Manual de Dereito administrativo
Revista de Derecho Público: Teoría y Método
pp. 321-345
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
AS RELACIÓNS ENTRE ADMINISTRACIÓNS PÚBLICAS

Marcos Almeida Cerreda
Universidade de Santiago de Compostela

SUMARIO: 1. INTRODUCIÓN: DELIMITACIÓN, TIPOLOXÍA E RELEVANCIA SISTÉMICA.—2. AS RELACIÓNS DE COLABORACIÓN: 2.1. Aproximación: definición e caracterización xeral; 2.2. Os principios que rexen as relacións de colaboración; 2.3. A tipoloxía das relacións de colaboración: *2.3.1. As relacións de auxilio e asistencia*; *2.3.2. As relacións de cooperación; 2.3.3. As relacións de coordinación*; 2.4. Os instrumentos técnicos a través dos cales se canalizan as relacións de colaboración: *2.4.1. Instrumentos de colaboración de natureza funcional; 2.4.2. Instrumentos de colaboración de natureza orgánica.*—3. AS RELACIÓNS DE CONTROL: 3.1. Aproximación: caracterización xeral e tipoloxía; 3.2. As relacións de control entre a Administración xeral do Estado e as administracións xerais das comunidades autónomas; 3.3. As relacións de control entre a Administración xeral do Estado/administracións xerais das comunidades autónomas e as entidades locais.—4. AS RELACIÓNS DE CONFLITO: 4.1. Aproximación: caracterización xeral e taxonomía; 4.2. As relacións de conflito entre a Administración xeral do Estado e as administracións xerais das comunidades autónomas ou entre as administracións xerais das comunidades autónomas; 4.3. As relacións de conflito entre a Administración xeral do Estado/administracións xerais das comunidades autónomas e as entidades locais; 4.4. As relacións de conflito entre entidades locais.—5. BIBLIOGRAFÍA: 5.1. Bibliografía citada; 5.2. Bibliografía recomendada.

1. INTRODUCIÓN: DELIMITACIÓN, TIPOLOXÍA E RELEVANCIA SISTÉMICA

1. As distintas **entidades territoriais** que compoñen España (o Estado central, as comunidades autónomas, as provincias, os concellos, as illas e outras posibles entidades locais, como as comarcas) manteñen diversas relacións políticas e xurídicas entre si. A ciencia política fala aquí, de forma xenérica, de "relacións intergobernamentais". A maioría destas relacións entre entidades territoriais son, propiamente, **relacións interadministrativas**. E iso é así porque os suxeitos implicados son normalmente as administracións públicas daquelas entidades territoriais (a Administración xeral do Estado ou a Administración xeral dunha comunidade autónoma) ou porque aquelas entidades territoriais son, en si mesmas, administracións públicas (como ocorre coas administracións locais). Sentada esta premisa, as relacións interadministrativas pódense definir como aquelas **relacións xurídicas que establecen entre si dúas ou máis administracións** públicas territoriais ou xerais, de forma directa ou indirecta (a través dun ente instrumental, como un organismo autónomo, unha axencia ou unha entidade pública empresarial: *supra* § 8.2), no exercicio das competencias que, de acordo co ordenamento xurídico, lle corresponde a cada unha delas, para garantir a efectiva e correcta actuación das devanditas facultades.

2. No dereito español **non existe unha regulación unitaria** deste particular tipo de relacións xurídicas. Nesta lección vaise analizar, fundamentalmente, a regulación da Lei 40/2015, do 1 de outubro, de réxime xurídico do sector público (LRXSP). Pero esta lei non abarca todo o réxime das relacións interadministrativas. A súa disciplina está fragmentada en diferentes normas, cuxa aplicación depende, por unha banda, do tipo de relación de que se trate —tradicionalmente, atendendo ao seu contido, dividíronse en relacións de **colaboración**, de **control** e de **conflito**— e, por outra banda, das administracións que, en cada caso, interveñen. Como guía para unha comprensión sistemática das distintas relacións interadministrativas, esta lección pódese sintetizar no seguinte esquema:

CLASES	SUBCLASES	TÉCNICAS ADMINISTRATIVAS
Colaboración	Asistencia e auxilio	Convenio
	Cooperación	Plan
	Coordinación	Órganos mixtos
Control	Administrativo	Requirimento de información, suspensión, ordes e instrucións, substitución, aprobación superior
	Xudicial	Suspensión e anulación
Conflito	Constitucional Contencioso-admvo.	Suspensión e anulación

3. Sen ánimo de exhaustividade, pódese sinalar que, na actualidade, a **regulación das relacións interadministrativas** se pode atopar na Constitución de 1978 (en diante, CE), onde hai distintos preceptos que inciden sobre diversos aspectos destas, como os artigos 103, 145, etc…; a Lei orgánica 2/1979, do 3 de outubro, do Tribunal Constitucional (en diante, LOTC); a Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases de réxime local (en diante, LBRL); a Lei 29/1998, do 13 de xullo, da xurisdición contencioso-administrativa (en diante, LXCA) e a xa mencionada LRXSP. Ademais, a estas normas xerais, hai que engadir numerosas leis sectoriais que dedican parte do seu articulado á disciplina das relacións interadministrativas nos concretos sectores que regulan; trátase tanto de disposicións estatais (como, por exemplo, a Lei 33/2003, do 3 de novembro, do patrimonio das administracións públicas, que as inclúe no seu título VIII), como autonómicas.

4. En xeral, a regulación das relacións interadministrativas contida na **LRXSP de 2015** constitúe unha ordenación moito máis detallada e precisa que a recollida na previa Lei 30/1992, do 26 de novembro, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común (LRXPAC). A devandita norma procede a unha notable individuación e definición dos principios que as rexen e das técnicas a través das cales operan estes principios, o cal supón un considerable avance respecto da parca enumeración que se realizaba na LRXPAC, malia que aínda non se pode considerar que esteamos ante unha normación madura, porque o resultado alcanzado aínda presenta algunhas **imprecisións e lagoas** que é necesario aclarar e satisfacer. Ha de advertirse, en primeiro lugar, que o enunciado do título III da LRXSP resulta equívoco en canto reducionista, xa que esa lei **non regula todas as relacións interadministrativas**, senón só as de colaboración nas súas diferentes especies, pero non as de control ou conflito. Doutra banda, débese sinalar que o artigo 140.1.c) da LRXSP contén un concepto impreciso de colaboración interadministrativa (*infra* § 13.17).

5. É necesario subliñar o feito de que a LRXSP, no campo que lle é propio (as relacións interadministrativas de colaboración), **cambia a orde de prelación das fontes** no ámbito das relacións das entidades locais con outras administracións. Así, consonte o derrogado artigo 9 da LRXPAC, as relacións entre a Administración xeral do Estado e/ou as administracións xerais das comunidades autónomas e das entidades locais rexíanse, en primeiro termo, pola normativa en materia de réxime local e, supletoriamente, pola regulación das relacións interadministrativas contida no título I da LRXPAC; agora, pola contra, o artigo 140.2 da LRXSP establece que, no non previsto no seu título III, as relacións entre a Administración xeral do Estado e/ou as administracións xerais das comunidades autónomas e das entidades locais se ordenarán pola normativa en materia de réxime local.

6. Doutra banda, en segundo lugar, hai que resaltar o feito de que a disposición adicional terceira, "Relacións coas cidades de Ceuta e Melilla", ordena que o disposto na LRXSP sobre as relacións entre a Administración xeral do Estado e as administracións xerais das comunidades autónomas sexa de aplicación ás relacións coas **cidades de Ceuta e Melilla** na medida en que afecte o exercicio das competencias estatutariamente asumidas por estas.

7. Para concluír esta breve aproximación ao obxecto desta lección, é necesario destacar a **crecente importancia** deste tipo de relacións nos Estados modernos. A súa cada vez maior relevancia deriva do **tránsito** do **Estado totalitario preconstitucional** ao **Estado democrático constitucional**.

8. O **Estado totalitario preconstitucional** fundábase sobre os **principios de centralismo** (que postula que a consecución de todos os intereses da colectividade social deben corresponder a unha soa Administración territorial, a Administración estatal —da cal os entes locais son meras extensións—, para o que o ordenamento xurídico ha de outorgarlle á mesma a totalidade das potestades públicas) e **xerarquía** (segundo o cal as diferentes persoas xurídico-públicas han de estar en relación de subordinación —en concreto, os entes locais respecto da Administración estatal—).

9. O **Estado democrático constitucional**, que se pode definir como un **Estado composto**, baséase no **principio de descentralización** (o cal esixe que, para a mellor e máis eficiente consecución dos intereses da colectividade social, a prosecución destes debe corresponder a distintas persoas xurídico-públicas —no caso español, aglutinadas arredor de tres niveis territoriais: estatal, autonómico e local—, para o que o ordenamento xurídico debe atribuír a cada unha das devanditas instancias as competencias precisas e outorgarlle as potestades públicas necesarias) e no **principio de autonomía** (que impón a atribución, por parte do ordenamento xurídico, dunha esfera de intereses propios para o seu goberno e administración a cada persoa xurídico-pública á que a Constitución lle recoñece autonomía, nun determinado ámbito territorial, e que implica a concesión a estas da capacidade de xestión independente dos asuntos relacionados cos devanditos intereses propios, en particular, da facultade de autonormarse).

