y respetar, en sus respectivas actuaciones, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, los intereses particulares y legítimos cuya gestión le esté encomendada a las demás Administraciones Públicas¹³.

Su alcance también viene determinado por la técnica que se utilice pues, aunque se utilicen como sinónimos, los términos de cooperación y coordinación no presentan un mismo significado, lo que se intenta explicar seguidamente, a efectos de claridad expositiva.

La colaboración alude, pues, al principio rector que debe presidir las relaciones interadministrativas. El principio general de colaboración es el que ha de informar todas

sumisión de todos los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (art.9.1), ha tratado de impedir la eficacia de las disposiciones normativas sobre la materia y ha infringido el principio de seguridad jurídica (art.9.3).

La vulneración de la obligación de todos los poderes públicos (incluidos naturalmente los autonómicos) de acatar la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, que implica un deber de lealtad de todos ellos en el ejercicio de sus propias competencias de modo que no obstaculice el ejercicio de las ajenas, la ha efectuado el legislador canario por la vía de pretender aplazar *sine die* en el tiempo (y a través de la promulgación de sucesivas leyes de suspensión) la entrada en vigor de una Ley estatal, válidamente promulgada y con respecto a la cual este Tribunal, demás, ha declarado su plena conformidad con nuestra Ley fundamental". Vid., la STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4.

¹² Las dificultades de engarzar en un precepto concreto este principio son superadas por la jurisprudencia constitucional que hace alusión a la existencia de un principio general de colaboración inherente al modelo de organización territorial del Estado adoptado por la Constitución (SSTC 18/1982, 64/1982, 96/1986, 227/1988, 118/1998).

¹³ Cfr., el artículo 55 de la Ley de Bases de Régimen Local cuyo contenido reitera el artículo 4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Por su parte, la Ley de Régimen Local de Galicia se hace eco de esta declaración empleándola para definir la colaboración (cfr., su artículo 193.2 apartado a). En el apartado b) de este mismo precepto se continúa con la definición de lo que se entiende por colaboración añadiendo "el trabajo en común para la solución de aquellos problemas, también comunes, que se pudiesen presentar más allá del concreto reparto competencial en los sectores de la acción pública".

las relaciones entre Administraciones Públicas y constituye un deber recíproco de todos los poderes públicos, como anteriormente se afirmó. La materialización de este principio puede producirse a través de distintas vías o técnicas de relación con posibilidad incluso de traslados competenciales¹⁴ (como la transferencia, la delegación o la encomienda) o en el ámbito de ejercicio de las competencias propias, sin alteración de la titularidad o el ejercicio de aquéllas, mediante el auxilio, la cooperación o la coordinación.

Dentro del principio general de colaboración y como técnica para hacerlo efectivo la *cooperación* se caracteriza por la voluntariedad de su realización, en cuanto supone el ejercicio mancomunado o coejercicio de competencias en régimen de igualdad.

Lo anterior se refleja en el nuevo apartado quinto del artículo 4 de la Ley que se ha introducido en esta reforma, cuando se refiere a que las relaciones establecidas en virtud del principio de colaboración tendrán como finalidad la toma de decisiones conjuntas que permitan una actividad más eficaz en aquellos asuntos que afecten a competencias compartidas o exijan articular una actividad común entre Administraciones. Debe señalarse, pues, que las competencias propias no se ven limitadas por el ejercicio de la cooperación y únicamente en su ejercicio quedan afectadas en la medida que disponga la entidad titular de la competencia. Por ello, la virtualidad de este principio depende esencialmente de la actitud con que cada instancia asuma las relaciones con otros entes.

Presenta, además, tanto una dimensión negativa, de no obstaculizar el ejercicio de competencias ajenas¹⁵, como positiva, de ejercicio de las competencias propias facilitando las de los demás (por ejemplo, en el suministro de información) y que se ha visto ampliada como consecuencia de la promulgación de la Ley 30/1992 con las novedades que en esta materia ha introducido la Ley 4/1999.

De un lado, el deber general de auxilio interadministrativo se extiende más allá del deber de información a la prestación de asistencia activa que las demás Administraciones precisen para el ejercicio de sus competencias y de auxilio en la ejecución de actos de otras Administraciones fuera de su ámbito de competencias por razón del territorio (art.4.4). Matización de la territorialidad que ha introducido la Ley 4/1999.

De otro, con la introducción del mecanismo del requerimiento como instrumento para el cumplimiento del deber de auxilio interadministrativo (art.4. 2 y 3). La Administración obligada a prestar el auxilio puede denegarlo cuando ello le cause un perjuicio grave a los intereses "cuya tutela tiene encomendada -precisión de la reforma, al cumplimiento de sus propias funciones o "no disponga de medios suficientes", nueva causa de negación en la prestación del auxilio solicitado que ha incorporado la Ley 4/1999. Se exige, en todo caso, una motivación suficiente que explique las causas del perjuicio alegado ante lo abierto de tal expresión¹⁶.

¹⁴ Vid., A. GALLEGO ANABITARTE, "Transferencia y descentralización; delegación y desconcentración; mandato y gestión o encomienda", RAP, num.122, 1990, p. 7 y ss.

¹⁵ Estas son las dos vertientes que recoge el artículo 4.1 de la Ley 30/1992, en cuyos apartados a) y b) se establece la negativa, mientras que los párrafos c) y d) recogen la positiva. Dice este precepto: "1.Las Administraciones Públicas, en el desarrollo de su actividad y en sus relaciones recíprocas, deberán: a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias; b) Ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones; c) Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias; d) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias".

