Manual de Derecho administrativo
Revista de Derecho Público: Teoría y Método
pp. 329-354
Madrid, 2026
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
DOI: 10.37417/ManDerAdm/L13
© Marcos Almeida Cerreda
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License.

LECCIÓN 13
LAS RELACIONES ENTRE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Marcos Almeida Cerreda
Universidade de Santiago de Compostela

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN: DELIMITACIÓN, TIPOLOGÍA Y RELEVANCIA SISTÉMICA.—2. LAS RELACIONES DE COLABORACIÓN: 2.1. Aproximación: definición y caracterización general; 2.2. Los principios que rigen las relaciones de colaboración; 2.3. La tipología de las relaciones de colaboración: *2.3.1. Las relaciones de auxilio y asistencia*; *2.3.2. Las relaciones de cooperación; 2.3.3. Las relaciones de coordinación*; 2.4. Los instrumentos técnicos a través de los cuales se canalizan las relaciones de colaboración: *2.4.1. Instrumentos de colaboración de naturaleza funcional; 2.4.2. Instrumentos de colaboración de naturaleza orgánica.*—3. LAS RELACIONES DE CONTROL: 3.1. Aproximación: caracterización general y tipología; 3.2. Las relaciones de control entre la Administración General del Estado y las Administraciones generales de las comunidades autónomas; 3.3. Las relaciones de control entre la Administración General del Estado/Administraciones generales de las comunidades autónomas y las entidades locales.—4. LAS RELACIONES DE CONFLICTO: 4.1. Aproximación: caracterización general y taxonomía; 4.2. Las relaciones de conflicto entre la Administración General del Estado y las Administraciones generales de las comunidades autónomas o entre las Administraciones generales de las comunidades autónomas; 4.3. Las relaciones de conflicto entre la Administración General del Estado/Administraciones generales de las comunidades autónomas y las entidades locales; 4.4. Las relaciones de conflicto entre Entidades locales.—5. BIBLIOGRAFÍA: 5.1. Bibliografía citada; 5.2. Bibliografía recomendada.

1. INTRODUCCIÓN: DELIMITACIÓN, TIPOLOGÍA Y RELEVANCIA SISTÉMICA

1. Las distintas **entidades territoriales** que componen España (el Estado central, las comunidades autónomas, las provincias, los municipios, las islas y otras posibles entidades locales, como las comarcas) mantienen diversas relaciones políticas y jurídicas entre sí. La ciencia política habla aquí, de forma genérica, de "relaciones intergubernamentales". La mayoría de estas relaciones entre entidades territoriales son, propiamente, **relaciones interadministrativas**. Y ello es así, porque los sujetos implicados son normalmente las Administraciones públicas de aquellas entidades territoriales (la Administración General del Estado o la Administración general de una comunidad autónoma) o porque aquellas entidades territoriales son, en sí mismas, Administraciones públicas (como ocurre con las Administraciones locales). Sentada esta premisa, las relaciones interadministrativas se pueden definir como aquellas **relaciones jurídicas que entablan entre sí dos o más Administraciones** públicas territoriales o generales, de forma directa o indirecta (a través de un ente instrumental, como un organismo autónomo, una agencia o una entidad pública empresarial: *supra* § 8.2), en el ejercicio de las competencias que, de acuerdo con el ordenamiento jurídico, le corresponden a cada una de ellas, para garantizar la efectiva y correcta actuación de dichas facultades.

2. En el Derecho español **no existe una regulación unitaria** de este particular tipo de relaciones jurídicas. En esta lección se va a analizar, fundamentalmente, la regulación de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP). Pero esta ley no abarca todo el régimen de las relaciones interadministrativas. Su disciplina se halla fragmentada en diferentes normas, cuya aplicación depende, por una parte, del tipo de relación de que se trate —tradicionalmente, atendiendo a su contenido, se han dividido en relaciones de **colaboración**, de **control** y de **conflicto**— y, por otra parte, de las Administraciones que, en cada caso, intervienen. Como guía para una comprensión sistemática de las distintas relaciones interadministrativas, la presente lección se puede sintetizar en el siguiente esquema:

CLASES	SUBCLASES	TÉCNICAS ADMINISTRATIVAS
Colaboración	Asistencia y auxilio	Convenio
	Cooperación	Plan
	Coordinación	Órganos mixtos
Control	Administrativo	Requerimiento de información, suspensión, órdenes e instrucciones, sustitución, aprobación superior
	Judicial	Suspensión y anulación
Conflicto	Constitucional Contencioso–admvo	Suspensión y anulación

3. Sin ánimo de exhaustividad, se puede señalar que, en la actualidad, la **regulación de las relaciones interadministrativas** se puede encontrar en: la Constitución de 1978 (en adelante, CE), donde hay distintos preceptos que inciden sobre diversos aspectos de las mismas, como los artículos 103, 145, etc…; la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC); la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, LBRL); la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso–Administrativa (en adelante, LJCA) y la ya mencionada LRJSP. Además, a estas normas generales, hay que añadir numerosas leyes sectoriales que dedican parte de su articulado a la disciplina de las relaciones interadministrativas en los concretos sectores que regulan; se trata tanto de disposiciones estatales (como, por ejemplo, la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, que las contempla en su Título VIII), como autonómicas.

4. En general, la regulación de las relaciones interadministrativas, contenida en la **LRJSP de 2015**, constituye una ordenación mucho más detallada y precisa que la recogida en la previa Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC). La antedicha norma procede a una notable individuación y definición de los principios que las rigen y de las técnicas a través de las cuales operan dichos principios, lo cual supone un considerable avance respecto de la parca enumeración que se realizaba en la LRJPAC, si bien todavía no se puede considerar que estemos ante una normación madura, porque el resultado alcanzado aún presenta algunas **imprecisiones y lagunas** que es necesario aclarar y colmar. Ha de advertirse, en primer lugar, que el enunciado del Título III de la LRJSP, resulta equívoco, en cuanto reduccionista; ya que esa Ley **no regula todas las relaciones interadministrativas**, sino sólo las de colaboración en sus diferentes especies, pero no las de control o conflicto. Por otro lado, se debe señalar que el artículo 140.1.c) LRJSP contiene un concepto impreciso de colaboración interadministrativa (*infra* § 13.17).

5. Es necesario subrayar el hecho de que la LRJSP, en el campo que le es propio (las relaciones interadministrativas de colaboración), **cambia el orden de prelación de las fuentes** en el ámbito de las relaciones de las entidades locales con otras Administraciones. Así, de acuerdo con el derogado art. 9 de la LRJPAC, las relaciones entre la Administración General del Estado y/o las Administraciones generales de las comunidades autónomas y las Entidades locales se regían, en primer término, por la normativa en materia de régimen local, y, supletoriamente, por la regulación de las relaciones interadministrativas contenida en el Título I de la LRJPAC; ahora, por el contrario, el artículo 140.2 LRJSP establece que, en lo no previsto en el Título III de la misma, las relaciones entre la Administración General del Estado y/o las Administraciones generales de las comunidades autónomas y las Entidades locales se ordenarán por la normativa en materia de régimen local.

6. Por otro lado, en segundo lugar, hay que resaltar el hecho de que la Disposición Adicional Tercera "Relaciones con las ciudades de Ceuta y Melilla" ordena que lo dispuesto en la LRJSP sobre las relaciones entre la Administración General del Estado y las Administraciones generales de las comunidades autónomas sea de aplicación a las relaciones con las **Ciudades de Ceuta y Melilla** en la medida en que afecte al ejercicio de las competencias estatutariamente asumidas por estas.

7. Para concluir esta breve aproximación al objeto de la presente lección, es necesario destacar la **creciente importancia** de este tipo de relaciones en los Estados modernos. Su cada vez mayor relevancia deriva del **tránsito** del **Estado totalitario preconstitucional** al **Estado democrático constitucional**.

8. El **Estado totalitario preconstitucional** se fundaba sobre los **principios de centralismo** (que postula que la consecución de todos los intereses de la colectividad social deben corresponder a una sola Administración territorial, la Administración estatal —de la cual los entes locales son meras extensiones— para lo que el ordenamiento jurídico ha de otorgar a la misma la totalidad de las potestades públicas) y **jerarquía** (según el cual las diferentes personas jurídico–públicas han de hallarse en

relación de subordinación —en concreto, los entes locales respecto de la Administración estatal—).

9. El **Estado democrático constitucional**, que se puede definir como un **Estado compuesto**, se basa en el **principio de descentralización** (el cual exige que, para la mejor y más eficiente consecución de los intereses de la colectividad social, la prosecución de estos debe corresponder a distintas personas jurídico–públicas —en el caso español, aglutinadas en torno a tres niveles territoriales: estatal, autonómico y local—, para lo cual el ordenamiento jurídico debe atribuir a cada una de dichas instancias las competencias precisas y otorgarle las potestades públicas necesarias) y en el **principio de autonomía** (que impone la atribución, por parte del ordenamiento jurídico, de una esfera de intereses propios para su gobierno y administración a cada persona jurídico–pública a la que la Constitución le reconoce autonomía, en un determinado ámbito territorial, y que implica la concesión a las mismas de la capacidad de gestión independiente de los asuntos relacionados con dichos intereses propios, en particular, de la facultad de autonormarse).