10. Como é obvio, no caso do **Estado preconstitucional**, a unidade, a coherencia e, de forma correlativa, a eficiencia da acción pública estaban garantidas, na medida en que aquela estaba encomendada, en esencia, a unha soa persoa pública, a Administración do Estado, que, ademais, gozaba, sen ningunha dúbida, dunha posición xerarquicamente superior ás demais administracións, as cales estaban subordinadas aos seus ditados e sometidas a fortes controis por esta. En consecuencia, unha Administración executaba a maior parte das políticas públicas e dirixía e controlaba de maneira ríxida aqueloutras que decidía deixar en mans das demais; así, loxicamente, o marco para a existencia de relacións de colaboración interadministrativa era mínimo, moi pequeno o ámbito das relacións de conflito (que, como é evidente, só podían ter lugar entre as administracións subordinadas e non entre a Administración supraordenada e as subordinadas) e, pola contra, era moi amplo o espectro das relacións de control, tanto polo seu número como pola súa natureza.

11. No actual **Estado constitucional composto**, a situación descrita cambia de modo radical. A existencia dunha **pluralidade de entidades territoriais** que, constitucionalmente, teñen garantida a súa autonomía (aínda que é certo que gozan de diferentes niveis de autonomía —as comunidades autónomas gozan dun maior grao de autonomía que os entes locais—) implica que, a cada unha delas, o ordenamento xurídico lle confire determinadas funcións e poderes para o logro de concretos e específicos fins de interese da colectividade social de referencia destas (principio de competencia: *supra* § 8.4). A partir de aquí, cada Administración pública (a Administración xeral do Estado, a Administración de cada comunidade autónoma, cada Administración local) actúa dentro do marco competencial asignado á entidade territorial autónoma da que forman parte (Estado central, comunidade autónoma, provincia, concello, illa, comarca, etc.). Pero a distribución teórica e técnica das devanditas atribucións e potestades efectuada polo ordenamento nunca é perfecta; e iso é así porque non sempre é posible deslindar, de forma exhaustiva, os intereses de cada concreta colectividade territorial sobre unha mesma realidade fáctica (persoal e territorial), os cales moitas veces, de maneira inevitable, se entrecruzan e xorden, en consecuencia, **superposicións de ámbitos competenciais** ou **baleiros competenciais**.

12. En definitiva, a autonomía recoñecida ás diferentes entidades territoriais sobre a base da necesariamente imperfecta distribución competencial tradúcese, na práctica, por unha banda, nunha forte tendencia das correspondentes administracións públicas á **actuación independente** para a consecución dos seus particulares

fins, sen consideración dos obxectivos de interese público perseguidos polas demais (e iso a pesar do deber constitucional de colaborar entre si, consagrado no art. 140.1.c) LRXSP) e, por outra banda, ao **conflito** pola defensa dos respectivos ámbitos de actuación (entendidos moitas veces de forma extensa).

13. A solución á problemática da ineficacia e ineficiencia da acción pública que ocasionan estes comportamentos non pode ser xa a aplicación do principio de xerarquía e, en consecuencia, o recurso á superior dirección dunha Administración pública sobre as demais, como sinalou, de modo reiterado, a xurisprudencia do Tribunal Constitucional. Tampouco parece posible acudir, xenericamente, a unha versión dulcificada do devandito principio, como sería o **principio de primacía dunhas administracións territoriais sobre outras** —derivado, pola súa vez, do principio de unidade consagrado no artigo 2 da CE—, en virtude dunha "xerarquización natural dos intereses" cuxa consecución teñen encomendadas cada unha delas. Isto é así porque non é fácil soster que exista e como se presenta tal xerarquización.

14. Á luz do **principio de autonomía** (en virtude do cal, cada Administración territorial, nun plano de paridade, ten, constitucional e legalmente, recoñecido un ámbito de actuación propio), do **principio democrático** (segundo o cal nun Estado constitucional democrático ningunha decisión tomada por maioría pode anular radicalmente os dereitos das minorías) e do **principio de subsidiariedade** (consonte o que é necesario garantir que as decisións se tomen o máis preto posible do cidadán, sendo preciso controlar, de forma permanente, que as actuacións que se van realizar no ámbito estatal/autonómico se xustifican ante a ausencia de adecuadas posibilidades de actuación no nivel autonómico/local), é posible defender que non todas as decisións que unha Administración territorial superior pretenda adoptar para a consecución dun interese, cuxa tutela lle fose atribuída, vai prevalecer sempre, e en todo caso, sobre as decisións que teñan intención de poñer en marcha outras instancias territoriais para a defensa dos intereses cuxa realización lles fose encomendada.

15. En todo caso, **a xerarquización de intereses** non parece que poida ser meramente tácita, senón que ha de vir **fixada pola Constitución e as normas** (explícita ou implicitamente); e só cando estas establezan a prevalencia duns intereses sobre outros poderá pretenderse facer valer esta. Ademais, esta solución da **prevalencia**, por imperativo do principio constitucional de colaboración interadministrativa (*infra* § 13.17), só poderá ser empregada como ***ultima ratio***. Aplicarase, de forma exclusiva, nos supostos onde non sexa posible harmonizar dalgún modo todos os intereses presentes e será a máxima da ponderación de todos os intereses públicos afectados a regra xeral que se seguirá (é dicir, no caso de que entren en conflito dous ou máis intereses públicos, a solución non será impoñer un sobre outro, senón lograr a satisfacción de ambos no máximo grao posible).

16. Por outra banda, e como argumento *a fortiori*, hai que subliñar que a opción dunha Administración de facer primar unha determinada decisión, porque ten atribuído un interese prevalente, non conta coa mesma forza, xurídica e fáctica, que, no seu momento —no seo do Estado preconstitucional—, tiñan as actuacións da Administración xerarquicamente superior, xa que esta decisión pode ser combatida polas demais administracións implicadas. En consecuencia, a solución aos citados problemas de ineficacia e ineficiencia da actuación administrativa e, polo tanto, a clave para que o Estado constitu-

cional composto funcione de maneira adecuada está, en primeiro lugar, en **articular normativamente a mellor distribución posible** das competencias e en definir a importancia relativa dos diferentes intereses en xogo en cada caso, e, por outra banda, en deseñar e poñer en práctica un completo **sistema de relacións interadministrativas**, creando (e perfeccionando continuamente) os necesarios mecanismos e técnicas de colaboración, control e conflito.

2. AS RELACIÓNS DE COLABORACIÓN

2.1. Aproximación: definición e caracterización xeral

17. Desde os inicios do actual Estado constitucional existiu unha alta imprecisión arredor dos conceptos de **"coordinación"**, **"colaboración" e "cooperación"** interadministrativas. Tradicionalmente, antes da aprobación da vixente LRXSP en 2015, a xurisprudencia, as leis e a práctica administrativa utilizaban o termo "colaboración" nun sentido amplo. Por unha banda, a xurisprudencia constitucional referíase ao deber " de colaboración" que lles incumbe a todas as administracións públicas (STC 18/1982) co fin de conseguir unha actuación pública coherente ou "coordinada". E asumíase con naturalidade que o cumprimento dese deber constitucional xenérico de colaboración se producise mediante instrumentos cooperativos ou voluntarios, como os chamados "convenios de colaboración" (regulados no art. 8 LRXPAC de 1992). Aínda hoxe, a LBRL mantén unha comprensión ampla da colaboración interadministrativa (arts. 10.1, 58.1, 103, 117.1 LBRL) que ben se pode expresar mediante "órganos de cooperación conxuntos" (art. 120 *bis* LBRL).

18. A idea de colaboración como un deber constitucional xeral está hoxe expresamente presente no artigo 140.1.c) da LRXSP, que define a **colaboración** como o **deber** que ten toda Administración pública de **actuar de forma conxunta** co resto de entidades do sector público para o logro de **fins comúns**. Porén, no artigo 142 da LRXSP enúncianse unhas concretas "técnicas de colaboración" distintas das técnicas de cooperación (arts. 145-154 LRXSP). Parecería entón que o deber constitucional de colaboración non se alcanza xa mediante instrumentos de cooperación (como os convenios ou os órganos mixtos), senón polas técnicas específicas (de auxilio, intercambio de datos, etc.) aos que o artigo 142 da LRXSP cualifica como "técnicas de colaboración". Co fin de facer coherente a LRXSP co concepto de colaboración na xurisprudencia constitucional, así como co concepto de colaboración e cooperación presente noutras leis administrativas (como a LBRL), pódese considerar que o artigo 140.1.c) da LRXSP, ao cualificar a colaboración como "deber", se refire a aquel deber xenérico de colaboración entre todas as administracións públicas enunciado na xurisprudencia constitucional. Este deber xeral de colaboración tanto se pode cumprir mediante técnicas de cooperación interadministrativa voluntaria (*infra* § 13.28) como a través de diversas técnicas de asistencia ou auxilio ás que o artigo 142 da LRXSP denomina "técnicas de colaboración" (*infra* § 13.27). En suma, nesta lección considérase que o xenérico deber de colaboración que enuncia o artigo 140.1.c) da LRXSP tanto se pode cumprir mediante as "técnicas de colaboración" ás que se refire

o artigo 142 da LRXSP como mediante outros instrumentos de cooperación voluntaria (como os convenios interadministrativos regulados no art. 47 LRXSP).

19. Conforme ao exposto, pódese afirmar que **as relacións interadministrativas de colaboración** son aquelas conexións que establecen entre si varias entidades do sector público, **voluntaria ou forzosamente**, para ordenar o exercicio conxunto, simultáneo ou sucesivo das súas competencias co fin de coordinar, cooperar ou auxiliarse na planificación ou execución das actividades que pretenden desenvolver para perseguir a realización de concretos obxectivos de interese público, cuxa consecución o ordenamento xurídico lles encomendou, de modo que estas actuacións alcancen a maior eficacia e/ou eficiencia posible na obtención de tales resultados.

2.2. Os principios que rexen as relacións de colaboración

20. As relacións de colaboración interadministrativa aséntanse nun metaprincipio, a "**lealdade institucional**" (individuado, inicialmente, pola xurisprudencia constitucional e, a continuación, positivizado, primeiro, no art. 4.1 LRXPAC e no art. 55 LBRL e, actualmente, no art. 3.1.e) LRXSP) que opera a través de dous apotegmas esenciais: o principio de respecto competencial e o principio de boa coadministración.