¹⁶ C. AYMERICH CANO adelanta las posibles causas de negación en la prestación del auxilio como pueden ser el elevado coste que puede ocasionar el atender a ciertas solicitudes de auxilio o el respeto de los deberes que impone el secreto informático. Cfr., *O principio de colaboración no Estado autonómico*, cit., p.98.

La coordinación, por su parte, en una definición clásica del TC “persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto del sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían respectivamente la realidad del sistema”. Así caracterizada, “la coordinación general debe ser entendida como la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades 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”¹⁷.

El rasgo característico de la coordinación es, además, la imposición unilateral y coercitiva a otro ente que, aun manteniendo sus competencias ve acotado el ámbito de su autonomía por la actuación coordinadora. Más rigurosamente, para parte de la doctrina¹⁸ la distinción entre cooperación o colaboración -que, en ocasiones, se engloba como sinónimos- y coordinación reside más que en la voluntariedad en el mantenimiento de la capacidad decisoria que corresponde a la entidad titular de la competencia. Existen supuestos de cooperación obligatoria -la emisión de un informe preceptivo¹⁹- sin que ello reduzca la capacidad de la Administración u órgano que decida. En cambio, en la coordinación la decisión es compartida o corresponde en última instancia a la entidad superior.

La coordinación, tampoco, no puede confundirse con jerarquía²⁰. El coordinado mantiene tanto la titularidad como el ejercicio de sus competencias que se ven limitadas pero no sustituidas por la voluntad de quien coordina. “Los medios y técnicas de coordinación -dice el Tribunal Constitucional- deben respetar un margen de libre decisión o discrecionalidad en favor de las Administraciones sujetas a la misma, sin el cual no puede existir verdadera autonomía”²¹.

La concreta técnica aplicable va a depender, por otra parte, de la naturaleza de las competencias que concurren²². La coordinación, al conllevar un cierto poder de dirección, precisa de una habilitación competencial para su establecimiento, justificándose en cada supuesto su aplicación. Así lo ha expresado el TC²³:

¹⁷ Vid., la STC 32/1983, de 28 de abril, FJ 2.

¹⁸ M. SÁNCHEZ MORÓN, “La coordinación administrativa como concepto jurídico”, DA, num.230-231, 1992, p.24-25. A. MENÉNDEZ REXACH, “La cooperación. ¿un concepto jurídico?”, DA, num.240, 1994, p. 11-51. Vid., también, L. MORELL OCAÑA, “Una teoría de la cooperación”, DA, num.240, 1994, p.51-71.

¹⁹ Desde una perspectiva competencial la cooperación obligatoria presenta unas notas similares a la coordinación, necesitando de un apoyo competencial para su establecimiento. Y ello, porque un informe preceptivo aun cuando no sea vinculante condiciona el ejercicio de las competencias propias y precisa, por ello, de la cobertura que le proporcione el desarrollo de una competencia. Vid., las SSTC 36/1994, FJ 5º; 118/1996, FJ 22º; 197/1996, FJ 13º; 118/1996, de 4 de junio, FJ 23º.

²⁰ Quien coordina debe respetar las competencias del coordinado, con las dificultades prácticas que su respeto comporta. “Tal coordinación no supone, sin embargo, una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma; antes bien, presupone, lógicamente la titularidad de las competencias en favor de la entidad coordinada”. Vid., STC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 2. También en el FJ 7 se dice que la coordinación “no puede traducirse en la emanación de órdenes concretas que prefiguren exhaustivamente el contenido de la actividad del ente coordinado, agotando su propio ámbito de decisión autónoma”.

²¹ Cfr., STC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 6, *in fine*.

²² Y ello con independencia de que las relaciones interadministrativas se integren en la competencia que para el Estado proporciona el artículo 149.1.18 de la Constitución. Vid., la STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 18: “puede encontrarse en el artículo 149.1.18 de la Constitución la habilitación que permite al legislador dictarlas, pues, de acuerdo con el mencionado artículo, a él le corresponde la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, y dentro de dicha competencia ha de entenderse comprendida la regulación de las relaciones entre las distintas Administraciones y, por ende, de las bases a que habrá de ajustarse la coordinación entre éstas, así como las transferencias o delegaciones de funciones administrativas a favor de las Diputaciones Provinciales”.

“Si bien tanto unas como otras técnicas [coordinación y cooperación] se orientan a flexibilizar y a 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 los efectos de unas y otras no son equiparables. La voluntariedad en el caso de la cooperación, frente a la imposición en el de 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 frente al coordinado- es, por 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”.

Así, en los “casos de competencias exclusivas sobre un mismo ámbito competencial, las competencias estatales y autonómicas están situadas en un plano de paralelismo y la técnica apropiada es la cooperación, que se define por la voluntariedad, en lugar de la coordinación, que conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado”²⁴.

En este marco de ambigüedad y que propicia una exigua regulación, se examinan a continuación los instrumentos de relación interadministrativa y las técnicas de colaboración más importantes, actualizados a la Ley 4/1999, y teniendo en cuenta que la dificultad de determinar en abstracto estas técnicas remite al estudio de las características de cada sector²⁵, donde se establecen concretas fórmulas de relación que se encuentran en dependencia con el estado competencial de la materia²⁶. Del alcance de cada competencia sustantiva depende la intensidad de los instrumentos de relación fijados, condicionando o no la acción autonómica²⁷.

