Traducció al català de:
Manual de Derecho administrativo
Revista de Derecho Público: Teoría y Método
pp. 329-354
Madrid, 2026
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
DOI: 10.37417/ManDerAdm/L13
© Marcos Almeida Cerreda
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License.
Edició i traducció: Fundació Universitat Oberta de Catalunya (FUOC). Creative Commons CC BY SA

LLIÇÓ 13

LES RELACIONS ENTRE ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES

Marcos Almeida Cerreda
Universitat de Santiago de Compostel·la (USC)

SUMARI: 1. INTRODUCCIÓ: DELIMITACIÓ, TIPOLOGIA I RELLEVÀNCIA SISTÈMICA.—2. LES RELACIONS DE COL·LABORACIÓ: 2.1. Aproximació: definició i caracterització general; 2.2. Els principis que regeixen les relacions de col·laboració; 2.3. La tipologia de les relacions de col·laboració: *2.3.1. Les relacions d'auxili i assistència; 2.3.2. Les relacions de cooperació; 2.3.3. Les relacions de coordinació;* 2.4. Els instruments tècnics a través dels quals es canalitzen les relacions de col·laboració: *2.4.1. Instruments de col·laboració de naturalesa funcional; 2.4.2. Instruments de col·laboració de naturalesa orgànica.*—3. LES RELACIONS DE CONTROL: 3.1. Aproximació: caracterització general i tipologia; 3.2. Les relacions de control entre l'Administració General de l'Estat i les administracions generals de les comunitats autònomes; 3.3. Les relacions de control entre l'Administració General de l'Estat/administracions generals de les comunitats autònomes i les entitats locals.—4. LES RELACIONS DE CONFLICTE: 4.1. Aproximació: caracterització general i taxonomia; 4.2. Les relacions de conflicte entre l'Administració General de l'Estat i les administracions generals de les comunitats autònomes o entre les administracions generals de les comunitats autònomes; 4.3. Les relacions de conflicte entre l'Administració General de l'Estat/administracions generals de les comunitats autònomes i les entitats locals; 4.4. Les relacions de conflicte entre entitats locals.—5. BIBLIOGRAFIA: 5.1. Bibliografia citada; 5.2. Bibliografia recomanada.

1. INTRODUCCIÓ: DELIMITACIÓ, TIPOLOGIA I RELLEVÀNCIA SISTÈMICA

1. Les diferents **entitats territorials** que componen Espanya (l'Estat central, les comunitats autònomes, les províncies, els municipis, les illes i altres possibles entitats locals, com les comarques) mantenen diverses relacions polítiques i jurídiques entre si. La ciència política parla aquí, de manera genèrica, de "relacions intergovernamentals". La majoria d'aquestes relacions entre entitats territorials són, pròpiament, **relacions interadministratives**. I això és així perquè els subjectes implicats són normalment les administracions públiques de les entitats territorials (l'Administració General de l'Estat o l'Administració general d'una comunitat autònoma) o perquè les entitats territorials són, en si mateixes, administracions públiques (com succeeix amb les administracions locals). Establerta aquesta premissa, les relacions interadministratives es poden definir com les **relacions jurídiques que entaulen entre si dues o més administracions públiques** territorials o generals, de manera directa o indirecta (a través d'un ens instrumental, com un organisme autònom, una agència o una entitat pública empresarial: *supra* § 8.2), en l'exercici de les competències que, d'acord amb l'ordenament jurídic, corresponen a cadascuna, per garantir l'actuació efectiva i correcta d'aquestes facultats.

2. En el dret espanyol **no existeix una regulació unitària** d'aquest tipus particular de relacions jurídiques. En aquesta lliçó s'analitza, fonamentalment, la regulació de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (LRJSP), però aquesta llei no comprèn tot el règim de les relacions interadministratives. La seva disciplina es troba fragmentada en diferents normes, l'aplicació de les quals depèn, d'una banda, del tipus de relació de què es tracta —tradicionalment, atenent el contingut, s'han dividit en relacions de **col·laboració**, de **control** i de **conflicte**— i, d'altra banda, de les administracions que, en cada cas, hi intervenen. Com a guia per a una comprensió sistemàtica de les diferents relacions interadministratives, la present lliçó es pot sintetitzar en l'esquema següent:

CLASSES	SUBCLASSES	TÈCNIQUES ADMINISTRATIVES
Col·laboració	Assistència i auxili	Conveni
	Cooperació	Pla
	Coordinació	Òrgans mixtos
Control	Administratiu	Requeriment d'informació, suspensió, ordres i instruccions, substitució, aprovació superior
	Judicial	Suspensió i anul·lació
Conflicte	Constitucional Contenciós administratiu	Suspensió i anul·lació

3. Sense ànim d'exhaustivitat, es pot assenyalar que, en l'actualitat, la **regulació de les relacions interadministratives** es pot trobar en: la Constitució de 1978 (CE), en la qual hi ha diferents preceptes que incideixen sobre diversos aspectes d'aquestes relacions, com els articles 103, 145, etc.; la Llei orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC); la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (LBRL); la Llei 29/1998, de 13 de juliol, de la jurisdicció contenciosa administrativa (LJCA), i la ja esmentada LRJSP. A més, a aquestes normes generals, cal afegir-hi nombroses lleis sectorials que dediquen part de l'articulat a la disciplina de les relacions interadministratives en els sectors concrets que regulen; es tracta tant de disposicions estatals (com, per exemple, la Llei 33/2003, de 3 de novembre, del patrimoni de les administracions públiques, que les preveu en el títol VIII) com d'autonòmiques.

