

Rafael  
Urtasun  
Amann

Abogado del  
Estado

## Las Administraciones Públicas y sus relaciones\*

Jornada sobre la nueva Ley de Procedimiento Administrativo.  
A Coruña, 29 de enero de 1993.

### *Cuestiones generales*

Resulta evidente que toda la regulación contenida en el presente Título es una innovación respecto al contenido de la Ley de 1958, como no podía ser de otra forma, dada la diferente configuración del Estado existente en ambos momentos históricos: en 1958 nos encontrábamos ante un Estado fuertemente centralizado, en el que las Comunidades Autónomas no existían y las Corporaciones Locales carecían de la autonomía que la Constitución atribuyó a los municipios y provincias en su artículo 137.

Sin embargo, desde la entrada en vigor de la Constitución española diversos cuerpos legales se ocuparon de

\* El texto del presente estudio figura también incorporado al tomo I de la obra colectiva, "Estudios y comentarios sobre la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común". Editada en el año 1993 por el Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia.

regular las relaciones entre las diversas Administraciones, siendo ejemplo de ello el Capítulo II del Título V del Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que, bajo la rúbrica de "Relaciones interadministrativas", regula las existentes entre las Entidades locales y la Administración del Estado o las Comunidades Autónomas".

Por último, debe señalarse que aún cuando el Título que ahora se analiza se refiere a las Administraciones públicas, los diversos mecanismos en él contenidos sólo son aplicables a la del Estado y las Comunidades Autónomas. Las relaciones existentes entre cualquiera de estas dos y la Administración Local se rigen –art. 9– por lo dispuesto en la legislación básica de régimen local, aplicándose los preceptos del mencionado Título I únicamente de forma supletoria.

### *Principios de las relaciones entre las administraciones públicas*

El artículo cuatro dedica su apartado primero a enunciar los principios que deben obedecer las distintas Administraciones en sus relaciones recíprocas. Se establecen los siguientes:

**1.** La obligación de respetar el ejercicio legítimo de las competencias de las otras Administraciones públicas.

Los mecanismos que el ordenamiento jurídico establece para hacer cumplir esta mutua obligación no se encuentran en la Ley de Procedimiento Administrativo, sino en textos anteriores: así, las controversias competenciales que se produzcan entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas o entre éstas entre sí se solucionan según lo dispuesto en la propia Constitución, cuyo artículo 161.1.c) atribuye competencia al Tribunal Constitucional para conocer de la materia, estando regulado el procedimiento en el Título IV de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. Por su parte, el art. 66 de la Ley de Bases de

Régimen Local establece el procedimiento de impugnación de los acuerdos de las entidades locales que menoscaben competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas.

**2.** La obligación 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 las otras Administraciones.

Esta obligación puede incluso, en casos extremos, dar lugar a la impugnación de la resolución o disposición que la incumpla. Ejemplo de ello es el art. 155 de la Constitución, que se refiere a los casos en que una Comunidad Autónoma no cumple las obligaciones que la Constitución y otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés de España, supuesto en que el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.

Constituye igualmente un claro ejemplo lo dispuesto en el art. 67 de la Ley de Bases de Régimen Local, que permite al Delegado del Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Corporación, suspender los acuerdos de las entidades locales que atenten gravemente contra el interés de España y adoptar las medidas pertinentes a la protección de dicho interés, debiendo impugnarlos en el plazo de diez días ante la Jurisdicción contencioso-administrativa.

**3.** Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias. A estos efectos, así como a efectos de la señalada en el número siguiente, el apartado 2 se refiere a la posibilidad de solicitar cuantos datos, documentos o medios probatorios se hallen a disposición del Ente al que se dirija la solicitud; asistencia que sólo podrá denegarse en los casos señalados en el apartado 3 del propio precepto: cuando el Ente del que se solicita no esté facultado para prestarla o cuando se cause con ello un perjuicio grave a sus intereses o al cumplimiento de sus propias funciones.



Esta obligación debe, sin embargo, ser objeto de ciertas matizaciones. Así, por ejemplo, la reciente Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal impide –art. 19– que los datos de carácter personal recogidos o elaborados por las Administraciones públicas para el desempeño de sus atribuciones sean cedidos a otra **para el ejercicio de competencias diferentes o de competencias que versen sobre materias distintas, salvo –eso sí– cuando la cesión hubiese sido prevista por las disposiciones de creación del fichero o por disposición posterior de igual o superior rango.**

Consecuentemente, los datos que hayan sido obtenidos por una Administración con una finalidad determinada (y no puede olvidarse que la disposición que cree el fichero deberá regular su finalidad –art. 18 de la LO 5/1992–) no podrán ser cedidos a otra Administración para otra finalidad diferente, aun cuando dicha finalidad sea conforme con las competentes de la Administración solicitante.