10. Como es obvio, en el caso del **Estado preconstitucional**, la unidad, la coherencia y, de forma correlativa, la eficiencia de la acción pública, estaban garantizadas, en la medida en que aquella se hallaba encomendada, en esencia, a una sola persona pública, la Administración del Estado, que, además, gozaba, sin duda alguna, de una posición jerárquicamente superior a las demás Administraciones, las cuales estaban subordinadas a sus dictados y sometidas a fuertes controles por la misma. En consecuencia, una Administración ejecutaba la mayor parte de las políticas públicas y dirigía y controlaba de manera rígida aquellas otras que decidía dejar en manos de las demás; así, lógicamente, el marco para la existencia de relaciones de colaboración interadministrativa era mínimo, muy pequeño el ámbito de las relaciones de conflicto (que, como es evidente, sólo podían tener lugar entre las Administraciones subordinadas y no entre la Administración supraordenada y las subordinadas), y, por el contrario, era muy amplio el espectro de las relaciones de control, tanto por su número como por su naturaleza.

11. En el actual **Estado constitucional compuesto**, la situación descrita cambia de modo radical. La existencia de una **pluralidad de entidades territoriales** que, constitucionalmente, tienen garantizada su autonomía (si bien es cierto que disfrutan de diferentes niveles de autonomía —las comunidades autónomas gozan de un mayor grado de autonomía que los entes locales—) implica que, a cada una de ellas, el ordenamiento jurídico les confiere determinadas funciones y poderes para el logro de concretos y específicos fines de interés de la colectividad social de referencia de las mismas (principio de competencia: *supra* § 8.4). A partir de aquí, cada Administración pública (la Administración General del Estado, la Administración de cada comunidad autónoma, cada Administración local) actúa dentro del marco competencial asignado a la entidad territorial autónoma de la que forman parte (Estado central, comunidad autónoma, provincia, municipio, isla, comarca, etc.). Pero la distribución teórica y técnica de dichas atribuciones y potestades efectuada por el ordenamiento nunca es perfecta; y ello es así, porque no siempre es posible deslindar, de forma exhaustiva, los intereses de cada concreta colectividad territorial sobre una misma realidad fáctica (personal y territorial), los cuales muchas veces, de manera inevitable, se entrecruzan; surgiendo, en consecuencia, **superposiciones de ámbitos competenciales** o **vacíos competenciales**.

12. En definitiva, la autonomía reconocida a las diferentes entidades territoriales, sobre la base de la necesariamente imperfecta distribución competencial, se traduce, en la práctica: por una parte, en una fuerte tendencia de las correspondientes Administraciones públicas a la **actuación independiente** para la consecución de sus particulares fines, sin consideración de los objetivos de interés público perseguidos por las demás (y ello pese al deber constitucional de colaborar entre sí, consagrado en el art. 140.1.c) LRJSP), y, por otra parte, al **conflicto** por la defensa de los respectivos ámbitos de actuación (entendidos muchas veces de forma extensa).

13. La solución a la problemática de la ineficacia e ineficiencia de la acción pública que ocasionan estos comportamientos no puede ser ya la aplicación del principio de jerarquía y, en consecuencia, el recurso a la superior dirección de una Administración pública sobre las demás, como ha señalado, de modo reiterado, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Tampoco parece posible acudir, genéricamente, a una versión dulcificada de dicho principio, cual sería el **principio de primacía de unas Administraciones territoriales sobre otras** —derivado, a su vez, del principio de unidad consagrado en el artículo 2 CE—, en virtud de una "jerarquización natural de los intereses", cuya consecución tienen encomendadas cada una de ellas. Esto es así, porque no es fácil sostener que exista y cómo se presenta tal jerarquización.

14. A la luz del **principio de autonomía** (en virtud del cual, cada Administración territorial, en un plano de paridad, tiene, constitucional y legalmente, reconocido un ámbito de actuación propio), del **principio democrático** (según el cual en un Estado constitucional democrático ninguna decisión tomada por mayoría puede anular radicalmente los derechos de las minorías) y del **principio de subsidiariedad** (de acuerdo con el que es necesario garantizar que las decisiones se tomen lo más cerca posible del ciudadano, siendo preciso controlar, de forma permanente, que las actuaciones que se van a realizar a nivel estatal/autonómico se justifican ante la ausencia de adecuadas posibilidades de actuación en el nivel autonómico/local), es posible defender que no todas las decisiones que una Administración territorial superior pretenda adoptar para la consecución de un interés, cuya tutela le haya sido atribuida, va a **prevalecer** siempre, y en todo caso, sobre las decisiones que tengan intención de poner en marcha otras instancias territoriales para la defensa de los intereses cuya realización les haya sido encomendada.

15. En todo caso, **la jerarquización de intereses**, no parece que pueda ser meramente tácita, sino que ha de venir **fijada por la Constitución y las normas** (explícita o implícitamente); y sólo cuando estas establezcan la prevalencia de unos intereses sobre otros podrá pretenderse hacer valer la misma. Además, esta solución de la **prevalencia**, por imperativo del principio constitucional de colaboración interadministrativa (*infra* § 13.17), sólo podrá ser empleada como ***ultima ratio***. Se aplicará, de forma exclusiva, en los supuestos donde no sea posible armonizar, de algún modo, todos los intereses presentes; siendo la máxima de la ponderación de todos los intereses públicos afectados, la regla general a seguir (es decir, en el caso de que entren en conflicto dos o más intereses públicos, la solución no será imponer uno sobre otro, sino logar la satisfacción de ambos en el máximo grado posible).

16. Por otra parte, y como argumento *a fortiori*, hay que subrayar que la opción de una Administración de hacer primar una determinada decisión, porque tiene atribuido un interés prevalente, no cuenta con la misma fuerza, jurídica y fáctica, que, en su momento —en el seno del Estado preconstitucional—, tenían las actuaciones de la Administración jerárquicamente superior, ya que dicha decisión puede ser combatida por las demás Administraciones implicadas. En consecuencia, la solución a los citados problemas de ineficacia e ineficiencia de la actuación administrativa y, por ende, la clave para que el Estado constitucional compuesto funcione de manera adecuada se halla, en primer lugar, en **articular normativamente la mejor distribución posible** de las competencias y en definir la importancia relativa de los diferentes intereses en juego en cada caso, y, por otra parte, en diseñar y poner en práctica un completo **sistema de relaciones interadministrativas**, creando (y perfeccionando continuamente) los necesarios mecanismos y técnicas de colaboración, control y conflicto.

2. LAS RELACIONES DE COLABORACIÓN

2.1. Aproximación: definición y caracterización general

17. Desde los inicios del actual Estado constitucional ha existido una alta imprecisión en torno a los conceptos de **"coordinación", "colaboración" y "cooperación"** interadministrativas. Tradicionalmente, antes de la aprobación de la vigente LRJSP en 2015, la jurisprudencia, las leyes y la práctica administrativa utilizaban el término "colaboración" en un sentido amplio. Por un lado, la jurisprudencia constitucional se refería al "deber de colaboración" que incumbe a todas las Administraciones públicas (STC 18/1982) a fin de conseguir una actuación pública coherente o "coordinada". Y se asumía con naturalidad que el cumplimiento de ese deber constitucional genérico de colaboración se produjera mediante instrumentos cooperativos o voluntarios, como los llamados "convenios de colaboración" (regulados en el art. 8 LRJPAC de 1992). Aún hoy, la LBRL mantiene una comprensión amplia de la colaboración interadministrativa (arts. 10.1, 58.1, 103, 117.1 LBRL) que bien se puede expresar mediante "órganos de cooperación conjuntos" (art. 120 *bis* LBRL).

18. La idea de colaboración como un deber constitucional general está hoy expresamente presente en el art. 140.1.c) LRJSP, que define la **colaboración** como el **deber** que tiene toda Administración pública de **actuar de forma conjunta** con el resto de entidades del sector público para el logro de **fines comunes**. Sin embargo, en el artículo 142 LRJSP se enuncian unas concretas "técnicas de colaboración" distintas de las técnicas de cooperación (arts. 145-154 LRJSP). Parecería entonces que el deber constitucional de colaboración no se alcanza ya mediante instrumentos de cooperación (como los convenios o los órganos mixtos) sino por las técnicas específicas (de auxilio, intercambio de datos, etc.) a los que el artículo 142 LRJSP califica como "técnicas de colaboración". A fin de hacer coherente la LRJSP con el concepto de colaboración en la jurisprudencia constitucional, así como con el concepto de colaboración y cooperación presente en otras leyes administrativas (como la LBRL), se puede considerar que el artículo 140.1.c) LRJSP, al calificar a la colaboración como "deber" se refiere a aquel deber genérico de colaboración entre todas las Administraciones públicas enunciado en la jurisprudencia constitucional. Este deber general de colaboración tanto se puede cumplir mediante técnicas de cooperación interadmi-

nistrativa voluntaria (*infra* § 13.28) como a través de diversas técnicas de asistencia o auxilio a las que el art. 142 LRJSP denomina "técnicas de colaboración" (*infra* § 13.27). En suma, en esta lección se considera que el genérico deber de colaboración que enuncia el artículo 140.1.c) LRJSP tanto se puede cumplir mediante las "técnicas de colaboración" a las que se refiere el artículo 142 LRJSP como mediante otros instrumentos de cooperación voluntaria (como los convenios interadministrativos regulados en el art. 47 LRJSP).

19. Conforme a lo expuesto, se puede afirmar que **las relaciones interadministrativas de colaboración** son aquellas conexiones que entablan entre sí varias entidades del sector público, **voluntaria o forzosamente**, para ordenar el ejercicio conjunto, simultáneo o sucesivo, de sus competencias, con el fin de coordinar, cooperar o auxiliarse en la planificación o ejecución de las actividades que pretenden desarrollar para perseguir la realización de concretos objetivos de interés público, cuya consecución el ordenamiento jurídico les ha encomendado, de modo que dichas actuaciones alcancen la mayor eficacia y/o eficiencia posible en la obtención de tales resultados.