4. En general, la regulació de les relacions interadministratives, continguda en la **LRJSP de 2015**, constitueix una ordenació molt més detallada i precisa que la recollida en la Llei prèvia 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC). La norma esmentada fa una notable individuació i definició dels principis que les regeixen i de les tècniques a través de les quals operen aquests principis, la qual cosa suposa un considerable avanç respecte de la breu enumeració que es feia en la LRJPAC, si bé encara no es pot considerar que estem davant una normació madura, perquè el resultat aconseguit encara presenta algunes **imprecisions i llacunes** que és necessari aclarir i satisfer. Cal advertir, en primer lloc, que l'enunciat del títol III de la LRJSP, resulta equívoc, per reduccionista, ja que aquesta Llei **no regula totes les relacions interadministratives**, sinó només les de col·laboració en les diferents espècies, però no les de control o conflicte. D'altra banda, s'ha d'assenyalar que l'article 140.1 *c*) LRJSP conté un concepte imprecís de col·laboració interadministrativa (*infra* § 13.17).

5. És necessari subratllar el fet que la LRJSP, en el camp que li és propi (les relacions interadministratives de col·laboració), **canvia l'ordre de prelació de les fonts** en l'àmbit de les relacions de les entitats locals amb altres administracions. Així, d'acord amb el derogat art. 9 de la LRJPAC, les relacions entre l'Administració General de l'Estat i/o les administracions generals de les comunitats autònomes i les entitats locals es regien, en primer terme, per la normativa en matèria de règim local, i, supletòriament, per la regulació de les relacions interadministratives que conté el títol I de la LRJPAC; ara, per contra, l'article 140.2 LRJSP estableix que, en el que no preveu el títol III, les relacions entre l'Administració General de l'Estat i/o les administracions generals de les comunitats autònomes i les entitats locals s'ordenen mitjançant la normativa en matèria de règim local.

6. D'altra banda, en segon lloc, cal ressaltar el fet que la disposició addicional (DA) tercera, "Relacions amb les ciutats de Ceuta i Melilla", ordena que el que es disposa en la LRJSP sobre les relacions entre l'Administració General de l'Estat i les administracions generals de les comunitats autònomes sigui aplicable a les relacions amb les **ciutats de Ceuta i Melilla** en la mesura en què afecti l'exercici de les competències assumides estatutàriament per aquestes.

7. Per concloure aquesta breu aproximació a l'objecte de la present lliçó, és necessari destacar la **importància creixent** d'aquesta mena de relacions en els estats moderns. La rellevància cada vegada superior deriva del **trànsit** de l'**Estat totalitari preconstitucional** a l'**Estat democràtic constitucional**.

8. L'**Estat totalitari preconstitucional** es fundava sobre els **principis de centralisme** (que postula que la consecució de tots els interessos de la col·lectivitat social ha de correspondre a una sola administració territorial, l'Administració estatal —de la qual els ens locals són meres extensions—, per a la qual cosa l'ordenament jurídic li ha d'atorgar la totalitat de les potestats públiques) i **jerarquia** (segons el qual les diferents persones juridicopúbliques s'han de trobar en relació de subordinació —en concret, els ens locals respecte de l'Administració estatal—).

9. L'**Estat democràtic constitucional**, que es pot definir com un estat **compost**, es basa en el **principi de descentralització** (el qual exigeix que, per a la consecució millor i més eficient dels interessos de la col·lectivitat social, la prossecució d'aquests interessos ha de correspondre a diferents persones juridicopúbliques —en el cas espanyol, aglutinades entorn de tres nivells territorials: estatal, autonòmic i local—, per a la qual cosa l'ordenament jurídic ha d'atribuir a cadascuna d'aquestes instàncies les competències necessàries i atorgar-los les potestats públiques necessàries), i també en el **principi d'autonomia** (que imposa l'atribució, per part de l'ordenament jurídic, d'una esfera d'interessos propis per al seu govern i administració a cada persona juridicopública a la qual la Constitució reconeix autonomia, en un determinat àmbit territorial, i que implica concedir-los la capacitat de gestió independent dels assumptes relacionats amb aquests interessos propis, en particular, la facultat d'autonormar-se).