21. O **principio de respecto competencial** imponlles ás administracións públicas o cumprimento de dúas obrigacións na súa actuación: unha positiva e outra negativa. En sentido positivo, no desenvolvemento das súas funcións, as entidades do sector público han de adecuarse á orde de distribución de competencias establecido na Constitución e nos estatutos de autonomía e na normativa do réxime local (art. 140.1.b) LRXSP). En sentido negativo, á hora de realizar as tarefas que teñen encomendadas, as administracións han de respectar o exercicio lexítimo polas outras entidades públicas das súas competencias (art. 141.1.a) LRXSP) e as consecuencias que deste deriven para as propias (art. 55.a) LBRL). Isto é, ningunha delas debe obstaculizar ou dificultar coa súa actuación a execución das funcións propias doutra Administración (STC 64/1990).

22. O **principio de boa coadministración** é unha declinación do principio de boa administración propia dos Estados compostos. En xeral, o citado apotegma esixe que os poderes públicos sirvan con obxectividade os intereses xerais, para o que adoptarán, de forma transparente, participativa e motivada, as decisións que, de maneira máis eficaz e eficiente posible, permitan a súa consecución efectiva. Nos Estados cunha estrutura multinivel, isto implica, ademais, que a actividade das diferentes administracións con competencias nun mesmo ámbito de interese xeral ha de realizarse de forma concertada, para garantir que se alcance, do mellor modo posible, a satisfacción daquel. En sentido estrito, realmente, baixo esta denominación de principio de boa coadministración, non se acha unha única pauta, senón un feixe de criterios de actuación de alcance e contido moi diversos. De entre eles, cabe destacar os seguintes, individuados na LRXSP: o canon de actuación sistémica coherente, o

canon de actuación sistémica eficiente e o canon de actuación sistémica responsable, igualitaria e solidaria.

23. Consonte o **canon de actuación sistémica coherente**, as administracións han de **ponderar**, no exercicio das competencias propias, a totalidade dos intereses públicos implicados e, en concreto, aqueles cuxa xestión lles estea encomendada a outras entidades do sector público (art. 141.1.b) LRXSP e art.55.b) LBRL). Ademais, neste ámbito, a LBRL grava ás entidades locais co deber de valorar o impacto que as súas actuacións, en materia orzamentaria e financeira, puidesen provocar no resto das administracións públicas (art. 55.c) LBRL). Doutra banda, para a efectiva realización deste principio, a LRXSP, no seu artigo 141.1.c), imponlles a todas as administracións a obrigación de lles facilitar ás demais as referencias que precisen sobre a actividade que estas desenvolven no exercicio das facultades que teñen atribuídas. No mesmo sentido, o artigo 55.d) da LBRL obriga ás entidades locais a facilitarlles ás outras administracións a información sobre a propia xestión que sexa relevante para o adecuado desenvolvemento por estas dos seus labores. A devandita información só poderá negarse motivadamente cando os datos solicitados teñan carácter confidencial ou reservado (art. 141.2 LRXSP, no mesmo sentido pronúnciase o art. 14.1.k) da Lei 19/2013, do 9 de decembro, de transparencia, acceso á información pública e bo goberno). A obrigación de información das entidades locais ás administracións xerais do Estado e das comunidades autónomas está reforzada no artigo 56 da LBRL, o cal esixe a remisión de todos os seus actos ou acordos e de toda a información e informes que se lles soliciten, co fin de permitir o control daquelas por estas.

24. O principio xeral de lealdade institucional, así como os concretos mandatos de respecto e ponderación das competencias e intereses doutras administracións públicas pode **determinar a invalidez** de decisións administrativas. Así, un plan urbanístico municipal que prevé unha nova urbanización moi próxima ao municipio veciño debe necesariamente ponderar os intereses destoutro municipio. De non facelo así, o plan urbanístico infrinxe o artigo 3.1.e) da LRXSP e, polo tanto, é nulo.

25. Pola súa vez, para a consecución óptima do **canon de actuación sistémica eficiente**, a LRXSP imponlles, entre outras, dúas cargas concretas ás entidades do sector público. En primeiro lugar, a LRXSP, en xeral, ordénalles a todas as administracións **prestar**, no ámbito propio, **a asistencia que outras puidesen solicitar** para o eficaz exercicio das súas competencias (art. 141.1.d), no mesmo sentido pronúnciase o artigo 55.d) da LBRL). Este deber reitérase, de forma específica, para a Administración xeral do Estado, as das comunidades autónomas e as entidades locais, en relación coa execución dos actos que haxan de realizarse ou teñan efectos fóra dos seus respectivos ámbitos territoriais (art. 141.3 LRXSP). Agora ben, esta obrigación de asistencia ou auxilio puntual ten certos límites, establecidos, de modo taxativo, na propia LRXSP. Así, o artigo 141.2 da LRXSP establece que a colaboración e axuda requiridas poderán negarse cando o organismo público ou a entidade do que se solicitan non estea facultado para prestalas, consonte o previsto na súa normativa específica, non dispoña de medios suficientes para iso ou cando, de facelo, se causase un prexuízo grave aos intereses cuxa tutela ten encomendada ou ao cumprimento das súas propias funcións. Nestes supostos, de conformidade co citado precepto, a negativa para prestar a asistencia comunicaráselle motivadamente á Administración solicitante. En segundo lugar,

nun ámbito específico, o dos recursos públicos, a LRXSP, co fin de lograr un funcionamento sistémico eficiente, impón **compartir o uso de recursos comúns**, salvo que non resulte posible ou que se xustifique o seu emprego individual en termos de mellor aproveitamento dos citados medios (art. 140.1.f) LRXSP).

26. De conformidade co **canon de actuación sistémica responsable, igualitaria e solidaria**, as diferentes administracións públicas actúan e relaciónanse con outras entidades do sector público: en primeiro lugar, asumindo plena responsabilidade no cumprimento das obrigacións e compromisos que adquirisen (art. 140.1.g) LRXSP); en segundo lugar, garantíndolle a igualdade no exercicio efectivo dos seus dereitos a toda a cidadanía, sen permitir trabas ou complicacións derivadas da articulación composta do Estado (art. 140.1.h) LRXSP), e, en terceiro lugar, asegurando a efectividade da solidariedade interterritorial consagrada pola Constitución (art. 140.1.i) LRXSP).

2.3. A tipoloxía das relacións de colaboración

2.3.1. As relacións de auxilio e asistencia

27. As relacións de auxilio e asistencia establécense cando, nun caso concreto, unha Administración non está en condicións para levar a cabo o completo e correcto desempeño dunha función propia, polo que se ve obrigada a solicitarlle a outra ou a outras entidades públicas, apelando ao **principio de lealdade institucional** (**canon de actuación sistémica eficiente**), as axudas puntuais necesarias para lograr a súa adecuada execución. Neste sentido, o artigo 55.e) da LBRL establece que a Administración xeral do Estado, as administracións xerais das comunidades autónomas e as entidades locais, consonte o principio de lealdade institucional, nas súas relacións recíprocas, deberán prestar, no ámbito propio, a cooperación e asistencia activas que as outras administracións puidesen precisar para o eficaz cumprimento das súas tarefas. Os instrumentos xurídicos para o auxilio ou asistencia poden ser máis ou menos formais. Os actos xurídicos máis formalizados a través dos cales se canalizan estas relacións de auxilio e asistencia son, fundamentalmente, as **encomendas de xestión** intersubxectivas (*supra* § 8.4) e os **convenios** interadministrativos (*infra* § 13.46), o obxecto dos cales é moi variado: a asistencia técnica, xurídica e o asesoramento en xeral, a cesión de bens ou recursos humanos, etc. Á parte destas asistencias ou auxilios máis formalizados, a asistencia ou auxilio pode consistir nunha **simple solicitude ou requirimento** dunha Administración pública a outra, que a receptora está obrigada a atender (art. 141.2 LRXSP). Por exemplo, durante a última fase da pandemia da covid-19 (terminado o estado de alarma), as limitacións horarias fixadas polas autoridades sanitarias autonómicas contaban, para o seu efectivo cumprimento, coa asistencia das policías locais (dependentes dos seus correspondentes concellos).

2.3.2. As relacións de cooperación

28. As relacións de cooperación teñen lugar cando varias administracións **perseguen un mesmo fin de interese público**, ben porque todas elas teñen atribuído o labor de exercer unha mesma potestade sobre unha determinada materia (como a promoción do turismo nunha comarca, para a cal son competentes tanto o Estado como unha comunidade autónoma, a provincia e os municipios concernidos) ou ben porque unha entidade ten encomendada a función de actuar unha competencia sobre a devandita materia e outra ou outras teñen como facultade a cooperación en tal desempeño. Un exemplo disto último é a competencia provincial de "cooperación xurídica, económica e técnica" cos municipios [do seu territorio] (art. 36.1.b) LBRL). En calquera destes supostos, estas administracións, en virtude do principio de lealdade institucional —canon de actuación sistémica eficiente (*supra* § 13.25)—, han de **obrar conxuntamente**, contribuíndo en paridade de condicións ás accións en que se concrete a execución da competencia de que se trate, co fin último de reunir os medios necesarios para o seu exercicio ou de optimizar o uso dos recursos existentes. Os instrumentos a través dos cales, normalmente, se articulan as relacións de cooperación son os **plans** (*infra* § 13.51) e os **convenios** interadministrativos (*infra* § 13.46). Actualmente, os artigos 140.1.d) e 143.2 da LRXSP dispoñen que a formalización de relacións de cooperación requirirá a **aceptación expresa** das partes, formulada en acordos de órganos de cooperación ou en convenios.