2.2. Los principios que rigen las relaciones de colaboración

20. Las relaciones de colaboración interadministrativa se asientan en un metaprincipio, la "**lealtad institucional**" (individuado, inicialmente, por la jurisprudencia constitucional, y, a continuación, positivizado, primero, en el art. 4.1 LRJPAC y en el art. 55 LBRL, y, actualmente, en el art. 3.1.e) LRJSP) que opera a través de dos apotegmas esenciales: el principio de respeto competencial y el principio de buena coadministración.

21. El **principio de respeto competencial** impone a las Administraciones públicas el cumplimiento de dos obligaciones en su actuación: una positiva y otra negativa. En sentido positivo, en el desarrollo de sus funciones, las entidades del sector público han de adecuarse al orden de distribución de competencias establecido en la Constitución y en los estatutos de autonomía y en la normativa del régimen local (art. 140.1.b) LRJSP). En sentido negativo, a la hora de realizar las tareas que tienen encomendadas, las Administraciones han de respetar el ejercicio legítimo por las otras entidades públicas de sus competencias (art. 141.1.a) LRJSP) y las consecuencias que del mismo se deriven para las propias (art. 55.a) LBRL). Esto es, ninguna de ellas debe obstaculizar, o dificultar con su actuación, la ejecución de las funciones propias de otra Administración (STC 64/1990).

22. El **principio de buena coadministración** es una declinación del principio de buena administración propia de los Estados compuestos. En general, el citado apotegma exige que los poderes públicos sirvan con objetividad a los intereses generales, adoptando, de forma transparente, participativa y motivada, las decisiones que, de manera más eficaz y eficiente posible, permitan la consecución efectiva de los mismos. En los Estados con una estructura multinivel, esto implica, además,

que la actividad de las diferentes Administraciones, con competencias en un mismo ámbito de interés general, ha de realizarse de forma concertada, para garantizar que se alcance, del mejor modo posible, la satisfacción de aquel. En sentido estricto, realmente, bajo esta denominación de principio de buena coadministración, no se halla una única pauta; sino un haz de criterios de actuación, de alcance y contenido muy diversos. De entre ellos, cabe destacar los siguientes, individuados en la LRJSP: el canon de actuación sistémica coherente, el canon de actuación sistémica eficiente y el canon de actuación sistémica responsable, igualitaria y solidaria.

23. De acuerdo con el **canon de actuación sistémica coherente**, las Administraciones han de **ponderar**, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a otras entidades del sector público (art. 141.1.b) LRJSP y art.55.b) LBRL). Además, en este ámbito, la LBRL grava a las entidades locales con el deber de valorar el impacto que sus actuaciones, en materia presupuestaria y financiera, pudieran provocar en el resto de Administraciones públicas (art. 55.c) LBRL). Por otro lado, para la efectiva realización de este principio, la LRJSP, en su artículo 141.1.c), impone a todas las Administraciones la obligación de facilitar a las demás las referencias que precisen sobre la actividad que las mismas desarrollan en el ejercicio de las facultades que tienen atribuidas. En el mismo sentido, el artículo 55.d) LBRL obliga a las entidades locales a facilitar a las otras Administraciones la información sobre la propia gestión que sea relevante para el adecuado desarrollo por estas de sus cometidos. La antedicha información sólo podrá negarse motivadamente cuando los datos solicitados tengan carácter confidencial o reservado (art. 141.2 LRJSP, en el mismo sentido se pronuncia el art. 14.1.k) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno). La obligación de información de las entidades locales a las Administraciones generales del Estado y de las comunidades autónomas se halla reforzada en el artículo 56 LBRL, el cual exige la remisión de todos sus actos o acuerdos y de toda la información e informes que se les soliciten, con el fin de permitir el control de aquellas por estas.

24. El principio general de lealtad institucional, así como los concretos mandatos de respeto y ponderación de las competencias e intereses de otras Administraciones públicas puede **determinar la invalidez** de decisiones administrativas. Así, un plan urbanístico municipal que prevé una nueva urbanización muy próxima al municipio vecino debe necesariamente ponderar los intereses de este otro municipio. De no hacerlo así, el plan urbanístico infringe el artículo 3.1.e) LRJSP y, por tanto, es nulo.

25. A su vez, para la consecución óptima del **canon de actuación sistémica eficiente**, la LRJSP impone, entre otras, dos cargas concretas a las entidades del sector público. En primer lugar, la LRJSP, en general, ordena a todas las Administraciones **prestar**, en el ámbito propio, **la asistencia que otras pudieran solicitar** para el eficaz ejercicio de sus competencias (art. 141.1.d), en el mismo sentido se pronuncia el artículo 55.d) LBRL). Este deber se reitera, de forma específica, para la Administración General del Estado, las de las comunidades autónomas y las entidades locales, en relación con la ejecución de los actos que hayan de realizarse o tengan efectos fuera de sus respectivos ámbitos territoriales (art. 141.3 LRJSP). Ahora bien, esta obligación de asistencia o auxilio puntual tiene ciertos límites, establecidos, de modo

taxativo, en la propia LRJSP. Así, el artículo 141.2 LRJSP establece que la colaboración y ayuda requeridas podrán negarse cuando el organismo público o la entidad del que se solicitan no esté facultado para prestarlas, de acuerdo con lo previsto en su normativa específica, no disponga de medios suficientes para ello o cuando, de hacerlo, se causara un perjuicio grave a los intereses cuya tutela tiene encomendada o al cumplimiento de sus propias funciones. En estos supuestos, de conformidad con el citado precepto, la negativa a prestar la asistencia se comunicará motivadamente a la Administración solicitante. En segundo lugar, en un ámbito específico, el de los recursos públicos, la LRJSP, en aras a lograr un funcionamiento sistémico eficiente, impone **compartir el uso de recursos comunes**, salvo que no resulte posible o que se justifique su empleo individual en términos de mejor aprovechamiento de los citados medios (art. 140.1.f) LRJSP).

26. De conformidad con el **canon de actuación sistémica responsable, igualitaria y solidaria**, las diferentes Administraciones públicas actúan y se relacionan con otras entidades del sector público: en primer lugar, asumiendo plena responsabilidad en el cumplimiento de las obligaciones y compromisos que hayan adquirido (art. 140.1.g) LRJSP); en segundo lugar, garantizando la igualdad en el ejercicio efectivo de sus derechos a todos los ciudadanos, sin permitir trabas o complicaciones derivadas de la articulación compuesta del Estado (art. 140.1.h) LRJSP), y, en tercer lugar, asegurando la efectividad de la solidaridad interterritorial consagrada por la Constitución (art. 140.1.i) LRJSP).

2.3. La tipología de las relaciones de colaboración

2.3.1. Las relaciones de auxilio y asistencia

27. Las relaciones de auxilio y asistencia se entablan cuando, en un caso concreto, una Administración no se halla en condiciones para llevar a cabo el completo y correcto desempeño de una función propia, por lo que se ve obligada a solicitar a otra u otras entidades públicas, apelando al **principio de lealtad institucional** (**canon de actuación sistémica eficiente**), las ayudas puntuales necesarias para lograr la adecuada ejecución de la misma. En este sentido, el artículo 55.e) LBRL establece que la Administración General del Estado, las Administraciones generales de las comunidades autónomas y las entidades locales, de acuerdo con el principio de lealtad institucional, en sus relaciones recíprocas, deberán prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas. Los instrumentos jurídicos para el auxilio o asistencia pueden ser más o menos formales. Los actos jurídicos más formalizados a través de los cuales se encauzan estas relaciones de auxilio y asistencia son, fundamentalmente, las **encomiendas de gestión** intersubjetivas (*supra* § 8.4) y los **convenios** interadministrativos (*infra* § 13.46), el objeto de los cuales es muy variado: la asistencia técnica, jurídica y el asesoramiento en general, la cesión de bienes o recursos humanos, etc. Aparte de estas asistencias o auxilios más formalizados, la

asistencia o auxilio puede consistir en una **simple solicitud o requerimiento** de una Administración pública a otra, que la receptora está obligada a atender (art. 141.2 LRJSP). Por ejemplo, durante la última fase de la pandemia de Covid-19 (terminado el estado de alarma), las limitaciones horarias fijadas por las autoridades sanitarias autonómicas contaban, para su efectivo cumplimiento, con la asistencia de las policías locales (dependientes de sus correspondientes ayuntamientos).

2.3.2. Las relaciones de cooperación

28. Las relaciones de cooperación tienen lugar cuando varias Administraciones **persiguen un mismo fin de interés público**, bien porque todas ellas tienen atribuido el cometido de ejercer una misma potestad sobre una determinada materia (como la promoción del turismo en una comarca, para la cual son competentes tanto el Estado, como una comunidad autónoma, la provincia y los municipios concernidos) o bien porque una entidad tiene encomendada la función de actuar una competencia sobre dicha materia y otra u otras tienen como facultad la cooperación en tal desempeño. Un ejemplo de esto último es la competencia provincial de "cooperación jurídica, económica y técnica" con los municipios [de su territorio]" (art. 36.1.b) LBRL). En cualquiera de estos supuestos, estas Administraciones, en virtud del principio de lealtad institucional —canon de actuación sistémica eficiente (*supra* § 13.25)—, han de **obrar conjuntamente**, contribuyendo en paridad de condiciones a las acciones en que se concrete la ejecución de la competencia de que se trate, con el fin último de reunir los medios necesarios para su ejercicio o de optimizar el uso de los recursos existentes. Los instrumentos a través de los cuales, normalmente, se articulan las relaciones de cooperación son los **planes** (*infra* § 13.51), y los **convenios** interadministrativos (*infra* § 13.46). Actualmente, los arts. 140.1.d) y 143.2 LRJSP disponen que la formalización de relaciones de cooperación requerirá la **aceptación expresa** de las partes, formulada en acuerdos de órganos de cooperación o en convenios.