**4.** Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias.

La propia Ley regula una manifestación de dicha cooperación en sus artículos 5, 6 y 7, que se refieren a las conferencias sectoriales, los convenios de colaboración y los Consorcios.

Los apartados 2, 3 y 4 regulan diversas manifestaciones de esta “cooperación y asistencia”. Ya nos ocupamos anteriormente al tratar de la comunicación de datos entre Administraciones de la asistencia en la materia. Por este motivo se procede a estudiar en este momento únicamente la posibilidad, regulada en el apartado 3, de solicitar asistencia para la ejecución de sus competencias.

La Ley no especifica a qué tipo de asistencia se refiere, por lo que parece evidente que la regulación contenida en el presente precepto está necesitada de una mayor concreción, sin la cual difícilmente se podrá proceder a prestar la colaboración requerida por otra Administración, ante el evidente riesgo de realizar actuaciones para las que la Administración que prestaría la asistencia no esté facultada. En cualquier caso, dicha solicitud de asistencia

nunca podrá suponer un abandono por la Administración solicitante de sus propias competencias, ya que se limita a una asistencia en el ejercicio, sin que ello pueda suponer un traspaso de la competencia por la Administración asistente.

Por otra parte, aun cuando el precepto se refiere a la "ejecución" de competencias, no parece que con ello se esté refiriendo a la ejecución de las resoluciones administrativas regulada en los arts. 93 y siguientes de la propia Ley, sino que debe entenderse que se refiere al "ejercicio" de competencias, concepto más amplio que puede en su caso encuadrar también la ejecución de actos administrativos.

Por último, el apartado cuarto se refiere a la obligación de las diversas Administraciones de colaborar y auxiliarse para aquellas ejecuciones de sus actos que hayan de realizarse fuera de sus respectivas competencias.

No parece en este caso que pueda ser de aplicación lo dicho anteriormente sobre el concepto "ejecución", ya que en este apartado se refiere expresamente a las "ejecuciones" de sus actos que hayan de realizarse fuera de sus respectivos ámbitos de competencias.

Por otro lado, si hay que partir del supuesto de que la ejecución exceda del ámbito de competencias de la Administración que dictó el acto a ejecutar, no parece que en este caso sea suficiente, como sí ocurría anteriormente, una colaboración o auxilio ya que la Administración a la que se prestaría esta colaboración o auxilio carecería, por hipótesis, de competencia para ejercitar su competencia en dicho ámbito. Por este motivo, la totalidad de la actuación ejecutiva deberá verificarse por la Administración colaboradora. Y si con ello ha querido regularse la posibilidad de que los actos administrativos sean ejecutados por Administración distinta de aquella que dictó el acto, cuando ésta carezca de competencias en el caso concreto (por ejemplo, por exceder de su ámbito territorial), parece evidente que el mecanismo legislativo debería haber gozado de una mayor concreción, pues de este modo se atenta contra el orden de competencias establecido en el bloque de la constitucionalidad, con la posibilidad del consiguiente vicio de incompetencia de los actos dictados por la Administración colaboradora.

Por otra parte, parece que la expresión “fuera de sus respectivos ámbitos de competencias” debe entenderse realizada a la falta de competencia territorial, ya que normalmente la falta de competencia objetiva para la ejecución del acto determinaría que la Administración careciera de competencia para haberlo dictado.

En relación con estos apartados debe recordarse que el artículo 15 se refiere a la encomienda de gestión, mecanismo por el cual la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios de la competencia de los órganos administrativos o de las Entidades de Derecho Público podrá ser encomendada a otros órganos o Entidades de la misma o distinta Administración, por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño.

### *Conferencias sectoriales*

El artículo cinco establece la posibilidad de convocar Conferencias sectoriales con el fin de “asegurar en todo momento la necesaria coherencia de la actuación de las Administraciones públicas y... la imprescindible coordinación y colaboración”.

Si todo el Título I, que se refiere a las relaciones entre las Administraciones, tiene dudoso encaje en la Ley, parece más que evidente que este artículo, así como los cinco siguientes nada tienen que ver con el contenido de la Ley, que regula el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común. Pues bien, ni las Conferencias sectoriales, ni los Convenios, ya sean de Conferencia, ya sean de colaboración, forman parte del conjunto de derechos y obligaciones que constituyen el régimen jurídico de las Administraciones públicas, ni forman parte dichos mecanismos de ningún procedimiento administrativo.

En cualquier caso, lo primero que debe resaltarse es que, aun cuando la Ley se refiere en general a las Administraciones, lo cierto es que posteriormente limita la participación a la General del Estado y las Comunidades Autónomas. Dentro de éstas nada hay en la Ley que impida que la convocatoria se limite a las Comunidades que ten-



gan competencia o intereses en la materia. De hecho, el propio ámbito sectorial de la Conferencia lleva a pensar que en muchas ocasiones la convocatoria se referirá a alguna de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, sí parece que deberá convocarse a todas las Comunidades que tengan asumidas competencias en la materia.