Puede adelantarse como conclusión la necesidad de incrementar los instrumentos de relación porque la realidad muestra la inexistencia de ámbitos competenciales inmunes a cualquier otro tipo de intervención del poder público y lograr, con ello, hacer

No obstante, y como señala AYMERICH CANO, la regulación de los instrumentos de colaboración -bien con carácter general, bien en la legislación sectorial- tendrá una eficacia limitada, por ser un régimen supletorio que se aplicará únicamente donde no llegue la voluntad de las partes y siempre que éstas no lo excluyan expresa o implícitamente, a no ser que recuerden determinados principios que operan con independencia de estar o no expresamente formulados en una norma positiva, como es el de la indisponibilidad de las competencias. Cfr., *O principio de colaboración no Estado autonómico*, cit., p.101.

²³ Cfr., la STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 20 f).

²⁴ Cfr., STC 118/1996, de 27 de junio, FJ 66.

²⁵ “Este principio de cooperación impone que se arbitren mecanismos o cauces de colaboración mutua a fin de evitar interferencias y, en su caso, dispersión de esfuerzos e iniciativas perjudiciales para la finalidad prioritaria (SSTC 13/1988, FJ 2º, y 1028/95, FJ 31), aunque, por lo general [el TC], ‘no prejuzga cuál debe ser la correcta técnica a través de cuya mediación dicha cooperación se articule’ (STC 68/96, FJ 10), si bien hemos entendido que el mismo puede satisfacerse generalmente, ‘ya dando entrada a representantes o comisionados de las CCAA en los órganos del Estado, ya integrando a las CCAA en el curso de los procedimientos públicos que ejecuten la legislación estatal’ (STC 146/92, FJ 4º). Así pues, este Tribunal ha venido reconociendo un margen de discrecionalidad en la determinación de los específicos mecanismos cooperativos, lo que no implica que dicho margen se conciba como un espacio totalmente inmune al control jurisdiccional, pues la, en principio, amplia esfera de libertad aludida ‘puede eventualmente comprimirse en función de la relevancia del ámbito de la política autonómica concernido en cada caso STC 68/96, FJ 10º’”. Vid., STC 118/1998, de 4 de junio, FJ 12.

²⁶ Su determinación a la jurisprudencia constitucional. Como ya señaló en la STC 147/92, FJ 4º, no corresponde al TC “determinar, ni tan siquiera sugerir, cuáles deben ser las distintas técnicas y cauces precisos para dar curso a esa necesaria cooperación entre el Estado y las CCAA”. Ibidem.

²⁷ Y ello sin perjuicio de la competencia estatal que para el diseño general de los mecanismos de relación interadministrativa dispone el artículo 149.1.18 de la Constitución para el Estado. Cfr., E. ALBERTI ROVIRA, “Relaciones entre Administraciones Públicas” en *La nueva Ley...* cit., p.59 y ss.

efectivo el principio de la lealtad institucional que se recoge ahora como principio rector de la actuación y de las relaciones entre Administraciones Públicas.

B. Las Conferencias Sectoriales

a. Introducción

Las conferencias sectoriales constituyen uno de los cauces más importantes por los que se hace efectivo el principio de colaboración. En cuanto punto de encuentro entre la Administración estatal y las autonómicas es generalizado su reconocimiento como un instrumento útil de relación interadministrativa²⁸, sin que, por esta vía, dada su función consultiva y deliberante pueda producirse ningún tipo de alteración competencial de la distribución efectuada por el bloque de la constitucionalidad, cuya realización sin conflictos constituye precisamente su objetivo y no la sustitución de aquél²⁹. Son, además, por su carácter multilateral, el cauce idóneo para la superación de la bilateralidad en las relaciones interadministrativas.

La regulación normativa de estas conferencias se realiza inicialmente en la Ley del Proceso Autonómico, por las disposiciones de la Ley 30/1992 cuyo contenido en este punto refleja los Acuerdos Autonómicos firmados el 28 de febrero de 1992³⁰ y, actualmente, con las modificaciones introducidas en la Ley 4/1999.

A continuación se abordarán los aspectos actuales de su regulación jurídica. Pero, superponiéndose a su régimen jurídico es importante resaltar que su operatividad y eficacia como instrumentos válidos de conexión interadministrativa está en dependencia de la actitud de los órganos y Administraciones presentes en esas conferencias sectoriales. La existencia de una voluntad de colaboración y de un clima de entendimiento es lo que verdaderamente condiciona y hace posible la existencia de las conferencias superando las posibles deficiencias de su regulación jurídica, que en un contexto de acuerdo se superan sin dificultad.

b. Aspectos concretos de su regulación

a'. La delimitación de estas Conferencias. No toda reunión de miembros de los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas con representantes de la

²⁸ STC 76/1983, FJ 13 "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 las que se encuentran las Conferencias Sectoriales".

²⁹ En palabras del TC: "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 han de ser órganos de encuentro para el examen de problemas comunes y para la discusión de las oportunas líneas de acción". Vid., la STC 76/1983, FJ 13

³⁰ Así su artículo cinco: "1. A fin de asegurar en todo momento la necesaria coherencia de la actuación de las Administraciones Públicas y, en su caso, la imprescindible coordinación y colaboración podría convocarse a los órganos de gobierno de las distintas Comunidades Autónomas en conferencia sectorial con el fin de intercambiar puntos de vista, examinar en común los problemas de cada sector y las medidas proyectadas para afrontarlos o resolverlos.