2.3.3. Las relaciones de coordinación

29. El artículo 140.1.e) LRJSP se refiere expresamente a la coordinación como una **obligación administrativa**, la de "garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones públicas afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común". A partir de aquí, y a falta de mayor regulación expresa en la LRJSP, se puede afirmar que las relaciones de coordinación se producen cuando varias Administraciones públicas que ostentan **distintas competencias** que inciden sobre una misma realidad, atribuidas a cada una de ellas para la tutela de **diferentes objetivos públicos**, pretenden actuar para ejercer tales facultades. En estos supuestos, dichas Administraciones, por imperativo constitucional, **han de colaborar** ordenando el ejercicio de sus potestades de modo que logren una única solución global que satisfaga, en la mayor medida posible, todos los intereses generales

presentes, de la forma más eficaz y eficiente. Se trata de evitar, por una parte, la ejecución de actividades aisladas (ya que, en ocasiones, la misma conlleva la reiteración de actuaciones, lo que, consecuentemente, determina una disminución del grado de eficiencia de la gestión pública) y, por otra parte, la realización de actividades divergentes, en la medida en que muchas veces estas se neutralizan entre sí, al buscar resultados total o parcialmente opuestos, dando lugar, así, a situaciones de ineficacia de la acción pública.

30. A falta de mayor regulación en la LRJSP, se puede considerar que las relaciones de coordinación se pueden presentar bajo dos especies, en función de las competencias substantivas o estructurales que ostentan las Administraciones implicadas. Se distingue así entre **autocoordinación y heterocoordinación**, Aunque el artículo 140.1.e) LRJSP parece sugerir que en las relaciones de coordinación hay una Administración pública ("singularmente la Administración General del Estado") en una posición superior, directiva o supraordenada, lo que se puede calificar como heterocoordinación, nuestro Derecho también contempla relaciones de coordinación en las que varias Administraciones públicas se encuentran en posición de igualdad (autocoordinación).

31. Las relaciones de coordinación, en su especie de **autocoordinación**, aparecen cuando todas las Administraciones implicadas poseen distintas competencias substantivas en asuntos específicos relacionados con la misma realidad fáctica.

32. En estos casos, las entidades actuantes, que se encuentran en **posición paritaria**, han de disciplinar unitaria y coherentemente las actividades a realizar para lograr la consecución de todos los intereses presentes, mediante el empleo de técnicas de colaboración voluntaria, como, por ejemplo, los convenios interadministrativos (*infra* § 13.46), los planes o programas conjuntos de actuación (*infra* § 13.12) o la articulación de órganos de composición mixta (*infra* § 13.57).

33. Un ejemplo de este supuesto de **autocoodinación** ante el entrecruzamiento de competencias substantivas se puede encontrar en la planificación y ejecución de **infraestructuras de carácter general** (como puertos y aeropuertos), donde se entrelazan las funciones de la Administración General del Estado relativas a su localización y las facultades de las comunidades autónomas (y entidades locales) sobre urbanismo y/o ordenación del territorio y protección del medio ambiente. En estos casos, las Administraciones interesadas deben, utilizando alguna de las técnicas antes indicadas, encontrar una solución pactada que satisfaga, de forma adecuada, todos los intereses públicos presentes (*vid*. las SSTC 56/1986, 227/1988, 149/1991, 36/1994, 77/1994, 13/1998, 40/1998, 166/2000, 164/2001, 204/2002, etc.).

34. La LRJSP, de modo poco preciso, no contempla de forma individualizada este tipo de relaciones, sino que engloba esta forma de coordinación dentro de un **concepto amplio de cooperación**, al definir esta como aquellos supuestos en los que dos o más Administraciones públicas, de manera voluntaria y en ejercicio de sus competencias, asumen compromisos específicos en aras de una acción común (art. 140.1.d). La diferencia entre un supuesto de cooperación y un supuesto de autocoordinación radica en que, en el primero, si no se llega a un acuerdo, tan sólo se da lugar a la imposibilidad de llevar a cabo la acción de modo conjunto, con la consiguiente violación abstracta del deber de colaboración, pero sin que se pueda recurrir a un cauce jurídico de reacción para reclamar el cumplimiento del mismo; mientras que, en el segundo caso, en el de la autocoordinación, si no se alcanza un consenso sobre el modo en que cada una de las Administraciones debe ejercer sus competencias, y, en consecuencia, no se logra la autocoordinación, se pasará a una situación de desavenencia, que se habrá de resolver por las vías específicas que contempla la normativa reguladora de las relaciones interadministrativas de conflicto.

35. Las relaciones de coordinación, en su especie de **heterocoordinación**, surgen cuando una de las Administraciones públicas presentes posee una **competencia estructural**, como puede ser la garantía de la coherencia y unidad del sistema administrativo global o sectorial, estatal o autonómico (con independencia de que esta entidad pueda ser también titular de facultades materiales en juego en dicha situación) y las demás Administraciones públicas ostentan distintas **competencias substantivas** que inciden sobre la misma realidad. En estos casos, la Administración que tiene atribuida la competencia estructural asume el papel de ente coordinador y goza, en consecuencia, de **poderes de dirección**, más o menos amplios, que se traducen en la posibilidad de dictar directrices, elaborar planes, etc. Así, por ejemplo, las diputaciones provinciales (*supra* § 11.5) tienen atribuida la competencia de "coordinación de la prestación unificada" de ciertos servicios municipales, como los de tratamiento de residuos (art. 36.1.c) LBRL).

36. La **mayor o menor intensidad** de las prerrogativas que ostenta la Administración coordinadora depende de los niveles territoriales que se hallen implicados. Así, hay que distinguir la orientación que la Administración General del Estado puede realizar respecto de la actividad de las comunidades autónomas y la dirección que la Administración General del Estado y las Administraciones generales de las comunidades autónomas, a su vez, pueden realizar sobre la actuación de los entes locales radicados en su territorio.

37. En el primer supuesto, la **Administración General del Estado** goza de facultades de coordinación sobre la acción de las comunidades autónomas en virtud de lo establecido en el artículo 149.1 CE números: 13, "coordinación de la planificación general de la actividad económica"; 15, "coordinación general de la investigación científica y técnica" y 16, "coordinación general de la sanidad". Aunque, además, el Tribunal Constitucional ha reconocido supuestos de coordinación de la actividad de las comunidades autónomas por la Administración General del Estado que no están directa y específicamente previstos en la Constitución, pero con conexión y anclaje en algunos de los allí contenidos (SSTC 134/2011, 215/2014, 101/2016, 79/2017 y 14/2018). Estas potestades de coordinación de la Administración General del Estado pueden traducirse en diferentes modalidades de intervención como la aprobación de ordenaciones técnicas (SSTC 32 y 34/1983), el establecimiento de actos de homologación y de registro (SSTC 71/1983, 87/1985, 157/1985 y 111/1986), la imposición de la elaboración de planes económico–financieros (STC 134/2011) o la retención de recursos económicos (STC 101/2016).

38. En el segundo supuesto, la coordinación del ejercicio **de las funciones de las entidades locales** entre sí y respecto de las competencias de las demás Administraciones públicas, realizada por la Administración General del Estado y por las Administraciones generales de las comunidades autónomas, o la coordinación por una entidad local (como la provincia) del ejercicio de las funciones de otras entidades locales (como los municipios), podrá tener lugar, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 10, 59 y 62 LBRL, cuando una ley confiera a dichas Administraciones tal facultad. Este apoderamiento, generalmente, se concreta en la atribución de la capacidad de aprobar planes sectoriales, de obligado cumplimiento para los entes locales. En esta categoría se pueden incluir, entre otros, los planes o proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal, al amparo de los cuales se han realizado actuaciones industriales, residenciales, dotacionales, etcétera.

39. Como se puede inferir de lo que se acaba de exponer, en nuestro sistema, la utilización de técnicas e instrumentos de heterocoordinación requiere la observancia **de cinco límites**.

40. Primero.– se exige que los supuestos de heterocoordinación estén **expresamente previstos** en el ordenamiento jurídico, en forma de atribuciones competenciales constitucional, estatutaria o legalmente encomendadas a la Administración llamada a ejercer las funciones de Administración coordinadora y que dichas atribuciones sean **suficientemente predeterminadas**, esto es, que se hallen previstas con suficiente grado de detalle, en especial, lo que se refiere a las condiciones y límites de la heterocoordinación (SSTC 32/1983, 80/1985, 27/1987, 111/2016 y 82/2020).

41. Segundo.– la atribución de una función de heterocoordinación ha de responder a la **protección de intereses generales superiores** (SSTC 111/2016 y 82/2020). Así, en el momento de fijar normativamente los supuestos en los que procede la heterocoordinación y en el acto de poner en marcha los mecanismos para actuarla es necesario asegurarse, en el primero de los casos, de que existen, y, en el segundo de los supuestos, de que concurren, los presupuestos que permiten el recurso a la misma: la necesidad de garantizar la coherencia y unidad de un sistema administrativo para salvaguardar intereses generales superiores, cuando se hallan presentes diferentes intereses públicos, cuya tutela se encuentra atribuida a distintas Administraciones públicas.