Por otra parte, debe resaltarse la preminencia que se atribuye a la Administración del Estado, ya que la convocatoria de la Conferencia corresponde al Ministro o Ministros que tengan competencia sobre la materia, con lo que la fijación del orden del día corresponde igualmente a dicho órgano de la Administración. Sin embargo, esta preminencia parece agotarse en estos aspectos, ya que la Ley no atribuye ninguna otra competencia especial al representante de la Administración estatal.

Añade la Ley que los acuerdos que se adopten podrán formalizarse bajo la denominación de convenios de Conferencia sectorial, cuyos efectos vienen regulados en el art. 8.

### *Convenios de colaboración*

El artículo seis permite al Gobierno de la Nación y a los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas celebrar entre si lo que denomina convenios de colaboración.

No se refiere este precepto, sin embargo, a los convenios que puedan celebrar las Comunidades Autónomas entre si, al amparo de lo dispuesto en el art. 145.2 de la Constitución.

No obstante lo anterior, se plantea el problema de determinar si será necesario, como en el supuesto regulado en el precepto constitucional de que los propios Estatutos prevean dicha competencia. Y parece que la respuesta debe ser negativa, ya que si acudimos a la sentencia del Tribunal Constitucional de 17 de abril de 1986, que enjuició la constitucionalidad de un acuerdo suscrito entre las Comunidades Autónomas de Murcia y Cataluña, el citado precepto no habilita a las Comunidades para es-

tablecer convenios entre ellas, sino que, supuesta esta capacidad, delimita por su contenido los requisitos a que ha de atenerse la regulación de la materia en los Estatutos. Por este motivo, si la Constitución presupone la capacidad negocial de las Comunidades Autónomas, y se remite a los respectivos Estatutos únicamente para la determinación de los supuestos, requisitos y términos en que pueden celebrar Convenios entre si, no parece aceptable extender esta exigencia a supuestos distintos de los expresamente establecidos.

· No será necesario, desde luego, la autorización de las Cortes Generales, como ocurre para los Convenios celebrados entre Comunidades, ya que el art. 8.2 de la Ley se limita a establecer la mera comunicación al Senado, sin exigir ningún tipo de autorización.

En lo que se refiere al contenido del Convenio, plantea una especial problemática el relativo a la financiación, ya que, tal y como establece el art. 134 de la Constitución para el Estado, la aprobación de los Presupuestos Generales corresponde a las Cortes Generales. Igualmente serán competentes las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas intervinientes para la aprobación de sus respectivos presupuestos. Y como la Ley no atribuye ninguna intervención de dichos órganos legislativos, pueden plantearse problemas irresolubles de financiación. Piénsese que para un supuesto similar, la prestación del consentimiento del Estado para obligarse en Convenios internacionales que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública, el art. 94 de la Constitución exige la previa autorización de las Cortes Generales. Si traspolamos dicho precepto al orden interno, hubiese sido conveniente la intervención de las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas.

Debe recordarse, a este respecto, que el art. 60 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria declara nulos los actos administrativos por los que se adquieran compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos. También conviene recordar el art. 61, que se refiere a la autorización o realización de gastos de carácter plurianual, ya que normalmente los Convenios tendrán una duración superior al respectivo ejercicio presupuestario.



Por último, el apartado 3 se refiere a un órgano mixto de vigilancia y control, encargado de resolver los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse.

### *Consorticios*

El artículo séptimo permite la creación de consorcios cuando la gestión del convenio de colaboración haga necesario crear una organización. Tales consorcios tendrán personalidad jurídica y, como se trata de entidades de Derecho público, debe entenderse que gozarán de la consideración de Administración –art. 2.2.–.

Parece que la aprobación de sus Estatutos se verificará en el propio convenio, aún cuando el art. 6 de la Ley no incluye esta circunstancia en el contenido de los mismos, limitándose a señalar –apartado 2.e)– la necesidad o no de establecer una organización para su gestión. En todo caso se deberá fijar en los Estatutos el régimen orgánico, funcional y financiero (en este aspecto es igualmente aplicable lo anteriormente señalado sobre la financiación de los convenios).

En lo que se refiere a los órganos de decisión, no señala la Ley cuales serán éstos, correspondiendo a los propios Estatutos su determinación. Únicamente se establece la necesidad de que estén integrados por representantes de todas las Entidades consorciadas, en la proporción que señalen los propios Estatutos, con lo que resulta necesario que se trate de un órgano colegiado, único medio de garantizar esta representación.