2.3.3. As relacións de coordinación

29. O artigo 140.1.e) da LRXSP refírese expresamente á coordinación como unha **obrigación administrativa**, a de "garantir a coherencia das actuacións das diferentes administracións públicas afectadas por unha mesma materia para a consecución dun resultado común". A partir de aquí, e a falta de maior regulación expresa na LRXSP, pódese afirmar que as relacións de coordinación se producen cando varias administracións públicas que posúen **distintas competencias** que inciden sobre unha mesma realidade, atribuídas a cada unha delas para a tutela de **diferentes obxectivos públicos**, pretenden actuar para exercer tales facultades. Nestes supostos, estas administracións, por imperativo constitucional, **han de colaborar** ordenando o exercicio das súas potestades de modo que logren unha única solución global que satisfaga, na maior medida posible, todos os intereses xerais presentes da forma máis eficaz e eficiente. Trátase de evitar, por unha banda, a execución de actividades illadas (xa que, en ocasións, isto supón a reiteración de actuacións, o que, consecuentemente, determina unha diminución do grao de eficiencia da xestión pública) e, por outra banda, a realización de actividades diverxentes, na medida en que moitas veces estas se neutralizan entre si ao buscar resultados total ou parcialmente opostos e dar lugar así a situacións de ineficacia da acción pública.

30. A falta de maior regulación na LRXSP, pódese considerar que as relacións de coordinación se poden presentar baixo dúas especies, en función das competencias

substantivas ou estruturais que posúen as administracións implicadas. Distínguese así entre **autocoordinación e heterocoordinación**, aínda que o artigo 140.1.e) da LRXSP parece suxerir que nas relacións de coordinación hai unha Administración pública ("singularmente a Administración xeral do Estado") nunha posición superior, directiva ou supraordenada, o que se pode cualificar como heterocoordinación, o noso dereito tamén prevé relacións de coordinación nas que varias administracións públicas están en posición de igualdade (autocoordinación).

31. As relacións de coordinación, na súa especie de **autocoordinación**, aparecen cando todas as administracións implicadas posúen distintas competencias substantivas en asuntos específicos relacionados coa mesma realidade fáctica.

32. Nestes casos, as entidades actuantes, que se atopan en **posición paritaria**, han de disciplinar unitaria e coherentemente as actividades que se van realizar para lograr a consecución de todos os intereses presentes, mediante o emprego de técnicas de colaboración voluntaria, como, por exemplo, os convenios interadministrativos (*infra* § 13.46), os plans ou programas conxuntos de actuación (*infra* § 13.12) ou a articulación de órganos de composición mixta (*infra* § 13.57).

33. Un exemplo deste suposto de **autocoordinación** ante o entrecruzamento de competencias substantivas pódese atopar na planificación e execución de **infraestruturas de carácter xeral** (como portos e aeroportos), onde se entrelazan as funcións da Administración xeral do Estado relativas á súa localización e as facultades das comunidades autónomas (e entidades locais) sobre urbanismo e/ou ordenación do territorio e protección do medio ambiente. Nestes casos, as administracións interesadas deben, utilizando algunha das técnicas antes indicadas, atopar unha solución pactada que satisfaga, de forma adecuada, todos os intereses públicos presentes (*vid.* as SSTC 56/1986, 227/1988, 149/1991, 36/1994, 77/1994, 13/1998, 40/1998, 166/2000, 164/2001, 204/2002, etc.).

34. A LRXSP, de modo pouco preciso, non prevé de forma individualizada este tipo de relacións, senón que engloba esta forma de coordinación dentro dun **concepto amplo de cooperación** ao definir esta como aqueles supostos nos que dous ou máis administracións públicas, de maneira voluntaria e en exercicio das súas competencias, asumen compromisos específicos a prol dunha acción común (art. 140.1.d). A diferenza entre un suposto de cooperación e un suposto de autocoordinación radica en que, no primeiro, se non se chega a un acordo, tan só se dá lugar á imposibilidade de levar a cabo a acción de modo conxunto, coa consecuente violación abstracta do deber de colaboración, pero sen que se poida recorrer a unha canle xurídica de reacción para reclamar o seu cumprimento; mentres que, no segundo caso, no da autocoordinación, se non se alcanza un consenso sobre o modo en que cada unha das administracións debe exercer as súas competencias e, en consecuencia, non se logra a autocoordinación, pasarase a unha situación de desavinza, que se terá que resolver polas vías específicas que establece a normativa reguladora das relacións interadministrativas de conflito.

35. As relacións de coordinación, na súa especie de **heterocoordinación**, xorden cando unha das administracións públicas presentes posúe unha **competencia estrutural**, como pode ser a garantía da coherencia e unidade do sistema administrativo global ou sectorial, estatal ou autonómico (con independencia de que esta entidade poida ser tamén titular de facultades materiais en xogo na devandita situación) e as demais administracións públicas posúen distintas **competencias substantivas** que inciden sobre a mesma realidade. Nestes casos, a Administración que ten atribuída a competencia estrutural asume o papel de ente coordinador e goza, en consecuencia, de **poderes de dirección**, máis ou menos amplos, que se traducen na posibilidade de ditar directrices, elaborar plans, etc. Así, por exemplo, as deputacións provinciais (*su-*

pra § 11.5) teñen atribuída a competencia de "coordinación da prestación unificada" de certos servizos municipais, como os de tratamento de residuos (art. 36.1.c) LBRL).

36. A **maior ou menor intensidade** das prerrogativas que posúe a Administración coordinadora depende dos niveis territoriais que estean implicados. Así, hai que distinguir a orientación que a Administración xeral do Estado pode realizar respecto da actividade das comunidades autónomas e a dirección que a Administración xeral do Estado e as administracións xerais das comunidades autónomas, pola súa vez, poden realizar sobre a actuación dos entes locais radicados no seu territorio.

37. No primeiro suposto, a **Administración xeral do Estado** goza de facultades de coordinación sobre a acción das comunidades autónomas en virtude do establecido no artigo 149.1 da CE números: 13, "coordinación da planificación xeral da actividade económica"; 15, "coordinación xeral da investigación científica e técnica" e 16, "coordinación xeral da sanidade". Ademais, o Tribunal Constitucional recoñeceu supostos de coordinación da actividade das comunidades autónomas pola Administración xeral do Estado que non están directa e especificamente previstos na Constitución, pero que manteñen conexión e ancoraxe nalgúns dos alí contidos (SSTC 134/2011, 215/2014, 101/2016, 79/2017 e 14/2018). Estas potestades de coordinación da Administración xeral do Estado poden traducirse en diferentes modalidades de intervención, como a aprobación de ordenacións técnicas (SSTC 32 e 34/1983), o establecemento de actos de homologación e de rexistro (SSTC 71/1983, 87/1985, 157/1985 e 111/1986), a imposición da elaboración de plans económico-financeiros (STC 134/2011) ou a retención de recursos económicos (STC 101/2016).

38. No segundo suposto, a coordinación do exercicio **das funcións das entidades locais** entre si e respecto das competencias das demais administracións públicas, realizada pola Administración xeral do Estado e polas administracións xerais das comunidades autónomas, ou a coordinación por unha entidade local (como a provincia) do exercicio das funcións doutras entidades locais (como os concellos), poderá ter lugar, consonte o disposto nos artigos 10, 59 e 62 da LBRL, cando unha lei lles confira ás devanditas administracións tal facultade. Este apoderamento, xeralmente, concrétase na atribución da capacidade de aprobar plans sectoriais, de obrigado cumprimento para os entes locais. Nesta categoría pódense incluír, entre outros, os plans ou proxectos sectoriais de incidencia supramunicipal, ao abeiro dos cales se realizaron actuacións industriais, residenciais, dotacionais, etc.

39. Como se pode inferir do que se acaba de expoñer, no noso sistema, a utilización de técnicas e instrumentos de heterocoordinación require a observancia **de cinco límites**.

40. Primeiro. Esíxese que os supostos de heterocoordinación estean **expresamente previstos** no ordenamento xurídico, en forma de atribucións competenciais constitucional, estatutaria ou legalmente encomendadas á Administración chamada a exercer as funcións de Administración coordinadora e que estas atribucións sexan **suficientemente predeterminadas**, isto é, que se achen previstas con suficiente grao de detalle, en especial, o que se refire ás condicións e límites da heterocoordinación (SSTC 32/1983, 80/1985, 27/1987, 111/2016 e 82/2020).

41. Segundo. A atribución dunha función de heterocoordinación ha de responder á **protección de intereses xerais superiores** (SSTC 111/2016 e 82/2020). Así, no momento de fixar normativamente os supostos nos que procede a heterocoordinación e no acto de poñer en marcha os mecanismos para actuala, é necesario asegurarse, no primeiro dos casos, de que existen e, no segundo dos supostos, de que concorren os presupostos que permiten o recurso a esta: a necesidade de garantir a

coherencia e unidade dun sistema administrativo para salvagardar intereses xerais superiores, cando se achan presentes diferentes intereses públicos, cuxa tutela se atopa atribuída a distintas administracións públicas.

42. Terceiro. Á hora de conferir unha potestade de heterocoordinación ha de ponderarse o **criterio de subsidiariedade da heterocoordinación** fronte á autocoordinación (art. 59 LBRL e as SSTC 14/2018 e 82/2020). Ha de verificarse que os procedementos de autocoordinación son ineficaces ou manifestamente inadecuados. A heterocoordinación ten que presentarse como a alternativa eficaz menos restritiva para a salvagarda de intereses xerais superiores e como a que produce máis beneficios que prexuízos desde o punto de vista da autonomía.