42. Tercero.– a la hora de conferir una potestad de heterocoordinación ha de ponderarse el **criterio de subsidiariedad de la heterocoordinación** frente a la autocoordinación (art. 59 LBRL y las SSTC 14/2018 y 82/2020). Ha de verificarse que los procedimientos de autocoordinación son ineficaces o manifiestamente inadecuados. La heterocoordinación tiene que presentarse como la alternativa eficaz menos restrictiva para la salvaguardia de intereses generales superiores y como la que produce más beneficios que perjuicios desde el punto de vista de la autonomía.

43. Cuarto.– en el diseño y en la actuación del concreto mecanismo de heterocoordinación que pretenda emplearse, ha de observarse el **principio de proporcionalidad** (SSTC 154/2015, 111/2016 y 82/2020). Así, la configuración de dicho instrumento debe ser lo menos lesiva posible para la autonomía de las entidades coordinadas (en ningún caso se puede llegar a situarlas en una posición de dependencia jerárquica o cuasijerárquica; en esta línea: STC 27/1987) y su alcance ha de ser el estrictamente indispensable para lograr la armonización de la actuación de todas las Administraciones implicadas. Por tanto, las herramientas de heterocoordinación deben fijar el marco dentro del cual han de operar las Administraciones coordinadas y establecer las directrices conforme a las cuales estas deben obrar dentro de dicho cuadro, siendo tales limitaciones negativas y positivas las mínimas indispensables para lograr un resultado coherente y armónico, eficaz y eficiente; de modo que, necesariamente, tras la activación de los citados engranajes, las entidades coordinadas gocen de un ámbito propio de acción en el que ejercer sus propias competencias (SSTC 306/2000 y 45/2001). Dicho ámbito ha de ser mayor o menor en función del grado de autonomía constitucionalmente reconocida a los entes coordinados en cada caso (STC 14/2018).

44. Quinto.- en la formulación y en la aplicación del instrumento de heterocoordinación por el que se opte, ha de observarse el **principio de participación**. Este exige, por una parte, que los entes coordinados conozcan, con carácter previo, el

contenido del instrumento de heterocoordinación, y, por otra parte, que dichos entes puedan intervenir de forma efectiva, para tratar de armonizar sus intereses con los intereses generales superiores que con la heterocoordinación se tratan de salvaguardar (*vid.* la STC 82/2020). Así, por ejemplo si la coordinación consiste en la aprobación de un plan que armoniza las actuaciones de las Administraciones coordinadas, estas últimas han de poder participar en la elaboración del plan.

2.4. Los instrumentos técnicos a través de los cuales se canalizan las relaciones de colaboración

45. El catálogo de los sistemas de colaboración entre Administraciones **no es un elenco cerrado**, como se puede deducir, claramente, del artículo 144.1 LRJSP. Los mecanismos que, hoy en día, emplean las entidades públicas para llevar a cabo la colaboración entre ellas se pueden clasificar, de acuerdo con su carácter, en **instrumentos informales**, que son aquellos que no se concretan en ningún tipo de actuación administrativa normativamente definida y que consisten, en esencia, en reuniones y contactos entre los responsables de las diferentes Administraciones (estos podrían tener, en la actualidad, un amplio campo de aplicación al amparo del artículo 144.1.e) LRJSP que prevé como una técnica: la colaboración interadministrativa para la aplicación coordinada de la normativa reguladora de una determinada materia), e **instrumentos formales**, que responden a un tipo concreto de actividad administrativa legal o reglamentariamente preestablecida. Estos instrumentos formales, en función de cuál sea su tipo de articulación, se pueden dividir en: a) **instrumentos de naturaleza funcional**, que son aquellos que no implican la creación de una estructura administrativa para su desarrollo y b) **instrumentos de naturaleza orgánica**, que son aquellos que conllevan la creación de una estructura administrativa para su actuación. Hay que señalar que existe una **cierta preferencia normativa por el empleo de instrumentos de naturaleza funcional** frente a instrumentos de naturaleza orgánica, debido a su menor impacto económico. Así, por ejemplo, el artículo 57.3 LBRL establece que la constitución de un consorcio solo podrá tener lugar cuando la colaboración no se pueda formalizar a través de un convenio y siempre que, en términos de eficiencia económica, aquella permita una asignación más eficiente de los recursos económicos.

2.4.1. Instrumentos de colaboración de naturaleza funcional

46. Los **convenios interadministrativos de colaboración** se pueden definir como aquellos negocios jurídicos vinculantes, bilaterales o plurilaterales, que: a) celebran entre sí, en posición de igualdad, las entidades del sector público de Derecho público (no ligadas por una relación de instrumentalidad), en cuanto tales; b) tienen por objeto la disciplina del ejercicio conjunto de sus competencias (propias o delegadas) o de la utilización conjunta de los medios, servicios y recursos necesarios para su ejercicio (no teniendo por objeto, en consecuencia, en ningún caso, prestaciones

propias de los contratos del sector público); c) no implican la cesión de competencias, en modo alguno; y d) buscan como fin coordinarse, cooperar o auxiliarse en la planificación o ejecución de concretas actividades de utilidad pública que pretenden desarrollar para perseguir un objetivo común de interés público, de tal forma que dichas actuaciones conjuntas alcancen la mayor eficacia y eficiencia posible en la consecución de tal resultado, y, por ende, que se mejore la gestión pública, al tiempo que se cumple con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

47. Los convenios interadministrativos son una especie del género de los **acuerdos interadministrativos de colaboración** dentro de la cual destacan **los protocolos generales de actuación** (o protocolos), que son meros acuerdos de carácter declarativo o programático, en la medida en la que solo contienen declaraciones de intenciones de carácter general o simplemente expresan la voluntad de las partes suscriptoras para actuar. Se limitan, en consecuencia, a establecer pautas de orientación política sobre la actuación de las entidades firmantes en una cuestión 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. Así, estos acuerdos no contienen cláusulas que impliquen actuaciones concretas, y, por lo tanto, no suponen la formalización de compromisos jurídicos precisos y exigibles. Como ejemplo, de este tipo de pactos se puede citar el Protocolo general de actuación entre el consorcio para el tratamiento de los residuos urbanos de Navarra, la mancomunidad de la comarca de Pamplona y el gobierno de Navarra para la colaboración en actividades sobre residuos domésticos y comerciales.

48. Dentro del conjunto de los convenios interadministrativos de colaboración, en función de su grado de vinculatoriedad es posible distinguir entre: a) **convenios marco**, que son acuerdos que, si bien contienen cláusulas susceptibles de generar obligaciones jurídicas, exigen de forma expresa para la efectividad de las mismas, la formalización de convenios de colaboración de desarrollo en los que se concreten y especifiquen dichas obligaciones; y b) **convenios de colaboración o convenios de cooperación**, que son pactos en cuyas cláusulas se establecen obligaciones jurídicas concretas, perfectamente delimitadas, como, por ejemplo, aportar específicos medios económicos, materiales o personales, elaborar programas o ejecutar determinadas actuaciones.

49. La regulación de los **convenios interadministrativos de colaboración**, contenida en la LRJSP, se aplica a todos los tipos de estos salvo a: a) los convenios interadministrativos suscritos **entre dos o más comunidades autónomas** para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, que se regirán en cuanto a sus supuestos, requisitos y términos por lo previsto en sus respectivos estatutos de autonomía. El artículo 145.2 CE establece, por una parte, que los estatutos de las diferentes comunidades autónomas podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las mismas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación de estos a las Cortes Generales, y, por otra parte, que, en los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las comunidades autónomas necesitarán la autorización de las

Cortes Generales; b) los convenios interadministrativos de colaboración que se subscriban con **Administraciones públicas extranjeras** o con sujetos de Derecho internacional, en este supuesto, tales acuerdos estarán sometidos al ordenamiento jurídico interno que determinen las partes, en la medida en que no son ni tratados internacionales, ni acuerdos internacionales administrativos, ni acuerdos internacionales no normativos. En esta última categoría pueden encajar los convenios de cooperación transfronteriza de comunidades autónomas y entidades locales con entidades territoriales extranjeras para la prestación conjunta de servicios públicos.

50. La antedicha **disciplina general de los convenios interadministrativos de colaboración**, contenida en los artículos 48 a 53 LRJSP regula algunos aspectos esenciales de estos instrumentos jurídicos como: sus requisitos de validez y eficacia (en especial, desde el punto de vista financiero); su contenido mínimo; los trámites preceptivos para su suscripción, entre los que destaca la elaboración de una memoria justificativa; su remisión al Tribunal de Cuentas; sus efectos; su extinción, por cumplimiento o resolución y los efectos de esta. Además, el artículo 57 LBRL complementa este marco normativo añadiendo que, en el ámbito local, la suscripción de convenios deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, eliminar duplicidades administrativas y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Si en otro tiempo hubo dudas sobre la **vinculación de las partes** a lo acordado en un convenio administrativo, tanto la jurisprudencia como implícitamente los artículos 47.1, 49 d) y 51 c) LRJSP han dejado claro que las Administraciones públicas partes en un convenio están obligadas a su cumplimiento, y lo pueden demandar ante la jurisdicción contencioso–administrativa (STS de 18 de febrero de 2018, ECLI:ES:TS:2018:474).