2. La convocatoria de la Conferencia se realizará por el Ministro o Ministros que tengan competencias sobre la materia que vaya a ser objeto de la Conferencia sectorial. La convocatoria se hará con antelación suficiente y se acompañará el orden del día y, en su caso, la documentación precisa para la preparación previa de la Conferencia.

3. Los acuerdos que se adopten en una Conferencia sectorial irán firmados por el Ministro o Ministros competentes y por los titulares de los órganos de gobierno correspondientes de las Comunidades Autónomas. En su caso, estos acuerdos podrán formalizarse bajo la denominación de convenio de Conferencia sectorial."

Administración del Estado constituye una conferencia sectorial. Así, cuando el Estado establece una serie de reuniones que no son equiparables a estas Conferencias, bien en uso de las competencias de coordinación que le corresponden, bien en aquellos otros sectores en los que disponiendo de competencias de carácter exclusivo considera oportuna la intervención de las Comunidades Autónomas en virtud del principio de participación³¹. Así, en la redacción actual del artículo 5.1 se excluye de la “naturaleza de órganos de cooperación a aquellos órganos colegiados creados por la Administración General del Estado para el ejercicio de sus competencias en cuya composición se prevea que participen representantes de la Administración de las CCAA con la finalidad de consulta”. Las normas que en cada caso vayan a regir estos encuentros y mecanismos de relación están en dependencia del alcance y contenido de la competencia en cuestión³².

La Ley 30/1992 en la nueva redacción del artículo 5.3 hace referencia a las Conferencias sectoriales o de primer nivel definidas por FERNÁNDEZ FARRERES como órganos colegiados compuestos por representantes al más alto nivel político o administrativo del Estado y de las CCAA, que presentan una naturaleza sectorial -por bloques materiales homogéneos- y que actúan como redes de discusión y fijación de líneas de actuación administrativa³³. Existen otros órganos multilaterales de cooperación como son los órganos de segundo nivel, compuestos por altos funcionarios del Estado y de las CCAA, con funciones de preparación y discusión previa de los temas que han de ser debatidos en el seno de una conferencia sectorial y también comisiones o grupos de trabajo, formados por expertos representando a ambas Administraciones con funciones de análisis de la articulación administrativa necesaria para llevar a efecto los acuerdos de una conferencia. En este sentido, la reforma hace referencia a las mismas cuando permite en el seno de las Conferencias “la creación de comisiones y grupos de trabajo para la preparación, estudio y desarrollo de cuestiones propias del ámbito material de cada una de ellas”; o, cuando prevé, sin la conexión directa a una Conferencia Sectorial ya creada, la constitución de otros órganos de cooperación que reúnan a responsables de ámbitos materiales específicos³⁴.

También se han introducido novedades respecto a la posible composición de este tipo de órganos de cooperación multilateral cuando se aborden aspectos de competencia de los Entes Locales. Se faculta a que el pleno de estos órganos pueda acordar a que la asociación de ámbito estatal de mayor implantación -actualmente la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)- “sea invitada a asistir a sus reuniones, con carácter permanente o según el orden de día”. Esta participación de representantes de las Entidades Locales viene propiciada por el Pacto Local y el deseo de reforzar la presencia institucional de este nivel de Administración más cercana al ciudadano.

La Ley 4/1999 introduce también una modalidad nueva de órganos de cooperación. Se trata de las denominadas Comisiones Bilaterales de cooperación, “de composición bilateral y de ámbito general que reúnen a miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado, y a los miembros del Consejo de Gobierno, en representación de la respectiva CCAA”. Su creación y régimen de funcionamiento se efectuará mediante un acuerdo de los entes participantes.

³¹ Cfr., E. ALBERTI ROVIRA, *Relaciones entre Administraciones*, cit., p. 59 y 60.

³² “entre las competencias estatales figura de forma explícita la coordinación en diversos preceptos de la Constitución, con el alcance previsto en cada uno de ellos, y, en estos casos en que existe una atribución constitucional expresa, el alcance de los órganos coordinadores será el que se derive del ejercicio de la correspondiente competencia”. FJ 13.

³³ Cfr., “El principio de colaboración Estado-Comunidades Autónomas y su incidencia orgánica”, en *Organización Territorial del Estado: Comunidades Autónomas*, tomo II, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984.

³⁴ Cfr., los apartados seis y siete del artículo cinco en la redacción dada por la Ley 4/1999.

b'. La convocatoria de las reuniones. Se establece una regulación genérica de la forma de convocatoria de las Conferencias sectoriales, sin perjuicio de que individualmente, y en función del desarrollo de cada una de ellas, se establezca un mayor detalle y concreción en este punto. Lo que se adelanta es el órgano capacitado para su convocatoria, que es el Ministro competente sobre la materia a tratar en la Conferencia. Esta previsión -ya recogida en la Ley del Proceso Autonómico e inalterada por la Ley 4/1999- no supone ninguna extralimitación competencial, pues "el poder de convocatoria de órganos colegiados e incluso la presidencia de los mismos, no atribuyen necesariamente la condición de superior jerárquico a su titular, pero, en cualquier caso, no cabe discutir la posición de superioridad que constitucionalmente corresponde al Estado como consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la Nación"³⁵.