Por último se refiere a la gestión de sus servicios, para lo que podrán utilizarse cualesquiera de las formas previstas en la legislación aplicable a las Administraciones consorciadas. A este respecto, debe resaltarse la posibilidad de creación de sociedades de economía mixta, lo cual complicaría la gestión del servicio (diversas Administraciones colaboran en la gestión de un servicio, creándose una persona jurídica que a su vez participa con una o varias más en la creación de otra persona jurídica distinta).

El artículo ocho, aplicable a los efectos de los convenios enunciados en los artículos anteriores se inicia con una declaración relativa a la competencia: los convenios de Conferencia sectorial y los de colaboración en ningún caso suponen la renuncia a las competencias propias de las Administraciones intervinientes. Esta circunstancia resulta plenamente lógica si tenemos en cuenta que nos encontramos ante la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas, cuyos respectivos ámbitos competenciales vienen fijados por el denominado bloque de la constitucionalidad, y que el art. 150.2 de la Constitución exige una Ley orgánica para que el Estado transfiera o delegue en las Comunidades Autónomas facultades correspondientes a materias de titularidad estatal.

La obligatoriedad para las Administraciones intervinientes se produce desde el momento de la firma, salvo que en ellos se establezca otra cosa, no obstante lo cual deberán publicarse en el Boletín Oficial del Estado o en el Diario Oficial de las respectivas Comunidades Autónomas.

Por último hace referencia la Ley a las cuestiones litigiosas que puedan surgir en su interpretación y cumplimiento, para las cuales atribuye competencia, sin perjuicio de la existencia del órgano mixto de vigilancia y control, al orden jurisdiccional contencioso-administrativo y, en su caso, al Tribunal Constitucional. Ahora bien, a este respecto deben hacerse las siguientes matizaciones:

**1.** La Ley se refiere a las cuestiones que plantee la interpretación y cumplimiento de los Convenios. No será recurrible ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo la celebración de los propios convenios, que sobre todo en el caso de los Convenios de colaboración constituyen clara expresión de la actuación política del gobierno (en el caso de los Convenios de conferencia sectorial falta el requisito de tratarse de actos procedentes del gobierno de la nación, ya que el acuerdo se adopta por el Ministro o Ministros competentes y por los titulares de los órganos de gobierno de la Comunidad Autónoma).

Sin embargo, sí será recurrible ante el tribunal Constitucional la celebración del Convenio, cuando ello suponga un conflicto de competencias entre el Estado y una Comunidad o entre estas entre sí.

**2.** El orden jurisdiccional contencioso-administrativo tiene una naturaleza revisora, lo que exige la existencia de un acto administrativo cuya adecuación al ordenamiento administrativo haya que enjuiciar. Por tanto, debe exigirse que las cuestiones de interpretación y cumplimiento se manifiesten ante una resolución dictada en ejecución del mencionado acuerdo, sin que pueda confundirse la atribución de competencia que se verifica al orden jurisdiccional contencioso-administrativo con una cláusula arbitral.

**3.** La competencia del Tribunal Constitucional viene recogida en la propia Constitución y en su Ley reguladora. Es por ello que la competencia del Tribunal Constitucional para conocer las cuestiones litigiosas que surjan de la interpretación y cumplimiento del Convenio se verá limitada a los supuestos siguientes: las cuestiones de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas y la impugnación por el Gobierno de las disposiciones y resoluciones adoptadas por las Comunidades Autónomas.

**4.** La Ley no regula la competencia de los órganos judiciales para el conocimiento de las cuestiones litigiosas. Ahora bien, si partimos de la necesidad de un acto previo que plantee la cuestión litigiosa, la competencia vendrá determinada por las reglas generales, sobre la base del acto que se impugna.

### ***Relaciones entre la Administración del Estado o la de la Comunidad Autónoma y la Local***

Como señalábamos anteriormente, esta materia se rige por la legislación básica en materia de Régimen Local, aplicándose supletoriamente la regulación contenida en la propia Ley, según aclara el artículo 9 de la nueva Ley.



Dicha regulación está constituida, fundamentalmente, por los arts. 61 y siguientes del Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local, que regulan las siguientes materias:

- 1.** La colaboración del Estado con las Entidades locales, con remisión a la Ley 7/1985, y una especial referencia a la asistencia técnica.
- 2.** La ayuda financiera.
- 3.** La constitución de entes de gestión de carácter público o privado.
- 4.** La referencia a circunstancias concretas que determinan una especial consideración en la colaboración (municipios de reconocido valor histórico-artístico, interés turístico, etc.).
- 5.** La delegación por parte del Estado o las Comunidades Autónomas de ciertas materias en el ejercicio de actividades propias de su competencia.
- 6.** Los acuerdos por los que las Entidades locales asuman o colaboren en la realización de obras o servicios del Estado. 