51. Los **planes y programas conjuntos** son instrumentos que las Administraciones emplean para tratar de satisfacer intereses públicos cuya consecución requiere el desarrollo de un grupo de proyectos concomitantes, aunque diversos. Con carácter general, estos instrumentos suelen contener: un diagnóstico de la situación existente en un determinado ámbito; un pronóstico de la evolución de la misma; los objetivos de interés público a alcanzar en dicho ámbito, estableciendo un cuadro de prioridades; un programa sistemático de actuación en función de aquellos, donde se especifiquen las actividades a realizar, las aportaciones de medios personales, materiales y financieros necesarios y los órganos responsables de su realización o aportación; la duración del plan o programa, anual o plurianual, y los mecanismos de seguimiento, evaluación y modificación del mismo. En este sentido, en el artículo 151 LRJSP se prevé que las conferencias sectoriales podrán adoptar planes conjuntos, de carácter multilateral, entre la Administración General del Estado y las de las comunidades autónomas, para comprometer actuaciones conjuntas para la consecución de los objetivos comunes, que tendrán la naturaleza de Acuerdo de la Conferencia Sectorial y se publicarán en el Boletín Oficial del Estado (*infr*a § 13.59).

52. Los **procedimientos conjuntos** consisten en la participación de una o varias Administraciones en un procedimiento que le corresponde instruir a otro ente público, pudiendo articularse dicha intervención mediante la colaboración en con-

sultas, la formulación de alegaciones o la emisión de informes preceptivos o facultativos. En la actualidad, se puede afirmar que, implícitamente, estos mecanismos de colaboración han sido reconocidos, con alcance general, en el artículo 144.f) LRJSP, al prever este precepto la emisión de informes no preceptivos con el fin de que las diferentes Administraciones expresen su criterio sobre propuestas o actuaciones que incidan en sus competencias. En este sentido, el artículo 56.3 LBRL dispone que la Administración General del Estado y las de las comunidades autónomas deberán facilitar el acceso de los representantes legales de las entidades locales a los instrumentos de planificación, programación y gestión de obras y servicios que les afecten directamente, y el artículo 58.2 LBRL establece: a) que 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 y b) que, en la determinación de usos y en la adopción de resoluciones en materia de concesiones o autorizaciones relativa al dominio público, será requisito indispensable para su aprobación el informe previo de los municipios en cuyo territorio se encuentre dicho dominio público.

53. Finalmente, como otros instrumentos de colaboración de naturaleza funcional, se pueden mencionar: las encomiendas de gestión, disciplinadas en el art. 11 LRJSP (*supra* § 8.4), el encargo a medios propios, la transferencia de tecnología entre Administraciones y la reutilización de sistemas y aplicaciones por las mismas, reguladas en los artículos 158 y 157 LRJSP o el suministro de información, datos, documentos o medios probatorios que se hallen a disposición del organismo o la entidad a que se dirige la solicitud y que la Administración demandante precise disponer para el ejercicio de sus competencias, previsto en el artículo142.a) y b LRJSP. En particular, este último instrumento cuenta con una disciplina específica en el artículo 155 LRJSP, intitulado "Transmisiones de datos entre Administraciones públicas", referida al cumplimiento de las exigencias del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE y de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

2.4.2. Instrumentos de colaboración de naturaleza orgánica

54. Los mecanismos formales de naturaleza orgánica pueden desagregarse en dos grupos, en función de **si la estructura administrativa creada tiene personalidad jurídica** o no. Dentro de los primeros, se engloban las mancomunidades, los consorcios, las sociedades interadministrativas, las fundaciones interadministrativas y las asociaciones privadas de entes públicos (*supra* § 8.4). La LRJSP no consagra expresamente la eventualidad de que dos o más Administraciones constituyan una de estas entidades, cosa que sucede en la práctica desde hace décadas, sino que tan sólo contempla la posibilidad de que una entidad pública participe en organismos o entes dependientes o vinculados a otra Administración diferente (art. 144 c) LRJSP). Por

su lado, la LBRL, en su artículo 57, sí que dispone que la cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones General del Estado y de las comunidades autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, podrá tener lugar mediante la constitución de consorcios.

55. A su vez, en el segundo conjunto (**instrumentos de naturaleza orgánica sin personalidad jurídica**), es necesario hacer una última dicotomía entre mecanismos orgánicos no tipificados y mecanismos orgánicos tipificados, dependiendo de si los mismos han sido incluidos o no, de forma expresa, en el elenco de los recogidos en la LRJSP, en la LBRL o en normas autonómicas.

56. Dentro del conjunto de órganos no tipificados por la LRJSP, el más relevante es, sin duda alguna, la **Conferencia de Gobiernos de las Comunidades Autónomas**. Esta se configura como un órgano de colaboración horizontal (esto es, sin la participación del Gobierno de la Nación) entre los diferentes gobiernos autonómicos cuya finalidad es asegurar la autocoordinación de las competencias comunes a todas las comunidades autónomas intervinientes (en este sentido, cabe destacar que han abordado cuestiones como la incidencia de la actividad subvencional del Estado en las competencias autonómicas o el diseño del proceso de formación de la voluntad del Estado ante la Unión Europea).

57. La LRJSP, respecto de los **instrumentos de naturaleza orgánica sin personalidad jurídica,** contempla tanto la constitución por las entidades del sector público de órganos de colaboración, con el fin de deliberar y, en su caso, acordar medidas en materias sobre las que tengan competencias las diferentes Administraciones públicas (144.1.a) LRJSP), como la participación en órganos consultivos de otras Administraciones públicas (144.1.b) LRJSP). Acto seguido, esta norma fija las bases comunes aplicables a los órganos de colaboración, definiéndolos y configurándolos como un *numerus apertus* (art. 145.1 LRJSP), estableciendo su régimen jurídico, en general (art. 145.2 LRJSP), y, en especial para aquellos en los que participe la Administración General del Estado (art. 145.3 LRJSP), y fijando unas normas mínimas de funcionamiento (arts. 145.4 LRJSP y 147.3 LRJSP). El elenco de órganos de colaboración tipificados por la LRJSP se integra por: la Conferencia de Presidentes, las conferencias sectoriales, las comisiones bilaterales de cooperación y las comisiones territoriales de cooperación.

58. La **Conferencia de Presidentes** es, según el artículo 146 LRJSP, un órgano de colaboración multilateral entre el Gobierno de la Nación y los respectivos gobiernos de las comunidades y ciudades autónomas que tiene por objeto la deliberación de asuntos y la adopción de acuerdos de interés para todos ellos.

59. Las **conferencias sectoriales** constituyen órganos de colaboración, de composición multilateral y ámbito sectorial determinado, que reúnen, como presidente, al miembro del Gobierno que, en representación de la Administración General del Estado, resulte competente por razón de la materia que en cada una de ellas se aborda, y a los correspondientes miembros de los órganos de gobierno, en representación de las comunidades autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla (p.ej., conferencia sectorial de igualdad, conferencia sectorial de educación, conferencia sectorial de transformación digital o conferencia sectorial del plan nacional sobre drogas). Sus resoluciones pueden revestir la forma de recomendaciones, a través de las cuales se expresa la opinión de la conferencia sectorial en un asunto que se somete a su consideración, o acuerdos, que constituyen un compromiso de actuación, estos últimos son vinculantes y exigibles en los términos de la LJCA, para todos los miembros de la conferencia, si se trata de una materia en la que el Estado ejerce funciones de heterocoordinación, y, en los demás casos, exclusivamente, para quienes los suscriben (art. 151 LRJSP).

60. Las **comisiones bilaterales de cooperación**, según el artículo 153 LRJSP, son órganos de colaboración de composición bilateral que reúnen, por un número igual de representantes, a miembros del Gobierno y miembros del consejo de gobierno de la comunidad autónoma o representantes de la Ciudad de Ceuta o de la Ciudad de Melilla y que ejercen funciones de consulta y adopción de acuerdos que tengan por objeto la mejora de la autocoordinación entre las respectivas Administraciones en asuntos que afecten de forma singular a la comunidad o ciudad autónoma. Hay que subrayar que lo previsto en la LRJSP será de aplicación sin perjuicio de las peculiaridades que, de acuerdo con las finalidades básicas previstas, se establezcan en los estatutos de autonomía en materia de organización y funciones de las comisiones bilaterales. Por último, hay que destacar respecto de las comisiones bilaterales que estas tienen una importante función en el ámbito de la reducción de la conflictividad ante el Tribunal Constitucional por discrepancias sobre la constitucionalidad de las leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley, en la medida en la que constituyen una sede de negociación para alcanzar consensos interpretativos (art. 33 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional: LOTC).

61. Las **comisiones territoriales de coordinación**, de conformidad con el artículo 154 LRJSP, se configuran como órganos de colaboración de composición multilateral, entre Administraciones cuyos territorios sean coincidentes o limítrofes, para mejorar la autocoordinación de la prestación de servicios, prevenir duplicidades y mejorar la eficiencia y calidad de los servicios.

62. El art. 58 LBRL disciplina los **órganos de colaboración entre la Administración General del Estado o las de las comunidades autónomas y los entes locales**. Este precepto establece que 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. Tanto la Administración General del Estado, como las de las comunidades autónomas podrán participar en los respectivos órganos de colaboración establecidos por cada una de ellas.

63. Actualmente, en el ámbito estatal existen órganos de encuentro permanente entre la **Administración General del Estado y los entes locales** (la Comisión Nacional de Administración Local, regulada en los artículos 117 a 119 LBRL y en el Real Decreto 427/2005, de 15 de abril, por el que se regula la composición, las funciones y el funcionamiento de la Comisión Nacional de Administración Local, y las comisiones provinciales de colaboración, disciplinadas en el Real Decreto 3489/2000, de 29 de diciembre, por el que se regula la naturaleza, composición y funciones de las comisiones provinciales de colaboración del Estado con las corporaciones locales) y entre la Administración General del Estado, las comunidades autónomas y los entes locales (la Conferencia Sectorial de Asuntos Locales, contemplada en el art. 120 bis LBRL y la Conferencia de Ciudades**,** prevista en el art. 138 LBRL**)**. En cuanto a las comunidades autónomas, hay que señalar que también muchas de ellas han creado órganos de encuentro con las entidades locales radicadas en su territorio, como es el caso, por ejemplo, de las **comisiones autonómicas de Administración local**.