En su momento se echó en falta que originariamente la Ley 30/1992 no hubiese desarrollado la posibilidad de convocatoria urgente por las CCAA de estas Conferencias y que aparece prevista en el artículo 4 de la Ley de Proceso Autonómico. Esta crítica también se mantiene actualmente, dado que la modificación realizada por la Ley 4/1999 no ha abordado esta cuestión.

La antelación suficiente de la convocatoria y la remisión del orden del día y la documentación necesaria es un requisito exigido en cuanto el conocimiento previo es presupuesto para un adecuado desarrollo del objeto y del contenido de la conferencia.

c'. Organización interna y adopción de acuerdos. En cuanto órganos de naturaleza política -así los conceptúa la mejor doctrina³⁶- no se encuentran sujetas al régimen de los órganos colegiados³⁷ ni en general al Derecho Administrativo. Ello hace que la organización interna se establezca puntualmente en cada una de ellas. En la adopción de acuerdos se plantea una cuestión de gran calado e importancia. Es necesaria la unanimidad o puede establecerse un sistema de mayorías. Posibilidad, esta última, que, en cierta forma desnaturaliza el entorno cooperativo que debe caracterizar a estas Conferencias³⁸. Precisamente por ello se aboga por superar esta cuestión considerando que los acuerdos a los que en su caso se llegue no precisan de un régimen de unanimidad o de mayorías. El acuerdo existe desde que los participantes en la Conferencia se vinculan al mismo mediante su firma. Es la voluntad individual manifestada por medio de la rúbrica del acuerdo lo que permite que éste exista. En este punto, se mantiene la misma redacción de la Ley 30/1992: "Los acuerdos que se adopten en una Conferencia Sectorial se firmarán por el Ministro o Ministros competentes y por los titulares de los órganos de gobierno correspondientes de las CCAA. En su caso, estos acuerdos podrán formalizarse bajo la denominación de Convenio de Conferencia Sectorial".

Estos convenios de conferencia sectorial se formalizan como auténticos convenios de colaboración, con igual procedimiento y régimen jurídico, por lo que esta calificación hace referencia únicamente al órgano que adopta el Convenio y, por ello, a su carácter esencialmente multilateral.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ "Estamos ante un órgano de naturaleza política, expresión de la existencia de un Estado compuesto, que trata de hacer efectivo el principio de colaboración". Vid., J. TORNOS MAS, "Las Conferencias Sectoriales", DA num.240, 1994, p.78.

³⁷ Vid., los artículos 22 a 27 de la Ley 30/1992.

³⁸ Para TORNOS MAS, el sistema de mayorías desnaturaliza el carácter de estas Conferencias, "pierden en este caso su naturaleza de ente de colaboración voluntaria y permiten la alteración del sistema de asignación de competencias diseñado en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía. Tan sólo sería posible este régimen en el caso de las Conferencias creadas por el Estado cuando éste sea titular de la potestad de coordinación o titular de la competencia y decida abrir su ejercicio a la participación de los entes autonómicos". Vid., J. TORNOS MAS, *Las Conferencias Sectoriales*, cit, p.75.

C. Los convenios de colaboración

La realización de convenios de colaboración es, actualmente, uno de los instrumentos ordinarios de relación interadministrativa. La categorización jurídica de estos convenios, pese a su frecuente celebración, es indeterminada, debiéndose estar a su contenido concreto para establecer su régimen jurídico pues, bajo la denominación de convenio se recoge una heterogeneidad de acciones y actuaciones diversas no reconducibles a una única categoría. La calificación de convenios, sin embargo, debe reservarse a aquellos compromisos jurídicamente vinculantes y, por ello, exigibles judicialmente, caracterizados por la naturaleza contractual de su contenido³⁹. Se trata de auténticos contratos aunque con las especialidades por razón de su objeto y de las partes que intervienen⁴⁰. Al lado de estos convenios -que no monopolizan los instrumentos de relación cooperativa⁴¹- existen otro tipo de acuerdos o pactos en los que no se dan estas notas de vinculación jurídica y se refieren a determinadas pautas o compromisos de naturaleza más política que jurídica. Diferencia, pues, en cuanto a su vinculación jurídica entre convenios -exigibles judicialmente- y pactos o convenios interadministrativos no obligacionales en los que existe un compromiso político, difícilmente exigibles en vía jurisdiccional.

De esta distinción se ha hecho eco la Ley 4/1999 y así -en el apartado 6.4- se califica de modo diferente a aquellos convenios que “se limiten a establecer pautas de orientación política sobre la actuación de cada Administración en una cuestión de interés común o a fijar el marco general y la metodología para el desarrollo de la colaboración en un área de interrelación competencial o en un asunto de mutuo interés”. Estos convenios pasan de denominarse ahora “Protocolos Generales”.

Debe distinguirse, además, entre los convenios que son fruto de una cooperación vertical -Estado y CCAA- y los nacidos como consecuencia de una cooperación horizontal entre CCAA. Estos últimos cuentan con una cierta regulación constitucional recogida en el artículo 145.2 y cuyo tenor literal es el siguiente:

Los Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas 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 de la autorización de las Cortes Generales.

Este precepto prevé, a su vez, dos tipos de convenio: los convenios de “gestión y prestación de servicios propios” y los demás, que la Constitución denomina como “acuerdos de cooperación”, y que cuentan con un diferente cauce procedimental y de control por parte de las Cortes Generales.