10. Com és obvi, en el cas de l'**Estat preconstitucional**, la unitat, la coherència i, de manera correlativa, l'eficiència de l'acció pública estaven garantides, en la mesura en què aquella es trobava encomanada, en essència, a una sola persona pública, l'Administració de l'Estat, que, a més, gaudia, sens dubte, d'una posició jeràrquicament superior a les altres administracions, les quals estaven subordinades als seus dictats i sotmeses a forts controls per part seva. En conseqüència, una administració executava la major part de les polítiques públiques i dirigia i controlava de manera rígida les altres que decidia deixar en mans de la resta; així, lògicament, el marc per a l'existència de relacions de col·laboració interadministrativa era mínim; l'àmbit de les relacions de conflicte, molt petit (les quals, com és evident, només podien tenir lloc entre les administracions subordinades, i no entre l'Administració supraordenada i les subordinades), i, per contra, era molt ampli l'espectre de les relacions de control, tant pel nombre com per la naturalesa.

11. En l'actual **Estat constitucional compost**, la situació descrita canvia de manera radical. L'existència d'una **pluralitat d'entitats territorials** que, constitucionalment, tenen garantida l'autonomia (si bé és cert que gaudeixen de diferents nivells d'autonomia —les comunitats autònomes gaudeixen d'un grau més alt d'autonomia que els ens locals—) implica que, a cadascuna, l'ordenament jurídic li confereix determinades funcions i poders per assolir fins concrets i específics d'interès de la col·lectivitat social de referència de les mateixes (principi de competència: *supra* § 8.4). A partir d'aquí, cada administració pública (l'Administració General de l'Estat, l'Administració de cada comunitat autònoma, cada administració local) actua dins del marc competencial assignat a l'entitat territorial autònoma de la qual forma part (Estat central, comunitat autònoma, província, municipi, illa, comarca, etc.). Ara bé, la distribució teòrica i tècnica d'aquestes atribucions i potestats efectuada per l'ordenament mai no és perfecta; i això és així, perquè no sempre és possible delimitar, de manera exhaustiva, els interessos de cada col·lectivitat territorial concreta sobre una mateixa realitat fàctica (personal i territorial), els quals moltes vegades, de manera inevitable, s'entrecreuen i, en conseqüència, sorgeixen **superposicions d'àmbits competencials** o **buits competencials**.

12. En definitiva, l'autonomia reconeguda a les diferents entitats territorials, sobre la base de la necessàriament imperfecta distribució competencial, es tradueix, en la pràctica: d'una banda, en una forta tendència de les administracions públiques corresponents a l'**actuació independent** per a la consecució de les seves finalitats

particulars, sense consideració dels objectius d'interès públic perseguits per les altres (i això, malgrat el deure constitucional de col·laborar entre si, consagrat en l'art. 140.1 *c*) LRJSP), i, d'altra banda, en el **conflicte** per la defensa dels àmbits d'actuació respectius (entesos moltes vegades de manera extensa).

13. La solució a la problemàtica de la ineficàcia i ineficiència de l'acció pública que ocasionen aquests comportaments no pot ser ja l'aplicació del principi de jerarquia i, en conseqüència, el recurs a la direcció superior d'una administració pública sobre les altres, com ha assenyalat, de manera reiterada, la jurisprudència del Tribunal Constitucional. Tampoc no sembla possible acudir, genèricament, a una versió endolcida d'aquest principi, com seria el **principi de primacia d'unes administracions territorials sobre unes altres** —derivat, alhora, del principi d'unitat consagrat en l'article 2 CE—, en virtut d'una "jerarquització natural dels interessos", la consecució dels quals tenen encomanades cadascuna d'aquestes administracions. Això és així, perquè no és fàcil sostenir que existeixi i la manera com es presenta aquesta jerarquització.

14. A la llum del **principi d'autonomia** (en virtut del qual cada administració territorial, en un pla de paritat, té, constitucionalment i legalment, reconegut un àmbit d'actuació propi), del **principi democràtic** (segons el qual en un estat constitucional democràtic cap decisió presa per majoria pot anul·lar radicalment els drets de les minories) i del **principi de subsidiarietat** (d'acord amb el qual és necessari garantir que les decisions es prenguin al més a prop possible del ciutadà, i és necessari controlar, de manera permanent, que les actuacions que es fan a nivell estatal/autonòmic es justifiquen davant l'absència de possibilitats d'actuació adequades en el nivell autonòmic/local), és possible defensar que no totes les decisions que una administració territorial superior pretengui adoptar per a la consecució d'un interès, la tutela del qual se li hagi atribuït, ha de **prevaler** sempre, i en tot cas, sobre les decisions que tinguin intenció de posar en marxa altres instàncies territorials per defensar els interessos la realització dels quals se'ls ha encomanat.

15. En tot cas, **la jerarquització d'interessos** no sembla que pugui ser merament tàcita, sinó que ha de venir **fixada per la Constitució i les normes** (explícitament o implícita); i només quan aquestes normes estableixin la prevalença d'uns interessos sobre uns altres es pot pretendre fer-la valer. A més, aquesta solució de la **prevalença**, per imperatiu del principi constitucional de col·laboració interadministrativa (*infra* § 13.17), només es pot emprar com a ***ultima ratio***. S'ha d'aplicar, de manera exclusiva, en els supòsits en què no sigui possible harmonitzar, d'alguna manera, tots els interessos presents, i la regla general que cal seguir és la màxima de la ponderació de tots els interessos públics afectats (és a dir: en el cas que entrin en conflicte dos o més interessos públics, la solució no és imposar-ne un sobre l'altre, sinó aconseguir satisfer-los tots dos en el màxim grau possible).