43. Cuarto. No deseño e na actuación do concreto mecanismo de heterocoordinación que pretenda empregarse, ha de observarse o **principio de proporcionalidade** (SSTC 154/2015, 111/2016 e 82/2020). Así, a configuración do devandito instrumento debe ser o menos lesiva posible para a autonomía das entidades coordinadas (en ningún caso se pode chegar a situalas nunha posición de dependencia xerárquica ou case xerárquica; nesta liña: STC 27/1987) e o seu alcance ha de ser o estritamente indispensable para lograr a harmonización da actuación de todas as administracións implicadas. Polo tanto, as ferramentas de heterocoordinación deben fixar o marco dentro do cal han de operar as administracións coordinadas e establecer as directrices conforme ás cales estas deben obrar dentro do devandito cadro, e serán tales limitacións negativas e positivas as mínimas indispensables para lograr un resultado coherente e harmónico, eficaz e eficiente, de modo que, necesariamente, tras a activación das citadas engrenaxes, as entidades coordinadas gocen dun ámbito propio de acción no que exercer as súas propias competencias (SSTC 306/2000 e 45/2001). Este ámbito ha de ser maior ou menor en función do grao de autonomía constitucionalmente recoñecida aos entes coordinados en cada caso (STC 14/2018).

44. Quinto. Na formulación e na aplicación do instrumento de heterocoordinación polo que se opte, ha de observarse o **principio de participación**. Este esixe, por unha banda, que os entes coordinados coñezan, con carácter previo, o contido do instrumento de heterocoordinación e, por outra banda, que estes entes poidan intervir de forma efectiva, para tratar de harmonizar os seus intereses cos intereses xerais superiores que coa heterocoordinación se tratan de salvagardar (*vid.* a STC 82/2020). Así, por exemplo, se a coordinación consiste na aprobación dun plan que harmoniza as actuacións das administracións coordinadas, estas últimas han de poder participar na elaboración do plan.

2.4. Os instrumentos técnicos a través dos cales se canalizan as relacións de colaboración

45. O catálogo dos sistemas de colaboración entre administracións **non é un elenco pechado**, como se pode deducir, claramente, do artigo 144.1 da LRXSP. Os mecanismos que, hoxe en día, empregan as entidades públicas para levar a cabo a

colaboración entre elas pódense clasificar, consonte o seu carácter, en **instrumentos informais**, que son aqueles que non se concretan en ningún tipo de actuación administrativa normativamente definida e que consisten, en esencia, en reunións e contactos entre os responsables das diferentes administracións (estes poderían ter, na actualidade, un amplo campo de aplicación ao abeiro do artigo 144.1.e) da LRXSP que prevé como unha técnica a colaboración interadministrativa para a aplicación coordinada da normativa reguladora dunha determinada materia), e **instrumentos formais**, que responden a un tipo concreto de actividade administrativa legal ou regulamentariamente preestablecida. Estes instrumentos formais, en función de cal sexa o seu tipo de articulación, pódense dividir en a) **instrumentos de natureza funcional**, que son aqueles que non implican a creación dunha estrutura administrativa para o seu desenvolvemento e b) **instrumentos de natureza orgánica**, que son aqueles que supoñen a creación dunha estrutura administrativa para a súa actuación. Hai que sinalar que existe unha **certa preferencia normativa polo emprego de instrumentos de natureza funcional** fronte a instrumentos de natureza orgánica, debido ao seu menor impacto económico. Así, por exemplo, o artigo 57.3 da LBRL establece que a constitución dun consorcio só poderá ter lugar cando a colaboración non se poida formalizar a través dun convenio e sempre que, en termos de eficiencia económica, aquela permita unha asignación máis eficiente dos recursos económicos.

2.4.1. Instrumentos de colaboración de natureza funcional

46. Os **convenios interadministrativos de colaboración** pódense definir como aqueles negocios xurídicos vinculantes, bilaterais ou plurilaterais que a) formalizan entre si, en posición de igualdade, as entidades do sector público de dereito público (non ligadas por unha relación de instrumentalidade) como tales; b) teñen por obxecto a disciplina do exercicio conxunto das súas competencias (propias ou delegadas) ou da utilización conxunta dos medios, servizos e recursos necesarios para o seu exercicio (non teñen por obxecto, en consecuencia, en ningún caso prestacións propias dos contratos do sector público); c) non implican a cesión de competencias, de ningún xeito; e d) buscan como fin coordinarse, cooperar ou auxiliarse na planificación ou execución de concretas actividades de utilidade pública que pretenden desenvolver para perseguir un obxectivo común de interese público, de tal forma que estas actuacións conxuntas alcancen a maior eficacia e eficiencia posible na consecución de tal resultado e, polo tanto, que se mellore a xestión pública á vez que se cumpre coa lexislación de estabilidade orzamentaria e sostibilidade financeira.

47. Os convenios interadministrativos son unha especie do xénero dos **acordos interadministrativos de colaboración** dentro da cal destacan **os protocolos xerais de actuación** (ou protocolos), que son meros acordos de carácter declarativo ou programático, na medida en que só conteñen declaracións de intencións de carácter xeral ou simplemente expresan a vontade das partes subscritoras para actuar. Limítanse, en consecuencia, a establecer pautas de orientación política sobre a actuación das entidades asinantes nunha cuestión común ou a fixar o marco xeral e a metodoloxía

para o desenvolvemento da colaboración nunha área de interrelación competencial ou nun asunto de mutuo interese. Así, estes acordos non conteñen cláusulas que impliquen actuacións concretas e, polo tanto, non supoñen a formalización de compromisos xurídicos precisos e esixibles. Como exemplo deste tipo de pactos pódese citar o Protocolo xeral de actuación entre o Consorcio para o Tratamento dos Residuos Urbanos de Navarra, a Mancomunidade da Comarca de Pamplona e o Goberno de Navarra para a colaboración en actividades sobre residuos domésticos e comerciais.

48. Dentro do conxunto dos convenios interadministrativos de colaboración, en función do seu grao de vinculación é posible distinguir entre a) **convenios marco**, que son acordos que, malia conteren cláusulas susceptibles de xerar obrigacións xurídicas, esixen de forma expresa para a súa efectividade a formalización de convenios de colaboración de desenvolvemento nos que se concreten e especifiquen estas obrigacións; e b) **convenios de colaboración ou convenios de cooperación**, que son pactos en cuxas cláusulas se establecen obrigacións xurídicas concretas, perfectamente delimitadas, como, por exemplo, achegar medios económicos, materiais ou persoais específicos, elaborar programas ou executar determinadas actuacións.

49. A regulación dos **convenios interadministrativos de colaboración** contida na LRXSP aplícase a todos os tipos destes salvo a: a) os convenios interadministrativos subscribidos **entre dúas ou máis comunidades autónomas** para a xestión e prestación de servizos propios destas, que se rexerán en canto aos seus supostos, requisitos e termos polo previsto nos seus respectivos estatutos de autonomía. O artigo 145.2 da CE establece, por unha banda, que os estatutos das diferentes comunidades autónomas poderán prever os supostos, requisitos e termos en que estas poderán formalizar convenios entre si para a xestión e prestación de servizos propios, así como o carácter e efectos da correspondente comunicación destes ás Cortes Xerais, e, por outra banda, que, nos demais supostos, os acordos de cooperación entre as comunidades autónomas necesitarán a autorización das Cortes Xerais; b) os convenios interadministrativos de colaboración que se subscriban con **administracións públicas estranxeiras** ou con suxeitos de dereito internacional; neste suposto, tales acordos estarán sometidos ao ordenamento xurídico interno que determinen as partes, na medida en que non son nin tratados internacionais, nin acordos internacionais administrativos, nin acordos internacionais non normativos. Nesta última categoría poden encaixar os convenios de cooperación transfronteiriza de comunidades autónomas e entidades locais con entidades territoriais estranxeiras para a prestación conxunta de servizos públicos.

50. A devandita **disciplina xeral dos convenios interadministrativos de colaboración**, contida nos artigos 48 a 53 da LRXSP, regula algúns aspectos esenciais destes instrumentos xurídicos, como os seus requisitos de validez e eficacia (en especial, desde o punto de vista financeiro); o seu contido mínimo; os trámites preceptivos para a súa subscrición, entre os que destaca a elaboración dunha memoria xustificativa; a súa remisión ao Tribunal de Contas; os seus efectos; a súa extinción, por cumprimento ou resolución e os efectos desta. Ademais, o artigo 57 da LBRL complementa este marco normativo engadindo que, no ámbito local, a subscrición de convenios

deberá mellorar a eficiencia da xestión pública, eliminar duplicidades administrativas e cumprir coa lexislación de estabilidade orzamentaria e sostibilidade financeira. Se noutro tempo houbo dúbidas sobre a **vinculación das partes** ao acordado nun convenio administrativo, tanto a xurisprudencia como implicitamente os artigos 47.1, 49 d) e 51 c) da LRXSP deixaron claro que as administracións públicas partes nun convenio están obrigadas ao seu cumprimento e pódeno demandar ante a xurisdición contencioso-administrativa (STS do 18 de febreiro de 2018, ECLI:ES:TS:2018:474).

51. Os **plans e programas conxuntos** son instrumentos que as administracións empregan para tratar de satisfacer intereses públicos cuxa consecución require o desenvolvemento dun grupo de proxectos concomitantes, aínda que diversos. Con carácter xeral, estes instrumentos adoitan conter un diagnóstico da situación existente nun determinado ámbito; un prognóstico da súa evolución; os obxectivos de interese público que se pretenden alcanzar no devandito ámbito, establecendo un cadro de prioridades; un programa sistemático de actuación en función daqueles, onde se especifiquen as actividades que se van realizar, as achegas de medios persoais, materiais e financeiros necesarios e os órganos responsables da súa realización ou achega; a duración do plan ou programa, anual ou plurianual, e os mecanismos de seguimento, avaliación e modificación deste. Neste sentido, no artigo 151 da LRXSP prevese que as conferencias sectoriais poderán adoptar plans conxuntos de carácter multilateral entre a Administración xeral do Estado e as das comunidades autónomas para comprometer actuacións conxuntas para a consecución dos obxectivos comúns, que terán a natureza de acordo da Conferencia Sectorial e se publicarán no *Boletín Oficial do Estado* (*infra* § 13.59).