³⁹ Vid., la STC 44/1986, de 17 de abril, en la que el TC parece hacerse eco de esa distinción cuando diferencia a los convenios de aquellos otros supuestos “que no merezcan esa calificación jurídica, como pudieran ser declaraciones conjuntas de intenciones, o propósitos sin contenido vinculante, o la mera exposición de directrices o líneas de actuación”. Vid., el FJ 3.

⁴⁰ Como explica ALBERTI ROVIRA, “cuando dos instancias político-administrativas concluyen un convenio, con los requisitos que cabe exigir para que tal pacto pueda ser calificado como tal, (...) están contrayendo obligaciones propiamente jurídicas. Cuestión distinta es el modo en que éstas pueden ser exigidas, las consecuencias que genera su incumplimiento, especialmente en cuanto a la responsabilidad patrimonial que de ahí pueda nacer, y las medidas que, en su caso, puedan adoptar los Tribunales para obligar a su cumplimiento, pues en todos estos aspectos aparecen especialidades en atención al hecho de que las partes contratantes son entidades públicas dotadas de poderes estatales y de que su contenido versa sobre una actuación pública”. Vid., “Los convenios entre Comunidades Autónomas”, DA num.240, 1994, p. 114.

⁴¹ Así el TC los considera como una de las posibles fórmulas de relación al margen de los convenios refiriéndose a las “declaraciones conjuntas de intenciones o propósitos, sin contenido vinculante, o la mera exposición de directrices o líneas de actuación”. Vid., STC 14/1986, de 17 de abril, FJ 3.

Respecto a los primeros, y por la expresión “servicios propios” parte de la doctrina los reservaba a los ámbitos de competencia exclusiva autonómica, de forma que la materia a la que se refiriese el convenio debía ser de este tipo de competencia. Atendiendo a los debates parlamentarios se aprecia que no fue ese el sentido del constituyente por lo que el criterio correcto es de carácter material entendiendo esa expresión como equivalente a función o actividad administrativa desarrollada en el ejercicio de las competencias ejecutivas sin especificación del grado de la competencia. También se efectúa una remisión a los Estatutos de Autonomía para la determinación de los “supuestos, requisitos y términos” en los que se puedan celebrar los convenios y que unánimemente atribuyen a sus Parlamentos una intervención fundamental en el proceso de formación de la voluntad convencional autonómica. En el caso de Galicia, y ante el silencio del Estatuto en esta cuestión, ha sido la Ley 1/1983, reguladora de la Xunta y su Presidente, quien disciplina esta cuestión estableciendo una remisión al Parlamento de los proyectos de convenios y acuerdos para su “ratificación o aprobación, en su caso” (art.4.8), aunque sin ulteriores desarrollos normativos en este aspecto.

Sobre estos convenios fruto de una cooperación horizontal recae un control de las Cortes Generales cuya intensidad varía según la clase de convenios que se trate, bien sea de gestión de servicios propios o de cooperación. La Constitución efectúa una remisión a los Estatutos de Autonomía sobre los efectos de la comunicación del convenio a las Cortes Generales. En el caso del Estatuto de Galicia se prevé la remisión antes de la entrada en vigor del Convenio, concediendo un plazo a las Cortes a fin de que éstas formulen las objeciones que éste les pueda merecer. Transcurrido este plazo sin oponer reparos el convenio entrará en vigor.

La lectura del artículo 145.2 da a entender una diferente naturaleza de este tipo de control, en el sentido de que los convenios sobre servicios propios la comunicación que debe efectuarse es un requisito de eficacia, mientras que en los demás acuerdos la comunicación a las Cortes es condición de validez que, de no existir, anula el Convenio. El TC ha unificado, sin embargo, la naturaleza del control en ambos tipos de convenios considerando la comunicación a las Cortes Generales como un requisito de validez. De no producirse conlleva la nulidad del acuerdo por impedir su examen por las Cortes, así como la posible recalificación que pueda realizar del convenio⁴². Es decir, la posibilidad de otorgarle una diferente calificación de la que le hayan dado las partes -de acuerdo o de convenio- y, con ello, de alterar el régimen jurídico que, en función de esa calificación, deba aplicarse.

Estos acuerdos y convenios de cooperación horizontal son, en términos cuantitativos, muy escasos.

Los convenios más habituales son aquellos en los que el Estado aparece como parte suscribiéndolos con las CCAA. Se conciben, estos acuerdos, como un medio de institucionalización de determinadas prácticas cooperativas ante la necesidad de adoptar o llevar adelante actuaciones conjuntas para un mejor ejercicio de las funciones respectivas. Las partes actúan en un nivel de relación equiparable y normalmente bilateral.

La regulación de estos instrumentos negociales fue abordándose de manera puntual y poco conocida⁴³, cristalizando ahora en la Ley 30/1992 reformada por la Ley

⁴² Vid., la STC 44/1986, de 17 de abril, FJ 4 c), donde se afirma que “resulta indiferente a efectos de la impugnación que lo emitido sea la Comunicación a las Cortes Generales o la previa aprobación por éstas, porque lo que falta como requisito esencial y previo es su sometimiento al control de las mismas a efectos de los requisitos que se deban cumplir”.

⁴³ Ello se debía a la falta de publicación oficial de las disposiciones reguladoras. Más ampliamente, vid., A. JIMÉNEZ-BLANCO, “Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, DA num.240, 1994, p.99-100.