16. D'altra banda, i com a argument *a fortiori*, cal subratllar que l'opció d'una administració de fer prevaler una decisió determinada, perquè té atribuït un interès prevalent, no té la mateixa força, jurídica i fàctica, que, en el passat —en el si de l'Estat preconstitucional—, tenien les actuacions de l'Administració jeràrquicament superior, ja que aquesta decisió pot ser combatuda per les altres admi-

nistracions implicades. En conseqüència, la solució als problemes esmentats d'ineficàcia i ineficiència de l'actuació administrativa i, per tant, la clau perquè l'Estat constitucional compost funcioni de manera adequada es troba, en primer lloc, a **articular normativament la millor distribució possible** de les competències i a definir la importància relativa dels diferents interessos en joc en cada cas, i, d'altra banda, a dissenyar i posar en pràctica un complet **sistema de relacions interadministratives**, en crear (i perfeccionar contínuament) els mecanismes necessaris i les tècniques de col·laboració, control i conflicte.

2. LES RELACIONS DE COL·LABORACIÓ

2.1. Aproximació: definició i caracterització general

17. Des dels inicis de l'actual Estat constitucional ha existit una alta imprecisió entorn dels conceptes de "**coordinació**", "**col·laboració**" i "**cooperació**" interadministratives. Tradicionalment, abans que s'aprovés la vigent LRJSP el 2015, la jurisprudència, les lleis i la pràctica administrativa utilitzaven el terme "col·laboració" en un sentit ampli. D'una banda, la jurisprudència constitucional es referia al "deure de col·laboració" que incumbeix a totes les administracions públiques (STC 18/1982) a fi d'aconseguir una actuació pública coherent o "coordinada". I s'assumia amb naturalitat que el compliment d'aquest deure constitucional genèric de col·laboració es produís mitjançant instruments cooperatius o voluntaris, com els anomenats "convenis de col·laboració" (regulats en l'art. 8 LRJPAC de 1992). Encara avui, la LBRL manté una comprensió àmplia de la col·laboració interadministrativa (art. 10.1, 58.1, 103, 117.1 LBRL), que es pot expressar mitjançant "òrgans de cooperació conjunts" (art. 120 bis LBRL).

18. La idea de col·laboració com un deure constitucional general és avui present expressament en l'art. 140.1 *c*) LRJSP, que defineix la **col·laboració** com el **deure** que té tota Administració pública d'**actuar de manera conjunta** amb la resta d'entitats del sector públic per assolir **fins comuns**. No obstant això, en l'article 142 LRJSP s'enuncien unes "tècniques de col·laboració" concretes diferents de les tècniques de cooperació (art. 145-154 LRJSP). Aleshores, sembla que el deure constitucional de col·laboració no s'aconsegueix ja mitjançant instruments de cooperació (com els convenis o els òrgans mixtos), sinó per les tècniques específiques (d'auxili, intercanvi de dades, etc.) que l'article 142 LRJSP qualifica de "tècniques de col·laboració". A fi de fer coherent la LRJSP amb el concepte de col·laboració en la jurisprudència constitucional, així com amb el concepte de col·laboració i cooperació present en altres lleis administratives (com la LBRL), es pot considerar que l'article 140.1 *c*) LRJSP —en qualificar la col·laboració de "deure"— es refereix al deure genèric de col·laboració entre totes les administracions públiques enunciat en la jurisprudència constitucional. Aquest deure general de col·laboració es pot complir tant mitjançant tècniques de cooperació interadministrativa voluntària (*infra* § 13.28) com a través de diverses tècniques d'assistència o auxili que l'art. 142 LRJSP denomina "tècniques de col·laboració" (*infra* § 13.27). En suma: en aquesta lliçó es

considera que el deure *genèric* de col·laboració que enuncia l'article 140.1 *c*) LRJSP es pot complir tant mitjançant les "tècniques de col·laboració" a què es refereix l'article 142 LRJSP com mitjançant altres instruments de cooperació voluntària (com els convenis interadministratius regulats en l'art. 47 LRJSP).

19. D'acord amb el que s'ha exposat, es pot afirmar que **les relacions interadministratives de col·laboració** són les connexions que entaulen entre si diverses entitats del sector públic, **voluntàriament o forçosament**, per ordenar l'exercici conjunt, simultani o successiu de les seves competències, amb la finalitat de coordinar, cooperar o auxiliar-se en la planificació o l'execució de les activitats que pretenen desenvolupar per perseguir la realització d'objectius d'interès públic concrets, la consecució dels quals l'ordenament jurídic els ha encomanat, de manera que aquestes actuacions aconsegueixin la major eficàcia i/o eficiència possible en l'obtenció d'aquests resultats.