52. Os **procedementos conxuntos** consisten na participación dunha ou varias administracións nun procedemento que lle corresponde instruír a outro ente público, podendo articularse esta intervención mediante a colaboración en consultas, a formulación de alegacións ou a emisión de informes preceptivos ou facultativos. Na actualidade, pódese afirmar que, implicitamente, estes mecanismos de colaboración foron recoñecidos, con alcance xeral, no artigo 144.f) da LRXSP, ao prever este precepto a emisión de informes non preceptivos co fin de que as diferentes administracións expresen o seu criterio sobre propostas ou actuacións que incidan nas súas competencias. Neste sentido, o artigo 56.3 da LBRL dispón que a Administración xeral do Estado e as das comunidades autónomas deberán facilitar o acceso dos representantes legais das entidades locais aos instrumentos de planificación, programación e xestión de obras e servizos que lles afecten directamente, e o artigo 58.2 da LBRL establece a) que as administracións que teñan atribuídas a formulación e aprobación de instrumentos de planificación deberán outorgarlles ás restantes unha participación que permita harmonizar os intereses públicos afectados e b) que, na determinación de usos e na adopción de resolucións en materia de concesións ou autorizacións relativa ao dominio público, será requisito indispensable para a súa aprobación o informe previo dos concellos en cuxo territorio se atope este dominio público.

53. Finalmente, como outros instrumentos de colaboración de natureza funcional, pódense mencionar as encomendas de xestión, disciplinadas no artigo 11 da

LRXSP (*supra* § 8.4), o encargo a medios propios, a transferencia de tecnoloxía entre administracións e a reutilización de sistemas e aplicacións por estas, reguladas nos artigos 158 e 157 da LRXSP ou a subministración de información, datos, documentos ou medios probatorios que estean a disposición do organismo ou da entidade a que se dirixe a solicitude e que a Administración demandante precise dispoñer para o exercicio das súas competencias, previsto no artigo 142.a) e b da LRXSP. En particular, este último instrumento conta cunha disciplina específica no artigo 155 da LRXSP, intitulado "Transmisións de datos entre administracións públicas", referida ao cumprimento das esixencias do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeo e do Consello, do 27 de abril, relativo á protección das persoas físicas no que respecta ao tratamento de datos persoais e á libre circulación destes datos e polo que se derroga a Directiva 95/46/CE e da Lei orgánica 3/2018, do 5 de decembro, de protección de datos persoais e garantía dos dereitos dixitais.

2.4.2. Instrumentos de colaboración de natureza orgánica

54. Os mecanismos formais de natureza orgánica poden desagregarse en dous grupos, en función de **se a estrutura administrativa creada ten personalidade xurídica** ou non. Dentro dos primeiros, englóbanse as mancomunidades, os consorcios, as sociedades interadministrativas, as fundacións interadministrativas e as asociacións privadas de entes públicos (*supra* § 8.4). A LRXSP non consagra expresamente a eventualidade de que dúas ou máis administracións constitúan unha destas entidades, cousa que sucede na práctica desde hai décadas, senón que tan só prevé a posibilidade de que unha entidade pública participe en organismos ou entes dependentes ou vinculados a outra Administración diferente (art. 144 c) LRXSP). Polo seu lado, a LBRL, no seu artigo 57, si que dispón que a cooperación económica, técnica e administrativa entre a Administración local e as administracións xeral do Estado e das comunidades autónomas, tanto en servizos locais como en asuntos de interese común, poderá ter lugar mediante a constitución de consorcios.

55. Pola súa vez, no segundo conxunto (**instrumentos de natureza orgánica sen personalidade xurídica**), é necesario facer unha última dicotomía entre mecanismos orgánicos non tipificados e mecanismos orgánicos tipificados, dependendo de se estes foron incluídos ou non, de forma expresa, no elenco dos recollidos na LRXSP, na LBRL ou en normas autonómicas.

56. Dentro do conxunto de órganos non tipificados pola LRXSP, o máis relevante é, sen ningunha dúbida, a **Conferencia de Gobernos das Comunidades Autónomas**. Esta configúrase como un órgano de colaboración horizontal (isto é, sen a participación do Goberno da nación) entre os diferentes gobernos autonómicos cuxa finalidade é asegurar a autocoordinación das competencias comúns a todas as comunidades autónomas intervenientes (neste sentido, cabe destacar que abordaron cuestións como a incidencia da actividade subvencional do Estado nas competencias autonómicas ou o deseño do proceso de formación da vontade do Estado ante a Unión Europea).

57. A LRXSP, respecto dos **instrumentos de natureza orgánica sen personalidade xurídica,** establece tanto a constitución polas entidades do sector público de

órganos de colaboración, co fin de deliberar e, de ser o caso, acordar medidas en materias sobre as que teñan competencias as diferentes administracións públicas (144.1.a) LRXSP), como a participación en órganos consultivos doutras administracións públicas (144.1.b) LRXSP). Acto seguido, esta norma fixa as bases comúns aplicables aos órganos de colaboración, definíndoos e configurándoos como un *numerus apertus* (art. 145.1 LRXSP), establecendo o seu réxime xurídico, en xeral (art. 145.2 LRXSP), e, en especial para aqueles nos que participe a Administración xeral do Estado (art. 145.3 LRXSP), e fixando unhas normas mínimas de funcionamento (arts. 145.4 LRXSP e 147.3 LRXSP). O elenco de órganos de colaboración tipificados pola LRXSP está integrado pola Conferencia de Presidentes, as conferencias sectoriais, as comisións bilaterais de cooperación e as comisións territoriais de cooperación.

58. A **Conferencia de Presidentes** é, segundo o artigo 146 da LRXSP, un órgano de colaboración multilateral entre o Goberno da nación e os respectivos gobernos das comunidades e cidades autónomas que ten por obxecto a deliberación de asuntos e a adopción de acordos de interese para todos eles.

59. As **conferencias sectoriais** constitúen órganos de colaboración, de composición multilateral e ámbito sectorial determinado, que reúnen, como presidente, ao membro do Goberno que, en representación da Administración xeral do Estado, resulte competente por razón da materia que en cada unha delas se aborda, e os correspondentes membros dos órganos de goberno, en representación das comunidades autónomas e das cidades de Ceuta e Melilla (por exemplo, Conferencia Sectorial de Igualdade, Conferencia Sectorial de Educación, Conferencia Sectorial de Transformación Dixital ou Conferencia Sectorial do Plan Nacional sobre Drogas). As súas resolucións poden revestir a forma de recomendacións, a través das cales se expresa a opinión da conferencia sectorial nun asunto que se somete á súa consideración, ou acordos, que constitúen un compromiso de actuación. Estes últimos son vinculantes e esixibles nos termos da LXCA para todos os membros da conferencia, se se trata dunha materia na que o Estado exerce funcións de heterocoordinación, e, nos demais casos, exclusivamente, para quen os subscribe (art. 151 LRXSP).

60. As **comisións bilaterais de cooperación**, segundo o artigo 153 da LRXSP, son órganos de colaboración de composición bilateral que reúnen, por un número igual de representantes, membros do Goberno e membros do consello de goberno da comunidade autónoma ou representantes da Cidade de Ceuta ou da Cidade de Melilla e que exercen funcións de consulta e adopción de acordos que teñan por obxecto a mellora da autocoordinación entre as respectivas administracións en asuntos que afecten de forma singular á comunidade ou cidade autónoma. Hai que subliñar que o previsto na LRXSP será de aplicación sen prexuízo das peculiaridades que, consonte as finalidades básicas previstas, se establezan nos estatutos de autonomía en materia de organización e funcións das comisións bilaterais. Por último, hai que destacar respecto das comisións bilaterais que estas teñen unha importante función no ámbito da redución da conflitividade ante o Tribunal Constitucional por discrepancias sobre a constitucionalidade das leis, disposicións ou actos con forza de lei, na medida en que constitúen unha sede de negociación para alcanzar consensos interpretativos (art. 33 da Lei orgánica 2/1979, do 3 de outubro, do Tribunal Constitucional: LOTC).

61. As **comisións territoriais de coordinación**, de conformidade co artigo 154 da LRXSP, configúranse como órganos de colaboración de composición multilateral entre administracións cuxos territorios sexan coincidentes ou limítrofes, para mellorar a autocoordinación da prestación de servizos, previr duplicidades e mellorar a eficiencia e a calidade dos servizos.

62. O artigo 58 da LBRL disciplina os **órganos de colaboración entre a Administración xeral do Estado ou as das comunidades autónomas e os entes locais**. Este precepto establece que as leis do Estado ou das comunidades autónomas poderán crear, para a coordinación administrativa, órganos de colaboración das administracións correspondentes coas entidades locais. Estes órganos, que serán uni-

camente deliberantes ou consultivos, poderán ter ámbito autonómico ou provincial e carácter xeral ou sectorial. Tanto a Administración xeral do Estado como as das comunidades autónomas poderán participar nos respectivos órganos de colaboración establecidos por cada unha delas.