4/1999. El actual artículo 6 permite (se emplea la expresión “podrán celebrar”) la realización de convenios entre la Administración General y los Organismos públicos vinculados o dependientes de las mismas con los órganos correspondientes de las Administraciones de las CCAA en el ámbito de sus respectivas competencias. Debe advertirse la diferente redacción que emplea la Ley 4/1999. Si anteriormente se hacía referencia al “Gobierno de la Nación”, actualmente se alude a Administración del Estado en general, ampliando razonablemente el ámbito de sujetos legitimados para su celebración.

El marco de estos convenios es el ámbito competencial que dispone cada parte, el Estado y la comunidad o CCAA firmantes del mismo, sin posibilidad de que por esta vía se introduzcan modificaciones competenciales⁴⁴. Existe, por lo tanto, una primera limitación que se refiere al ámbito competencial de cada parte que no puede rebasar ni tampoco alterar -al menos en su titularidad, distinto es en el plano de ejercicio de la competencia que puede verse afectado por el convenio- aquél, por resultar indisponibles las competencias que afectan a cada ente. La segunda limitación opera en un ámbito interno de la formación de la voluntad negocial de cada instancia y que es regulado por cada una de ellas, fundamentalmente en lo que se refiere a la participación que puede otorgarse a los correspondientes parlamentos en este proceso⁴⁵.

La Ley 30/1992 -sin reforma en este extremo- regula básicamente las condiciones de formalización externa y el control del cumplimiento de estos convenios. Así, respecto a la formalización, el artículo 6.2 en un intento de normalizar el conjunto divergente de convenios fija las especificaciones que necesariamente deberán figurar en los mismos⁴⁶. El apartarse del esquema configurado en este precepto si bien no supone la nulidad de las cláusulas impide que el acuerdo al que se haya llegado pueda ser calificado como convenio a los efectos de esta Ley. Ello se debe a que las especificaciones que contiene actúan como auténticas condiciones de validez⁴⁷.

La Ley también exige la publicidad de estos convenios (art.8.2) como medio de su general conocimiento sin que, mientras no se produzca esa publicación se vea afectada su validez pues, los “convenios de conferencia sectorial y los convenios de colabora-

⁴⁴ En virtud del principio de indisponibilidad o irrenunciabilidad de competencias. Así la STc 95 y 96/1986 la 13/1992: “No puede aceptarse que al socaire de un convenio de colaboración (...) el Estado se arroge un nuevo título competencial que menoscabe o elimine las atribuciones que en esta materia incumben a la CCAA por gracia de la Constitución y del Estatuto, ni tampoco es admisible que, merced a ese convenio, ésta haya podido renunciar a unas competencias que son indisponibles por imperativo constitucional y estatutario”. Recuerda este principio el artículo 8.1 de la Ley 30/1992 cuyo texto es el siguiente: Los convenios de conferencia sectorial y los convenios de colaboración en ningún caso suponen la renuncia a las competencias propias de las Administraciones intervinientes.

⁴⁵ Vid., en relación con el Estado el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de marzo de 1990, BOE de 16 de marzo, que atiende a los siguientes extremos: autorización de los convenios; suscripción, publicidad y seguimiento de los convenios; contenido; cauce orgánico para el cumplimiento del acuerdo.

⁴⁶ Su texto es el siguiente: 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 actúan 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 terminar las actuaciones en curso para el supuesto de extinción.

⁴⁷ Vid., E. ALBERTI ROVIRA, *Relaciones entre Administraciones públicas*, cit., p.64-65.

ción celebrados obligarán a las Administraciones intervinientes desde el momento de su firma, salvo que en ellos se establezca otra cosa⁴⁸. La eficacia del convenio, en cambio, se ve afectada pues, mientras que tal publicación no se produzca, no podrán ser oponibles a terceros⁴⁸. La remisión al Senado al producirse *a posteriori* a la formalización de los convenios únicamente se realiza a efectos informativos y de posterior control de la actividad administrativa que deba desarrollarse para llevar a efecto su contenido.

El otro aspecto del que se ocupa la Ley es el del control de su cumplimiento. Las disposiciones que establece la Ley da a entender un doble procedimiento. De carácter arbitral, cuya articulación deberá ser especificada en cada convenio -como se desprende del artículo 6.3⁴⁹ y de carácter judicial al que hace referencia el artículo 8.3⁵⁰.

No cabe duda que el gran problema de estos convenios es el de su eficacia jurídica; esto es, determinar el alcance de las vinculaciones que establecen en orden a exigir su cumplimiento, lo que está en dependencia también del contenido concreto de cada convenio, si se establecen compromisos de actuación concreta y, por ello, directamente exigibles o simples obligaciones genéricas de corte ambiguo. Es necesario, por lo tanto, determinar, atendiendo a la "naturaleza del documento y el carácter de sus cláusulas"⁵¹ si se trata de un auténtico convenio o de lo que actualmente se denomina como Protocolo General. Las peculiaridades de estos instrumentos negociales de relación hace que incluso, ante obligaciones jurídicas determinadas, llevar aquéllos a su puro efecto presente una gran complejidad. Y ello, tanto por la naturaleza del objeto de la obligación -por ejemplo, una actuación pública determinada- como del sujeto pasivo, una Administración pública llamada constitucionalmente a servir a los intereses generales que necesariamente no tienen por que coincidir con los protegidos en el Convenio, bien por una alteración de las circunstancias fácticas que hagan conveniente un replanteamiento de anteriores, bien por un cambio de las orientaciones políticas que sirvieron de base al convenio.