2.2. Els principis que regeixen les relacions de col·laboració

20. Les relacions de col·laboració interadministrativa s'assenten en un metaprincipi, la "**lleialtat institucional**" (individuat, inicialment, per la jurisprudència constitucional, i, a continuació, positivitzat, primer, en l'art. 4.1 LRJPAC i en l'art. 55 LBRL, i, actualment, en l'art. 3.1 *e*) LRJSP), que opera a través de dos apotegmes essencials: el principi de respecte competencial i el principi de bona coadministració.

21. El **principi de respecte competencial** imposa a les administracions públiques el compliment de dues obligacions en la seva actuació: una de positiva i una altra de negativa. En sentit positiu, en el desenvolupament de les seves funcions, les entitats del sector públic s'han d'adequar a l'ordre de distribució de competències que estableixen la Constitució i els estatuts d'autonomia, així com la normativa del règim local (art. 140.1 *b*) LRJSP). En sentit negatiu, a l'hora de fer les tasques que tenen encomanades, les administracions han de respectar l'exercici legítim per part de les altres entitats públiques de les seves competències (art. 141.1 *a*) LRJSP) i les conseqüències que se'n derivin per a les pròpies (art. 55 *a*) LBRL). És a dir: cap no ha d'obstaculitzar, o dificultar amb la seva actuació, l'execució de les funcions pròpies d'una altra Administració (STC 64/1990).

22. El **principi de bona coadministració** és una declinació del principi de bona administració propi dels estats compostos. En general, l'apotegma esmentat exigeix que els poders públics serveixin amb objectivitat els interessos generals, adoptant de manera transparent, participativa i motivada les decisions que, de la manera més eficaç i eficient possible, permetin assolir-los efectivament. En els estats amb una estructura multinivell, això implica, a més, que l'activitat de les diferents administracions, amb competències en un mateix àmbit d'interès general, s'ha de dur a terme de manera concertada, per garantir que s'aconsegueixi, de la millor manera possible, la satisfacció d'aquest interès. En sentit estricte, realment, sota

aquesta denominació de "principi de bona coadministració" no es troba una única pauta, sinó un feix de criteris d'actuació, d'abast i contingut molt diversos. D'entre aquests cal destacar els següents, individuats en la LRJSP: el cànon d'actuació sistèmica coherent, el cànon d'actuació sistèmica eficient, i el cànon d'actuació sistèmica responsable, igualitària i solidària.

23. D'acord amb el **cànon d'actuació sistèmica coherent**, les administracions han de **ponderar**, en l'exercici de les competències pròpies, la totalitat dels interessos públics implicats i, en concret, aquells la gestió dels quals està encomanada a altres entitats del sector públic (art. 141.1 *b*) LRJSP i art. 55 *b*) LBRL). A més, en aquest àmbit, la LBRL grava les entitats locals amb el deure de valorar l'impacte que les seves actuacions, en matèria pressupostària i financera, puguin provocar en la resta d'administracions públiques (art. 55 *c*) LBRL). D'altra banda, per a la realització efectiva d'aquest principi, la LRJSP, en l'article 141.1 *c*), imposa a totes les administracions l'obligació de facilitar a les altres les referències que necessitin sobre l'activitat que desenvolupen en l'exercici de les facultats que tenen atribuïdes. En el mateix sentit, l'article 55 *d*) LBRL obliga les entitats locals a facilitar a les altres administracions la informació sobre la gestió pròpia que sigui rellevant perquè desenvolupin adequadament les seves comeses. La informació esmentada només es pot negar motivadament quan les dades sol·licitades tinguin caràcter confidencial o reservat (art. 141.2 LRJSP; en el mateix sentit es pronuncia l'art. 14.1 *k*) de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern). L'obligació que tenen les entitats locals d'informar les administracions generals de l'Estat i de les comunitats autònomes es troba reforçada en l'article 56 LBRL, el qual exigeix l'enviament de tots els seus actes o acords i de tota la informació i els informes que se'ls sol·licitin, amb la finalitat de permetre el control de les segones sobre les primeres.

24. El principi general de lleialtat institucional, així com els mandats concrets de respecte i ponderació de les competències i els interessos d'altres administracions públiques, poden **determinar la invalidesa** de decisions administratives. Així, un pla urbanístic municipal que preveu una nova urbanització molt pròxima al municipi veí necessàriament ha de ponderar els interessos d'aquest altre municipi. Si no fa així, el pla urbanístic infringeix l'article 3.1 *e*) LRJSP i, per tant, és nul.