63. Actualmente, no ámbito estatal existen órganos de encontro permanente entre a **Administración Xeral do Estado e os entes locais** (a Comisión Nacional de Administración Local, regulada nos artigos 117 a 119 LBRL e no Real decreto 427/2005, do 15 de abril, polo que se regula a composición, as funcións e o funcionamento da Comisión Nacional de Administración Local, e as comisións provinciais de colaboración, disciplinadas no Real decreto 3489/2000, do 29 de decembro, polo que se regula a natureza, composición e funcións das comisións provinciais de colaboración do Estado coas corporacións locais) e entre a Administración xeral do Estado, as comunidades autónomas e os entes locais (a Conferencia Sectorial de Asuntos Locais, establecida no art. 120 bis LBRL, e a Conferencia de Cidades**,** prevista no art. 138 LBRL**)**. En canto ás comunidades autónomas, hai que sinalar que tamén moitas delas crearon órganos de encontro coas entidades locais radicadas no seu territorio, como é o caso, por exemplo, das **comisións autonómicas de Administración local**.

3. AS RELACIÓNS DE CONTROL

3.1. Aproximación: caracterización xeral e tipoloxía

64. As relacións de control son aquelas que se establecen entre dúas administracións públicas cando unha delas, que ten atribuída, constitucional ou legalmente, a competencia de **comprobar a adecuación ao ordenamento xurídico** da actividade ou inactividade doutra Administración, exerce esta facultade. Non se inclúen aquí outras relacións interadministrativas, como as que derivan do control de eficacia ou do control contable e da xestión económica financeira (*infra* § 33.2).

65. O alcance da competencia de control dunhas administracións sobre outras e, en consecuencia, a intensidade da supervisión, varía en función de dous parámetros: o grao de autonomía da Administración vixiada (así, o control da Administración xeral do Estado sobre as administracións xerais das comunidades autónomas, que gozan do máximo nivel de autonomía política, non pode ser igual de intenso que a supervisión que a Administración xeral do Estado ou as propias administracións xerais das comunidades autónomas exercen sobre as entidades locais) e o obxecto do control (a supervisión pode ser máis ampla, intensa, cando se trate de comprobar a corrección do exercicio de competencias que a Administración controlada exerce por delegación da Administración controlante [*supra* § 8.4] e terá que ser menos intenso cando a Administración controlante supervisa o exercicio de competencias propias da Administración controlada).

3.2. As relacións de control entre a Administración xeral do Estado e as administracións xerais das comunidades autónomas

66. Como se apuntou, no exercicio de competencias propias, o grao de autonomía do que gozan as comunidades autónomas no noso sistema impide, de modo

ordinario, o control administrativo destas por parte da Administración xeral do Estado. En consecuencia, este control só é posible, de forma absolutamente extraordinaria (*vid.* a STC 185/2016), como último recurso (STC 215/2014), cando as vías xerais de supervisión resultasen insuficientes para asegurar a orde constitucional (STC 89/2019).

67. O **artigo 155 CE** prevé que, se unha comunidade autónoma non cumpre as obrigacións que a Constitución ou outras leis lle impoñen ou actúa de forma que atente de modo grave contra o interese xeral de España, o Goberno, logo de requirimento ao presidente ou presidenta da comunidade autónoma (consonte os requisitos individuados pola xurisprudencia constitucional: SSTC 89/2019 e 90/2019), e, no caso de non ser atendido, coa aprobación por maioría absoluta do Senado, pode adoptar as medidas necesarias (isto é, calquera disposición que, sendo precisa, resulte proporcionada e sexa a menos gravosa posible) para obrigar á comunidade autónoma ao cumprimento forzoso das devanditas obrigacións ou para a protección do mencionado interese xeral. Para a execución das devanditas medidas, o Goberno poderá darlles instrucións a todas as autoridades das comunidades autónomas, nos termos marcados polas SSTC 89/2019 e 90/2019 (ambas as dúas referidas ao Real decreto 944/2017, do 27 de outubro, polo que o Goberno de España substitúe funcionalmente ao Consello de Goberno da Generalitat de Catalunya).

68. Pola contra, o que si é perfectamente posible é que a Administración xeral do Estado controle o exercicio polas comunidades autónomas das competencias que aquela **delegase** nestas. Neste sentido, o artigo 153 b) da CE establece que o control da actividade dos órganos das comunidades autónomas o exercerá o Goberno, logo do ditame do Consello de Estado, cando se trate do control do exercicio de facultades correspondentes a materias de titularidade estatal que o Estado transfira ou delegue nas comunidades autónomas, mediante lei orgánica, consonte o artigo 150.2 da CE e este control debe realizarse, en todo caso, con suxeición ás formas que reservou o Estado na devandita lei. Así, o artigo 20 da Lei orgánica 5/1987, do 30 de xullo, de delegación de facultades do Estado nas comunidades autónomas en relación cos transportes por estrada e por cable, prevé que "os actos e acordos que diten as comunidades autónomas no exercicio de funcións delegadas e que vulneren as normas ou disposicións estatais poderán ser suspendidos polo ministro de Transporte, Turismo e Comunicacións".

3.3. As relacións de control entre a Administración xeral do Estado/administracións xerais das comunidades autónomas e as entidades locais

69. Do teor literal do artigo 7 da LBRL pódese inferir que as entidades locais teñen **tres tipos de competencias**: atribuídas por delegación, "distintas das propias" e competencias propias (*supra* § 13.11).

70. Respecto das **competencias delegadas**, o artigo 7.3 da LBRL precisa que estas se exercen nos termos da delegación, que pode prever técnicas de dirección e control de oportunidade por parte da Administración atribuínte (o Estado ou a comunidade autónoma) que, en todo caso, haberán de respectar a potestade de autoorganización dos servizos das entidades locais.

71. No referente ás competencias que o artigo 7.4 da LBRL denomina "distintas das propias" (e que a STC 41/2016, FJ 10 d) cualificou como competencias **"propias xerais"**), o propio artigo 7.4 da LBRL dispón que as entidades locais só poderán exercer competencias distintas das propias e das atribuídas por delegación cando non se poña en risco a sostibilidade financeira do conxunto da facenda municipal, consonte os requirimentos da lexislación de estabilidade orzamentaria e sostibilidade financeira e non se incorra nun suposto de execución simultánea deste servizo público con outra Administración pública (prohibición de duplicidade). Para estes efectos, serán necesarios e vinculantes os informes previos da Administración estatal ou autonómica competente por razón de materia nos que se sinale a inexistencia de duplicidades, e da Administración (estatal ou autonómica) que teña atribuída a tutela financeira sobre a sostibilidade financeira das novas competencias.

72. Estes **informes vinculantes**, introducidos na reforma da LBRL que levou a cabo a Lei 27/2013, do 27 de decembro, de racionalización e sostibilidade da Administración local (LRSAL), no contexto de lograr a superación da Gran Recesión, teñen como finalidade limitar a asunción de competencias polas entidades locais; aínda que, malia o Tribunal Constitucional non consideralos un mecanismo de control (STC 41/2016), é posible defender, como fai Manuel Rebollo Puig (REBOLLO, 2019) que tal é a súa natureza. Trátase de controis previos de legalidade.

73. Pola contra, respecto das **competencias propias**, o artigo 7.2 da LBRL dispón que se exercen en réxime de autonomía e baixo a propia responsabilidade, atendendo sempre á debida coordinación na súa programación e execución coas demais administracións públicas. En consecuencia, formulouse neste ámbito das competencias propias dos entes locais se cabe o control do seu exercicio por outras administracións públicas, é dicir, se os controis administrativos sobre os entes locais no exercicio de competencias propias son compatibles coa súa autonomía constitucionalmente garantida e, no caso de que a resposta sexa afirmativa, cal ha de ser a súa configuración.

74. Para resolver estas cuestións, é necesario, por unha banda, concretar, adaptándoa ao ámbito das relacións entre o Estado e/ou as comunidades autónomas e as entidades locais, a definición das relacións de control que se deu ao comezo da presente epígrafe e, por outra banda, levar a cabo un detallado estudo da devandita definición co obxectivo de individuar os elementos que caracterizan os controis sobre os entes locais, a taxonomía posible dos devanditos controis e as súas principais manifestacións.

75. Así, para comezar, estas relacións de control pódense definir como aquelas relacións que se establecen entre a Administración xeral do Estado ou as administracións xerais das comunidades autónomas, por unha banda, e as entidades locais, por outra, como consecuencia do exercicio polas primeiras dunha competencia consistente na confrontación por parte destas dunha ou dun conxunto de accións ou omisións, ou ben dunha proposta de acción dun ente local en exercicio dunha competencia propia cun referente, que pode ser un complexo normativo ou unha valoración da realidade que serve de soporte fáctico á actividade ou inactividade do ente local derivando da devandita confrontación: no caso de que se produza unha discordancia entre a actuación do ente local e o referente, ben a adopción dunha medida por parte

das administracións controlantes ou ben a produción automática dun efecto previsto polo ordenamento xurídico para este suposto; ou, no caso de que non haxa tal discordancia, a manifestación, expresa ou tácita, de conformidade coa citada actuación por parte da Administración controlante.

76. Conforme á xurisprudencia constitucional (entre outras, SSTC 4/1981 e 154/2015), os controis administrativos sobre os entes locais **son constitucionais** se están previstos en normas legais, son concretos e puntuais —non xenéricos e indeterminados—, van precedidos dun requirimento previo, teñen por obxecto actos nos que incidan intereses supralocais e velan pola legalidade da actuación local, e, só excepcionalmente, pola súa oportunidade, se existe xustificación constitucional para iso.