Se manifiestan, pues, las complejidades de estos nexos convencionales. Sirvan como ejemplo de esta indefinición las preguntas de si pueden condicionar el ejercicio futuro de sus competencias, qué ocurriría ante una renuncia unilateral, cómo se puede desarrollar el control judicial o el de su posible eficacia a terceros no firmantes.

D. Otras técnicas de relación

Las conferencias sectoriales y los convenios de colaboración no son los únicos modos de articular una colaboración en el campo de las relaciones interadministrativas⁵².

⁴⁸ Tanto los convenios de conferencia sectorial como los de colaboración serán comunicados al Senado.

Ambos tipos de convenios deberán publicarse en el "Boletín Oficial del Estado" y en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma respectiva.

⁴⁹ 3. Cuando se cree un convenio mixto de vigilancia y control, éste resolverá los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse respecto de los convenios de colaboración.

⁵⁰ 3. Las cuestiones litigiosas que puedan surgir en su interpretación y cumplimiento, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 6.3, serán de conocimiento y competencia del Orden Jurisdiccional contencioso-administrativo y, en su caso, de la competencia del Tribunal Constitucional.

⁵¹ Vid., STC 44/1986, FJ 3.

⁵² También en este apartado puede incluirse la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas que, tras un proceso progresivo de institucionalización, se regula ahora en la Ley 2/1997, de 13 de marzo. El reglamento interno de funcionamiento de esta Conferencia ha sido aprobado por Resolución de 5 de agosto de 1997 (BOE num.189, de 8 de agosto de 1997). Esta conferencia es el cauce para proporcionar información a las CCAA sobre el proceso de integración comunitaria y para el diseño de los mecanismos generales de participación autonómica en la construcción europea. Más ampliamente, vid., E. ROIG MOLES: "La Ley 2/1997 y la posición de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas", *Cuadernos de Derecho Público*, num.2, 1997, p.265-300.

La interferencia entre Administraciones públicas e, incluso, entre órganos diferentes de una misma Administración hace surgir frecuentes mecanismos de relación. Así, por ejemplo, los consorcios administrativos, figura introducida por el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (arts.37 a 40) con la novedad que ahora se recoge en el apartado quinto del artículo 6 de la Ley 30/1992 de una nueva modalidad de consorcio cuyo objeto es la gestión de un convenio de colaboración. Gestión que también puede desarrollarse ahora bajo la forma de una sociedad mercantil.

La Ley 4/1999 incorpora un instrumento nuevo de cooperación cuando se refiere a los Planes y programas conjuntos de actuación entre la Administración General del Estado y la Administración de las CCAA “para el logro de objetivos comunes en materias en las que ostenten competencias concurrentes”. De la lectura de este nuevo precepto se extrae lo siguiente:

- Se trata, en primer lugar, de un instrumento cooperativo de carácter multilateral, con independencia de que luego pueda existir una concreción bilateral en extremos concretos mediane convenios de colaboración.
- Se prevé para competencias concurrentes. Supuesto típico cuando se produce un entrecruzamiento de títulos competenciales diversos que con un origen y finalidad diferente convergen en un mismo espacio físico o en una actividad.
- Su naturaleza de plan o programa le otorga la condición de un compromiso de acción futura que se convierte en vinculante para las Administraciones que lo suscriben.
- Estos planes o programas se vinculan a las Conferencias Sectoriales del respectivo ámbito material, en cuanto es a ellas a quien corresponde “la iniciativa para acordar la realización de planes o programas conjuntos, la aprobación de su contenido, así como el seguimiento y evaluación multilateral de su puesta en práctica”.
- Los acuerdos aprobatorios de estos planes y programas conjuntos presentan un contenido necesario -especificado en sus elementos en la Ley- y que será objeto de publicación oficial.

Finalmente, y dentro de los principios generales de relación entre Administraciones Públicas, la Ley 4/1999 ha modificado el artículo 10 de la Ley 30/1992 respecto de las comunicaciones a las Comunidades Europeas. Se distingue ahora dos plazos según se trate de disposiciones de carácter general o resoluciones o bien de proyectos de disposiciones o cualquiera otra información que quiera remitirse. En este último caso, se alude a que “deberá hacerse en tiempo útil a los efectos del cumplimiento de la obligación”. Este tiempo útil será necesario determinarlo en cada supuesto concreto a tenor de las normas o la práctica establecida en el Derecho comunitario. Por ejemplo, en materia de comunicación de ayudas públicas el “tiempo útil” establecido es el de dos meses de antelación a la fecha prevista de ejecución del programa de ayudas propuesto.

II. REFLEXION CONCLUSIVA

La Ley 4/1999 ha modificado parcialmente las disposiciones de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común en lo referente a los principios de relación entre las Administraciones Públicas.

La positivización del principio de lealtad institucional refuerza la aplicación de las técnicas y modos de colaboración al marco de las relaciones interadministrativas. Este

avance normativo no debe quedar únicamente en un plano nominal o de retórica normativa. Su aplicación exige que la acción de las Administraciones Públicas se impregne de su contenido teniéndolo presente en su labor diaria con el fin de crear un clima adecuado de convivencia y de colaboración con otras Administraciones Públicas, incluso cuando se actúe con la legitimación que ofrece el ejercicio de competencias propias. Que ello se logre sería la consecuencia natural de la exigencia de colaboración que la Constitución impone a las relaciones entre las diferentes Administraciones Públicas y que se manifiesta ahora en su plenitud con la positivización legal de la *lealtad institucional*.