25. Alhora, per a la consecució òptima del **cànon d'actuació sistèmica eficient**, la LRJSP imposa, entre d'altres, dues càrregues concretes a les entitats del sector públic. En primer lloc, la LRJSP, en general, ordena a totes les administracions **prestar**, en l'àmbit propi, **l'assistència que d'altres puguin sol·licitar** per a l'exercici eficaç de les seves competències (art. 141.1 *d*); en el mateix sentit es pronuncia l'article 55 *d*) LBRL). Aquest deure es reitera, de manera específica, per a l'Administració General de l'Estat, les de les comunitats autònomes i les entitats locals, en relació amb l'execució dels actes que s'hagin de fer o que tinguin efectes fora dels àmbits territorials respectius (art. 141.3 LRJSP). Ara bé, aquesta obligació d'assistència o auxili puntual té certs límits, establerts, de manera taxativa, en la mateixa LRJSP. Així, l'article 141.2 LRJSP estableix que la col·laboració i l'ajuda requerides es poden negar quan l'organisme públic o l'entitat al qual se sol·liciten no estigui facultat per prestar-los, d'acord amb el que preveu la seva normativa especí-

fica; quan no disposi de mitjans suficients per a això, o quan, si ho fes, es causaria un perjudici greu als interessos la tutela dels quals té encomanada o al compliment de les seves funcions pròpies. En aquests supòsits, d'acord amb el precepte esmentat, la negativa a prestar l'assistència s'ha de comunicar motivadament a l'Administració sol·licitant. En segon lloc, en un àmbit específic, el dels recursos públics, la LRJSP, per tal d'aconseguir un funcionament sistèmic eficient, imposa **compartir l'ús de recursos comuns**, tret que no resulti possible o que se'n justifiqui l'ús individual en termes de millor aprofitament d'aquests mitjans (art. 140.1 *f*) LRJSP).

26. De conformitat amb el **cànon d'actuació sistèmica responsable, igualitària i solidària**, les diferents administracions públiques actuen i es relacionen amb altres entitats del sector públic: en primer lloc, assumint plena responsabilitat en el compliment de les obligacions i els compromisos que hagin adquirit (art. 140.1 *g*) LRJSP); en segon lloc, garantint la igualtat en l'exercici efectiu dels seus drets a tots els ciutadans, sense permetre traves o complicacions derivades de l'articulació composta de l'Estat (art. 140.1 *h*) LRJSP), i, en tercer lloc, assegurant l'efectivitat de la solidaritat interterritorial consagrada per la Constitució (art. 140.1 *i*) LRJSP).

2.3. La tipologia de les relacions de col·laboració

2.3.1. Les relacions d'auxili i assistència

27. Les relacions d'auxili i assistència s'entaulen quan, en un cas concret, una administració no es troba en condicions per dur a terme l'acompliment complet i correcte d'una funció pròpia, per la qual cosa es veu obligada a sol·licitar a una altra o altres entitats públiques, apel·lant al **principi de lleialtat institucional** (**cànon d'actuació sistèmica eficient**), les ajudes puntuals necessàries per aconseguir que sigui executada adequadament. En aquest sentit, l'article 55 *e*) LBRL estableix que l'Administració General de l'Estat, les administracions generals de les comunitats autònomes i les entitats locals, d'acord amb el principi de lleialtat institucional, en les seves relacions recíproques, han de prestar, en l'àmbit propi, la cooperació i l'assistència actives que les altres administracions puguin necessitar complir eficaçment les seves tasques. Els instruments jurídics per a l'auxili o assistència poden ser més o menys formals. Els actes jurídics més formalitzats a través dels quals es canalitzen aquestes relacions d'auxili i assistència són, fonamentalment, els **encàrrecs de gestió** intersubjectius (*supra* § 8.4) i els **convenis** interadministratius (*infra* § 13.46), l'objecte dels quals és molt variat: l'assistència tècnica, jurídica, i l'assessorament en general, la cessió de béns o recursos humans, etc. A part d'aquestes assistències o auxilis més formalitzats, l'assistència o auxili pot consistir en una **simple sol·licitud o requeriment** d'una administració pública a una altra, que la receptora està obligada a atendre (art. 141.2 LRJSP). Per exemple, durant l'última fase de la pandèmia de COVID-19 (és a dir, un cop acabat l'estat d'alarma), les limitacions horàries fixades

per les autoritats sanitàries autonòmiques comptaven, per al compliment efectiu, amb l'assistència de les policies locals (dependents dels ajuntaments corresponents).

2.3.2. Les relacions de cooperació

28. Les relacions de cooperació tenen lloc quan diverses administracions **persegueixen un mateix fi d'interès públic**, bé perquè totes tenen atribuïda la comesa d'exercir una mateixa potestat sobre una determinada matèria (com la promoció del turisme en una comarca, per a la qual són competents tant l'Estat com una comunitat autònoma, la província i els municipis concernits), o bé perquè una entitat té encomanada la funció d'actuar amb una competència sobre aquesta matèria i una altra o unes altres tenen com a facultat cooperar en aquest acompliment. Un exemple d'això últim és la competència provincial de "cooperació jurídica, econòmica i tècnica" amb els municipis [del seu territori]" (art. 36.1 *b*) LBRL). En qualsevol d'aquests supòsits, aquestes administracions, en virtut del principi de lleialtat institucional —cànon d'actuació sistèmica eficient (*supra* § 13.25)—, han d'**obrar conjuntament**, de manera que contribueixin en paritat de condicions a les accions en què es concreti l'execució de la competència de què es tracti, amb el fi últim de reunir els mitjans necessaris per al seu exercici o d'optimitzar l'ús dels recursos existents. Els instruments a través dels quals, normalment, s'articulen les relacions de cooperació són els **plans** (*infra* § 13.51), i els **convenis** interadministratius (*infra* § 13.46). Actualment, els articles 140.1 *d*) i 143.2 LRJSP disposen que la formalització de relacions de cooperació requereix l'**acceptació expressa** de les parts, formulada en acords d'òrgans de cooperació o en convenis.