3. LAS RELACIONES DE CONTROL

3.1. Aproximación: caracterización general y tipología

64. Las relaciones de control son aquellas que se establecen entre dos Administraciones públicas, cuando una de ellas, que tiene atribuida, constitucional o legalmente, la competencia de **comprobar la adecuación al ordenamiento jurídico** de la actividad o inactividad de otra Administración, ejerce dicha facultad. No se

incluyen aquí otras relaciones interadministrativas, como las que derivan del control de eficacia o del control contable y de la gestión económica financiera (*infra* § 33.2).

65. El alcance de la competencia de control de unas Administraciones sobre otras, y, en consecuencia, la intensidad de la supervisión, varía en función de dos parámetros: el grado de autonomía de la Administración vigilada (así, el control de la Administración General del Estado sobre las Administraciones generales de las comunidades autónomas, que gozan del máximo nivel de autonomía política, no puede ser igual de intenso que la supervisión que la Administración General del Estado o las propias Administraciones generales de las comunidades autónomas ejercen sobre las entidades locales) y el objeto del control (la supervisión puede ser más amplia, intensa, cuando se trate de comprobar la corrección del ejercicio de competencias que la Administración controlada ejerce por delegación de la Administración controlante [*supra* § 8.4] y tendrá que ser menos intenso cuando la Administración controlante supervisa el ejercicio de competencias propias de la Administración controlada).

3.2. Las relaciones de control entre la Administración General del Estado y las Administraciones generales de las comunidades autónomas

66. Como se ha apuntado, en el ejercicio de competencias propias, el grado de autonomía del que gozan las comunidades autónomas en nuestro sistema impide, de modo ordinario, el control administrativo de estas por parte de la Administración General del Estado. En consecuencia, este control sólo es posible, de forma absolutamente extraordinaria (*vid.* la STC 185/2016), como último recurso (STC 215/2014), cuando las vías generales de supervisión hayan resultado insuficientes para asegurar el orden constitucional (STC 89/2019).

67. El **artículo 155 CE** prevé que si una comunidad autónoma no cumple las obligaciones que la Constitución u otras leyes le imponen, o actúa de forma que atente de modo grave contra el interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al presidente de la comunidad autónoma (de acuerdo con los requisitos individuados por la jurisprudencia constitucional: SSTC 89/2019 y 90/2019), y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, puede adoptar las medidas necesarias (esto es, cualquier disposición que, siendo precisa, resulte proporcionada y sea la menos gravosa posible), para obligar a la comunidad autónoma al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general. Para la ejecución de dichas medidas, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las comunidades autónomas, en los términos marcados por las SSTC 89/2019 y 90/2019 (ambas referidas al Real Decreto 944/2017, de 27 de octubre, por el que el Gobierno de España sustituye funcionalmente al Consejo de Gobierno de la Generalitat de Catalunya).

68. Por el contrario, lo que sí es perfectamente posible es que la Administración General del Estado controle el ejercicio por las comunidades autónomas de las competencias que aquella halla **delegado** en estas. En este sentido, el artículo 153 b) CE establece que el control de la actividad de los órganos de las comunidades autónomas se ejercerá por el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, cuando se trate del control del ejercicio de facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que el Estado haya transferido o delegado en las comunidades

autónomas, mediante ley orgánica, de acuerdo con el artículo 150.2 CE; debiendo realizarse este control, en todo caso, con sujeción a las formas que se haya reservado el Estado en dicha ley. Así, el artículo 20 de la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de Delegación de Facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable, prevé que "los actos y acuerdos que dicten las comunidades autónomas en el ejercicio de funciones delegadas, vulnerando las normas o disposiciones estatales, podrán ser suspendidos por el ministro de Transporte, Turismo y Comunicaciones".

3.3. Las relaciones de control entre la Administración General del Estado/Administraciones generales de las comunidades autónomas y las entidades locales

69. Del tenor literal del artículo 7 de la LBRL se puede inferir que las entidades locales tienen **tres tipos de competencias**: atribuidas por delegación, "distintas de las propias" y competencias propias (*supra* § 13.11).

70. Respecto de las **competencias delegadas**, el artículo 7.3 LBRL precisa que estas se ejercen en los términos de la delegación, que puede prever técnicas de dirección y control de oportunidad por parte de la Administración atribuyente (el Estado o la Comunidad Autónoma) que, en todo caso, habrán de respetar la potestad de autoorganización de los servicios de las entidades locales.

71. Por lo que atañe a las competencias que el artículo 7.4 LBRL denomina "distintas de las propias" (y que la STC 41/2016, FJ 10 d) ha calificado como competencias **"propias generales"**), el propio artículo 7.4 LBRL dispone que las entidades locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración pública (prohibición de duplicidad). A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración estatal o autonómica competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración (estatal o autonómica) que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

72. Estos **informes vinculantes**, introducidos en la reforma de la LBRL que llevó a cabo la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LRSAL), en el contexto de lograr la superación de la Gran Recesión, tienen como finalidad limitar la asunción de competencias por las entidades locales; si bien, aunque el Tribunal Constitucional no los ha considerado un mecanismo de control (STC 41/2016), es posible defender, como hace Manuel Rebollo Puig (REBOLLO, 2019) que tal es su naturaleza. Se trata de controles previos de legalidad.

73. Por el contrario, respecto de las **competencias propias**, el artículo 7.2 LBRL dispone que se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución

con las demás Administraciones públicas. En consecuencia, se ha planteado en este ámbito de las competencias propias de los entes locales, si cabe el control de su ejercicio por otras Administraciones públicas, es decir, si los controles administrativos sobre los entes locales en el ejercicio de competencias propias son compatibles con su autonomía constitucionalmente garantizada y, en caso de que la respuesta sea afirmativa, cuál ha de ser su configuración.

74. Para resolver estas cuestiones es necesario, por una parte, concretar, adaptándola al ámbito de las relaciones entre el Estado y/o las comunidades autónomas y las Entidades locales, la definición de las relaciones de control que se dio al inicio del presente epígrafe y, por otra parte, llevar a cabo un detallado estudio de dicha definición con el objetivo de individuar los elementos que caracterizan los controles sobre los entes locales, la taxonomía posible de dichos controles y sus principales manifestaciones.

75. Así, para comenzar, estas relaciones de control se pueden definir como aquellas relaciones que se establecen entre la Administración General del Estado o las Administraciones generales de las comunidades autónomas, por una parte, y las entidades locales, por otra parte, como consecuencia del ejercicio por las primeras de una competencia consistente en la confrontación por parte de las mismas de una o de un conjunto de acciones u omisiones o bien de una propuesta de acción de un ente local en ejercicio de una competencia propia con un referente, que puede ser un complejo normativo o una valoración de la realidad que sirve de soporte fáctico a la actividad o inactividad del ente local derivándose de dicha confrontación: en el caso de que se produzca una discordancia entre la actuación del ente local y el referente, bien la adopción de una medida por parte de las Administraciones controlantes o bien la producción automática de un efecto previsto por el ordenamiento jurídico para este supuesto; o, en el caso de que no haya tal discordancia, la manifestación, expresa o tácita, de conformidad con la citada actuación por parte de la Administración controlante.

76. Conforme a la jurisprudencia constitucional (entre otras: SSTC 4/1981 y 154/2015), los controles administrativos sobre los entes locales **son constitucionales** si: se hallan previstos en normas legales, son concretos y puntuales —no genéricos e indeterminados—, van precedidos de un requerimiento previo, tienen por objeto actos en los que incidan intereses supralocales y velan por la legalidad de la actuación local, y, sólo excepcionalmente, por su oportunidad, si existe justificación constitucional para ello.

77. En la actualidad, **la LBRL** regula, dentro de su Título V "Disposiciones comunes a las entidades locales", en el Capítulo II "Relaciones interadministrativas" y en el Capítulo III "Impugnación de actos y acuerdos y ejercicio de acciones", el sistema general de control sobre las Entidades locales. A través de estos preceptos se establece que, si la Administración General del Estado o las Administraciones generales de las comunidades autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, entienden que un acto de un ente local vulnera el ordenamiento jurídico (art. 65 LBRL), menoscaba sus competencias, interfiere en su ejercicio o excede de la com-

petencia de dicho ente (art. 66 LBRL), aquellas Administraciones han de recurrir a la jurisdicción contencioso–administrativa para que esta suspenda y anule tal acto.

78. Es decir, el legislador español ha optado, con carácter general, por reconducir el control interadministrativo sobre los entes locales a un **control judicial** sobre los entes locales, convirtiendo muchas relaciones de control interadministrativo en relaciones de conflicto interadministrativo, las cuales se explicarán más adelante. No obstante, la LBRL prevé tres mecanismos excepcionales de control administrativo genérico de los entes locales por las Administraciones territoriales superiores y un conjunto de controles administrativos específicos.

79. Los **mecanismos excepcionales** de control genérico son, en primer lugar, la **disolución** de los órganos de las corporaciones locales, acordada por el Consejo de Ministros, a iniciativa propia y con conocimiento del consejo de gobierno de la comunidad autónoma correspondiente o a solicitud de este y, en todo caso, previo acuerdo favorable del Senado, en el supuesto de que la gestión de dichos órganos, gravemente dañosa para los intereses generales, suponga un incumplimiento de sus obligaciones constitucionales (art. 61 LBRL). Ese fue el caso, por ahora único, de la disolución del Ayuntamiento de Marbella por medio Real Decreto 421/2006, de 7 de abril.