77. Na actualidade, **a LBRL** regula, dentro do seu título V, "Disposicións comúns ás entidades locais", no capítulo II, "Relacións interadministrativas", e no capítulo III, "Impugnación de actos e acordos e exercicio de accións", o sistema xeral de control sobre as entidades locais. A través destes preceptos establécese que, se a Administración xeral do Estado ou as administracións xerais das comunidades autónomas, no ámbito das súas respectivas competencias, entenden que se un acto dun ente local vulnera o ordenamento xurídico (art. 65 LBRL), menoscaba as súas competencias, interfire no seu exercicio ou excede da competencia do devandito ente (art. 66 LBRL), aquelas administracións han de recorrer á xurisdición contencioso-administrativa para que esta suspenda e anule tal acto.

78. É dicir, o lexislador español optou, con carácter xeral, por reconducir o control interadministrativo sobre os entes locais a un **control xudicial** sobre os entes locais, convertendo moitas relacións de control interadministrativo en relacións de conflito interadministrativo, as cales se explicarán máis adiante. Non obstante, a LBRL prevé tres mecanismos excepcionais de control administrativo xenérico dos entes locais polas administracións territoriais superiores e un conxunto de controis administrativos específicos.

79. Os **mecanismos excepcionais** de control xenérico son, en primeiro lugar, a **disolución** dos órganos das corporacións locais, acordada polo Consello de Ministros, a iniciativa propia e con coñecemento do consello de goberno da comunidade autónoma correspondente ou a solicitude deste e, en todo caso, logo do acordo favorable do Senado, no caso de que a xestión dos devanditos órganos, gravemente danosa para os intereses xerais, supoña un incumprimento das súas obrigacións constitucionais (art. 61 LBRL). Ese foi o caso, por agora único, da disolución do Concello de Marbella por medio Real decreto 421/2006, do 7 de abril.

80. En segundo lugar, a Administración xeral do Estado ou as administracións xerais das comunidades autónomas, nos seus respectivos ámbitos competenciais, poden **subrogarse**, logo de requirimento, no lugar dunha entidade local que incumpra as obrigacións que lle foron impostas por unha norma legal, cuxa cobertura económica estea garantida, no caso de que tal incumprimento afecte o exercicio das competencias estatais ou autonómicas (art. 60 LBRL).

81. E, en terceiro lugar, o delegado do goberno na correspondente comunidade autónoma, tras requirir, de maneira infrutuosa, a anulación daqueles actos ou acordos ditados por un ente local que atenten de forma grave contra o interese xeral de España, poderá **suspendelos**, e deberá, a continuación, impugnalos ante a xurisdición contencioso-administrativa (art. 67 LBRL).

82. Por outra banda, como se dixo, na LBRL mantense un conxunto de **controis administrativos puntuais**, exercitables polas administracións territoriais su-

periores sobre os entes locais, en diversas materias, baixo a forma de autorizacións (art. 71 LBRL) e aprobacións (art. 86.3 LBRL) de determinados actos. Por exemplo, conforme o artigo 57 da Lei madrileña 9/2001, do 7 de xullo, do solo, a Administración autonómica aproba definitivamente os plans urbanísticos xerais elaborados e aprobados inicialmente polo correspondente concello.

83. Por último, hai que sinalar que este cadro xeral dos controis administrativos sobre os entes locais, deseñado pola LBRL, se completa cos controis previstos no Real decreto lexislativo 781/1986, do 18 abril, polo que se aproba o texto refundido das disposicións legais vixentes en materia de réxime local (arts. 75 e 78), no Real decreto lexislativo 2/2004, do 5 de marzo, polo que se aproba o texto refundido da Lei reguladora das facendas locais (art. 53) e a Lei orgánica 2/2012, do 27 de abril, de estabilidade orzamentaria e sostibilidade financeira (arts. 18.5, 20.2 e 23.4).

84. Esta cuestión dos controis sobre o exercicio das competencias propias dos entes locais, do mesmo xeito que a atribución de potestades de heterocoordinación (*supra* § 13.35), está estreitamente vinculada ao concepto de interese local. No noso sistema, o lexislador, estatal ou autonómico, cando lles atribúe competencias ás diferentes administracións públicas, debe ter en conta os intereses presentes en cada materia. Por conseguinte, á hora de conferir funcións sobre un determinado sector, se neste **só existe un interese local**, ha de atribuírse unha competencia local propia e exclusiva —así, en principio, os entes territoriais superiores, neste campo, non deberían contar con poderes de control sobre a actuación dos entes locais, xa que non se ven afectados os seus intereses—. Pola contra, se no campo en cuestión, o **interese local é prevalente**, pero non exclusivo, debería outorgarse unha competencia propia aos entes locais; non obstante, ao mesmo tempo, ao resto das administracións que teñen encomendada a defensa doutros intereses implicados terían que recoñecérselle as consecuentes facultades de intervención neste ámbito —que se poderían traducir, entre outros mecanismos, en facultades de heterocoordinación ou de control sobre os entes locais (*supra* § 13.35)–. Finalmente, se os intereses que prevalecen son de **natureza supralocal**, a competencia debe atribuírse a unha Administración territorialmente superior; iso si, respectando a participación dos entes locais en defensa dos intereses locais presentes nesta materia. Porén, neste último caso, pode ser conveniente que, aínda que a Administración territorialmente superior teña a titularidade da competencia, en atención aos intereses locais implicados e co fin dunha maior eficacia da actuación pública e da máis intensa participación da cidadanía na xestión pública, se traslade a competencia aos entes locais, a modo de transferencia ou delegación, o que pode implicar, correlativamente, que a Administración superior reserve para si potestades de control sobre os entes locais.

4. AS RELACIÓNS DE CONFLITO

4.1. Aproximación: caracterización xeral e taxonomía

85. As relacións de conflito son aquelas que se establecen entre dúas administracións públicas como consecuencia de que unha acción ou omisión dunha delas produce ben unha **lesión para os intereses da outra** ou ben un quebrantamento do ordenamento xurídico.

86. No dereito administrativo español, tampouco existe, neste subsector das relacións interadministrativas, unha regulación unitaria. A súa disciplina contense en diferentes normas cuxa aplicación depende das administracións que, en cada caso, entren en conflito e do tipo de acción ou omisión que ocasione o conflito. Tendo en conta estes parámetros, é posible distinguir os seguintes tipos de relacións de conflito:

a) relacións de conflito entre a Administración xeral do Estado e as administracións xerais das comunidades autónomas ou entre varias administracións xerais de comunidades autónomas; b) relacións de conflito entre a Administración xeral do Estado ou as administracións xerais das comunidades autónomas e as entidades locais; e c) relacións de conflito entre varias entidades locais.

4.2. As relacións de conflito entre a Administración xeral do Estado e as administracións xerais das comunidades autónomas ou entre as administracións xerais das comunidades autónomas

87. Consonte o artigo 161.1.c) da CE, a resolución dos **conflitos de competencia** entre a Administración xeral do Estado e as administracións xerais das comunidades autónomas e os destas entre si correspóndelle ao Tribunal Constitucional. O obxecto desta contenda é interpretar e fixar a orde competencial contida na Constitución (SSTC 110/1983, 88/1989 e 155/1990), é dicir, o que se discute nesta disputa é a titularidade dunha competencia. A formulación do conflito pode ser consecuencia do ditado dunha determinada disposición, resolución ou acto (conflito positivo), os cales ambos os litigantes entenden que é da súa competencia, ou a omisión de tal disposición, resolución ou acto (conflito negativo), é dicir, ningún dos contendentes se considera facultado para adoptar a decisión de que se trate. A disciplina destas controversias está contida nos artigos 59 e seguintes da LOTC.

88. Pola contra, cando o que se discute é, exclusivamente, o exercicio da competencia a través de **resolucións ou actos administrativos** non procede a interposición dun conflito constitucional de competencias, senón a interposición dun recurso contencioso-administrativo (STC 88/1989), consonte o disposto na LXCA, en particular, no seu artigo 44.

4.3. As relacións de conflito entre a Administración xeral das Estado/administracións xerais das comunidades autónomas e as entidades locais

89. Os conflitos entre a Administración xeral do Estado ou as administracións xerais das comunidades autónomas e as entidades locais poden xurdir como consecuencia da emanación de normas con rango de lei ou ben como consecuencia do ditado de disposicións, resolucións ou actos administrativos.

90. No primeiro caso, estes conflitos soluciónaos o Tribunal Constitucional a través do denominado **"conflito en defensa da autonomía local"**, regulado no capítulo IV da LOTC. No segundo caso, os conflitos resólvense na xurisdición contencioso-administrativa consonte o disposto na Lei 29/1998, do 13 de xullo, reguladora da xurisdición contencioso-administrativa (LXCA), en particular, o seu artigo 44, e de conformidade co establecido nos artigos 65 a 67 da LBRL (*supra* § 13.77).

4.4. As relacións de conflito entre entidades locais

91. Consonte o artigo 50.2 da LBRL, os conflitos de competencias, en sentido amplo, formulados entre diferentes entidades locais serán resoltos pola Administración xeral da comunidade autónoma ou pola Administración xeral do Estado, logo da audiencia das comunidades autónomas afectadas, segundo se trate de entidades pertencentes á mesma ou a distinta comunidade, e sen prexuízo da ulterior posibilidade de impugnar a resolución ditada ante a xurisdición contencioso-administrativa.

92. Nesta liña, o artigo 50.3 LBRL regula un suposto particular de conflito: o do **deslinde territorial**. Esta norma establece ao respecto que as cuestións que se susciten entre concellos pertencentes a distintas comunidades autónomas sobre deslinde dos seus termos municipais resolveranse pola Administración xeral do Estado, logo do informe do Instituto Xeográfico Nacional, da audiencia dos concellos afectados e das respectivas comunidades autónomas e do ditame do Consello 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*, 33.ª ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2022.

Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA e Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de derecho administrativo I*, 20.ª 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*, 26.ª 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*, 18.ª ed., Tecnos, Madrid, 2022.

Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de derecho administrativo general I*, 5.ª 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.