2.3.3. Les relacions de coordinació

29. L'article 140.1 *e*) LRJSP es refereix expressament a la coordinació com una **obligació administrativa**, la de "garantir la coherència de les actuacions de les diferents administracions públiques afectades per una mateixa matèria per a la consecució d'un resultat comú". A partir d'aquí, i sense més regulació expressa en la LRJSP, es pot afirmar que les relacions de coordinació es produeixen quan diverses administracions públiques que tenen **diferents competències** que incideixen sobre una mateixa realitat, atribuïdes a cadascuna per a la tutela de **diferents objectius públics**, pretenen actuar per exercir aquestes facultats. En aquests supòsits, aquestes administracions, per imperatiu constitucional, **han de col·laborar** ordenant l'exercici de les seves potestats de manera que aconsegueixin una única solució global que satisfaci, en el grau més alt possible, tots els interessos generals presents, de la manera més eficaç i eficient. Es tracta d'evitar, d'una banda, l'execució d'activitats aïllades (ja que, a vegades, comporta la reiteració d'actuacions, la qual cosa, conseqüentment, determina una disminució del grau d'eficiència de la gestió pública) i, d'altra banda, que es duguin a terme activitats divergents, en la mesura en què mol-

tes vegades es neutralitzen entre si, en buscar resultats totalment o parcialment oposats i, així, es dona lloc a situacions d'ineficàcia de l'acció pública.

30. Com que manca més regulació en la LRJSP, es pot considerar que les relacions de coordinació es poden presentar sota dues espècies, en funció de les competències substantives o estructurals que tenen les administracions implicades. Així, es distingeix entre **autocoordinació i heterocoordinació**. Tot i que l'article 140.1 *e*) LRJSP sembla suggerir que en les relacions de coordinació hi ha una administració pública ("singularment l'Administració General de l'Estat") en una posició superior, directiva o supraordenada, la qual cosa es pot qualificar d'heterocoordinació, el nostre dret també preveu relacions de coordinació en què diverses administracions públiques es troben en posició d'igualtat (autocoordinació).

31. Les relacions de coordinació, en la seva espècie d'**autocoordinació**, apareixen quan totes les administracions implicades posseeixen diferents competències substantives en afers específics relacionats amb la mateixa realitat fàctica.

32. En aquests casos, les entitats actuants, que es troben en **posició paritària**, han de disciplinar unitàriament i coherentment les activitats per dur a terme, per tal d'aconseguir la consecució de tots els interessos presents, mitjançant l'ús de tècniques de col·laboració voluntària, com, per exemple, els convenis interadministratius (*infra* § 13.46), els plans o programes conjunts d'actuació (*infra* § 13.12) o l'articulació d'òrgans de composició mixta (*infra* § 13.57).

33. Un exemple d'aquest supòsit d'**autocoordinació** davant l'entrecreuament de competències substantives es pot trobar en la planificació i l'execució d'**infraestructures de caràcter general** (com ports i aeroports), en què s'entrellacen les funcions de l'Administració General de l'Estat relatives a la localització i les facultats de les comunitats autònomes (i entitats locals) sobre urbanisme i/o ordenació del territori i protecció del medi ambient. En aquests casos, les administracions interessades, utilitzant alguna de les tècniques abans indicades, han de trobar una solució pactada que satisfaci, de manera adequada, tots els interessos públics presents (vegeu les SSTC 56/1986, 227/1988, 149/1991, 36/1994, 77/1994, 13/1998, 40/1998, 166/2000, 164/2001, 204/2002, etc.).

34. La LRJSP, de manera poc precisa, no preveu de manera individualitzada aquest tipus de relacions, sinó que engloba aquesta forma de coordinació dins d'un **concepte ampli de cooperació**, en definir-la com aquells supòsits en què dues o més administracions públiques, de manera voluntària i en exercici de les seves competències, assumeixen compromisos específics en nom d'una acció comuna (art. 140.1 *d*). La diferència entre un supòsit de cooperació i un supòsit d'autocoordinació rau en el fet que, en el primer, si no s'arriba a un acord, tan sols es dona lloc a la impossibilitat de dur a terme l'acció de manera conjunta, amb la conseqüent violació abstracta del deure de col·laboració, però sense que es pugui recórrer a una via jurídica de reacció per reclamar-ne el compliment; en canvi, en el segon cas, en el de l'autocoordinació, si no s'aconsegueix un consens sobre la manera en què cadascuna de les administracions ha d'exercir les seves competències i, en conseqüència, no s'aconsegueix l'autocoordinació, es passa a una situació de desavinença, que s'ha de resoldre per les vies específiques que preveu la normativa reguladora de les relacions interadministratives de conflicte.