80. En segundo lugar, la Administración General del Estado o las Administraciones generales de las comunidades autónomas, en sus respectivos ámbitos competenciales, pueden **subrogarse**, previo requerimiento, en el lugar de una entidad local que incumpla las obligaciones que le han sido impuestas por una norma legal, cuya cobertura económica se halle garantizada, en el supuesto de que tal incumplimiento afecte al ejercicio de las competencias estatales o autonómicas (art. 60 LBRL).

81. Y, en tercer lugar, el delegado del gobierno en la correspondiente comunidad autónoma, tras requerir, de manera infructuosa, la anulación de aquellos actos o acuerdos dictados por un Ente local, que atenten de forma grave contra el interés general de España, podrá **suspenderlos**, debiendo, a continuación, impugnarlos ante la jurisdicción contencioso–administrativa (art. 67 LBRL).

82. Por otra parte, como se ha dicho, en la LBRL se mantienen un conjunto de **controles administrativos puntuales**, ejercitables por las Administraciones territoriales superiores sobre los entes locales, en diversas materias, bajo la forma de autorizaciones (art. 71 LBRL) y aprobaciones (art. 86.3 LBRL) de determinados actos. Por ejemplo, conforme al artículo 57 de la Ley madrileña 9/2001, de 7 de julio, del Suelo, la Administración autonómica aprueba definitivamente los planes urbanísticos generales elaborados y aprobados inicialmente por el correspondiente ayuntamiento.

83. Por último, hay que señalar que este cuadro general de los controles administrativos sobre los entes locales, diseñado por la LBRL, se completa con los controles previstos en el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (arts. 75 y 78), en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (art. 53) y la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (arts. 18.5, 20.2 y 23.4).

84. Esta cuestión de los controles sobre el ejercicio de las competencias propias de los entes locales, al igual que la atribución de potestades de heterocoordinación (*supra* § 13.35), se hallan estrechamente vinculadas al concepto de interés local. En nuestro sistema, el legislador, estatal o autonómico, cuando atribuye competencias a las diferentes Administraciones públicas debe tener en cuenta los intereses presentes en cada materia. Por consiguiente, a la hora de conferir funciones sobre un determinado

sector, si en el mismo **sólo existe un interés local**, ha de atribuirse una competencia local propia y exclusiva —así, en principio, los entes territoriales superiores, en este campo, no deberían contar con poderes de control sobre la actuación de los entes locales, ya que no se ven afectados sus intereses—. Por el contrario, si en el campo en cuestión, el **interés local es prevalente**, pero no exclusivo, debería otorgarse una competencia propia a los entes locales; no obstante, al mismo tiempo, al resto de las Administraciones, que tienen encomendada la defensa de otros intereses implicados, tendrían que reconocérseles las consiguientes facultades de intervención en este ámbito —que se podrían traducir, entre otros mecanismos, en, facultades de heterocoordinación o de control sobre los entes locales (*supra* § 13.35)–. Finalmente, si los intereses que prevalecen son de **naturaleza supralocal**, la competencia debe atribuirse a una Administración territorialmente superior; eso sí, respetando la participación de los entes locales en defensa de los intereses locales presentes en esta materia. No obstante, en este último caso, puede ser conveniente que, si bien la Administración territorialmente superior tenga la titularidad de la competencia, en atención a los intereses locales implicados, y en aras a la mayor eficacia de la actuación pública y a la más intensa participación de los ciudadanos en la gestión pública, se traslade la competencia a los entes locales, a modo de transferencia o delegación, lo que puede implicar, correlativamente, que la Administración superior se reserve potestades de control sobre los entes locales.

4. LAS RELACIONES DE CONFLICTO

4.1. Aproximación: caracterización general y taxonomía

85. Las relaciones de conflicto son aquellas que se entablan entre dos Administraciones públicas como consecuencia de que una acción u omisión de una de ellas produce bien una **lesión para los intereses de la otra** o bien un quebrantamiento del ordenamiento jurídico.

86. En el Derecho administrativo español, tampoco existe, en este subsector de las relaciones interadministrativas, una regulación unitaria. Su disciplina se contiene en diferentes normas cuya aplicación depende de las Administraciones que, en cada caso, entren en conflicto y del tipo de acción u omisión que ocasione el conflicto. Teniendo en cuenta estos parámetros, es posible distinguir los siguientes tipos de relaciones de conflicto: a) relaciones de conflicto entre la Administración General del Estado y las Administraciones generales de las comunidades autónomas o entre varias Administraciones generales de comunidades autónomas; b) relaciones de conflicto entre la Administración General del Estado o las Administraciones generales de las comunidades autónomas y las entidades locales y c) relaciones de conflicto entre varias entidades locales.

4.2. Las relaciones de conflicto entre la Administración General del Estado y las Administraciones generales de las comunidades autónomas o entre las Administraciones generales de las comunidades autónomas

87. De acuerdo con el artículo 161.1.c) CE, la resolución de los **conflictos de competencia** entre la Administración General del Estado y las Administraciones generales de las comunidades autónomas y los de estas entre sí corresponde al Tribunal Constitucional. El objeto de esta contienda es interpretar y fijar el orden com-

petencial contenido en la Constitución (SSTC 110/1983, 88/1989 y 155/1990), es decir, lo que se discute en esta disputa es la titularidad de una competencia. El planteamiento del conflicto puede ser consecuencia del dictado de una determinada disposición, resolución o acto (conflicto positivo), los cuales ambos litigantes entienden que es de su competencia, o la omisión de tal disposición, resolución o acto (conflicto negativo), en este caso, ninguno de los contendientes se considera facultado para adoptar la decisión de que se trate. La disciplina de estas controversias se halla contenida en los artículos 59 y siguientes de la LOTC.

88. Por el contrario, cuando lo que se discute es, exclusivamente, el ejercicio de la competencia a través de **resoluciones o actos administrativos** no procede la interposición de un conflicto constitucional de competencias, sino la interposición de un recurso contencioso–administrativo (STC 88/1989), de acuerdo con lo dispuesto en la LJCA, en particular, en su artículo 44.

4.3. Las relaciones de conflicto entre la Administración General del Estado/ Administraciones generales de las comunidades autónomas y las entidades locales

89. Los conflictos entre la Administración General del Estado o las Administraciones generales de las comunidades autónomas y las entidades locales pueden surgir como consecuencia de la emanación de normas con rango de ley o bien como consecuencia del dictado de disposiciones, resoluciones o actos administrativos.

90. En el primer caso, dichos conflictos se solucionan por el Tribunal Constitucional, a través del denominado **"conflicto en defensa de la autonomía local"**, regulado en el Capítulo IV de la LOTC. En el segundo caso, los conflictos se resuelven, por la jurisdicción contencioso–administrativa, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso–administrativa (LJCA), en particular, su art. 44, y de conformidad con lo establecido en los artículos 65 a 67 LBRL (*supra* § 13.77).

4.4. Las relaciones de conflicto entre entidades locales

91. De acuerdo con el artículo 50.2 LBRL, los conflictos de competencias, en sentido amplio, planteados entre diferentes Entidades locales serán resueltos por la Administración general de la comunidad autónoma o por la Administración General del Estado, previa audiencia de las comunidades autónomas afectadas, según se trate de entidades pertenecientes a la misma o a distinta comunidad, y sin perjuicio de la ulterior posibilidad de impugnar la resolución dictada ante la jurisdicción contencioso–administrativa.

92. En esta línea, el artículo 50.3 LBRL precepto regula un supuesto particular de conflicto: el del **deslinde territorial**. Esta norma establece, al respecto, que las cuestiones que se susciten entre municipios pertenecientes a distintas comunidades autónomas sobre deslinde de sus términos municipales se

resolverán por la Administración General del Estado, previo informe del Instituto Geográfico Nacional, audiencia de los municipios afectados y de las respectivas comunidades autónomas y dictamen del Consejo de Estado.

5. BIBLIOGRAFÍA

5.1. Bibliografía citada

Manuel REBOLLO PUIG, "Autonomía local y tutela. Un equilibrio inestable", *Documentación Administrativa: Nueva Época*, núm. 6 (2019), pp. 43-80.

5.2. Bibliografía complementaria recomendada

Luis COSCULLUELA MONTANER, *Manual de Derecho Administrativo*, 33ª ed., Thomson–Civitas, Madrid, 2022.

Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo I*, 20ª ed., Thomson–Civitas, Madrid, 2022.

Eva GIMÉNEZ I CORRONS, *Los controles sobre los entes locales,* Marcial Pons–Instituto de Estudios Autonómicos, Madrid–Barcelona, 2001.

Pablo MARTÍN HUERTA, *Los convenios interadministrativos*, INAP, Madrid, 2000.

Ramón PARADA, *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*, 26ª ed., Dykinson, 2019.

José María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *Los convenios entre Administraciones Públicas*, Marcial Pons, Madrid, 1997.

Íñigo SANZ RUBIALES, *El contencioso interadministrativo*, Marcial Pons, Madrid, 1993.

Miguel SÁNCHEZ MORÓN, *Derecho Administrativo. Parte general*, 18ª ed., Tecnos, Madrid, 2022.

Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de Derecho Administrativo General I*, 5ª edición, Iustel, Madrid, 2018.

Joaquín TORNOS MAS, "La actividad de control sobre los Entes Locales", *Informe sobre el Gobierno local*, Ministerio para las Administraciones Públicas–Fundación Carles Pi i Sunyer, Madrid, 1992.