35. Les relacions de coordinació, en la seva espècie d'**heterocoordinació**, sorgeixen quan una de les administracions públiques presents posseeix una **competència estructural**, com pot ser la garantia de la coherència i unitat del sistema administratiu global o sectorial, estatal o autonòmic (amb independència que aquesta entitat pugui ser també titular de facultats materials en joc en aquesta situació) i les altres administracions públiques ostenten diferents **competències substantives**

que incideixen sobre la mateixa realitat. En aquests casos, l'Administració que té atribuïda la competència estructural assumeix el paper d'ens coordinador i gaudeix, en conseqüència, de **poders de direcció**, més o menys amplis, que es tradueixen en la possibilitat de dictar directrius, elaborar plans, etc. Així, per exemple, les diputacions provincials (*supra* § 11.5) tenen atribuïda la competència de "coordinació de la prestació unificada" de certs serveis municipals, com els de tractament de residus (art. 36.1 *c*) LBRL).

36. La **intensitat major o menor** de les prerrogatives que té l'Administració coordinadora depèn dels nivells territorials que s'hi trobin implicats. Així, cal distingir l'orientació que l'Administració General de l'Estat pot fer respecte de l'activitat de les comunitats autònomes, i la direcció que l'Administració General de l'Estat i les administracions generals de les comunitats autònomes, alhora, poden fer sobre l'actuació dels ens locals radicats en el seu territori.

37. En el primer supòsit, l'**Administració General de l'Estat** gaudeix de facultats de coordinació sobre l'acció de les comunitats autònomes en virtut del que s'estableix en l'article 149.1 CE, números: 13, "coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica"; 15, "coordinació general de la recerca científica i tècnica" i 16, "coordinació general de la sanitat". Tanmateix, a més, el Tribunal Constitucional ha reconegut supòsits de coordinació de l'activitat de les comunitats autònomes per part de l'Administració General de l'Estat que no estan previstos directament i específicament en la Constitució, però amb connexió i ancoratge en alguns que conté la CE (SSTC 134/2011, 215/2014, 101/2016, 79/2017 i 14/2018). Aquestes potestats de coordinació de l'Administració General de l'Estat es poden traduir en diferents modalitats d'intervenció, com l'aprovació d'ordenacions tècniques (SSTC 32 i 34/1983), l'establiment d'actes d'homologació i de registre (SSTC 71/1983, 87/1985, 157/1985 i 111/1986), la imposició de l'elaboració de plans economicofinancers (STC 134/2011) o la retenció de recursos econòmics (STC 101/2016).

38. En el segon supòsit, la coordinació de l'exercici **de les funcions de les entitats locals** entre si i respecte de les competències de les altres administracions públiques, duta a terme per l'Administració General de l'Estat i per les administracions generals de les comunitats autònomes, o la coordinació per part d'una entitat local (com la província) de l'exercici de les funcions d'altres entitats locals (com els municipis), pot tenir lloc, d'acord amb el que disposen els articles 10, 59 i 62 LBRL, quan una llei confereix a aquestes administracions la facultat esmentada. Aquest apoderament, generalment, es concreta en l'atribució de la capacitat d'aprovar plans sectorials, de compliment obligat per als ens locals. En aquesta categoria es poden incloure, entre d'altres, els plans o projectes sectorials d'incidència supramunicipal, a l'empara dels quals s'han fet actuacions industrials, residencials, dotacionals, etc.

39. Com es pot inferir del que s'acaba d'exposar, en el nostre sistema, la utilització de tècniques i instruments d'heterocoordinació requereix observar **cinc límits**.

40. Primer: s'exigeix que els supòsits d'heterocoordinació estiguin **previstos expressament** en l'ordenament jurídic, en forma d'atribucions competencials constitucionalment, estatutàriament o legalment encomanades a l'Administració que és cridada a exercir les funcions d'Administració coordinadora, i que aquestes atribucions siguin **prou predeterminades**, és a dir, que es trobin previstes amb suficient grau de detall, especialment pel que fa a les condicions i als límits de l'heterocoordinació (SSTC 32/1983, 80/1985, 27/1987, 111/2016 i 82/2020).

41. Segon: l'atribució d'una funció d'heterocoordinació ha de respondre a la **protecció d'interessos generals superiors** (SSTC 111/2016 i 82/2020). Així, en

el moment de fixar normativament els supòsits en els quals és procedent l'heterocoordinació i en l'acte de posar en marxa els mecanismes per actuar-hi és necessari assegurar-se, en el primer dels casos, que existeixen i, en el segon dels supòsits, que es donen els pressupòsits que permeten recórrer-hi: la necessitat de garantir la coherència i unitat d'un sistema administratiu per salvaguardar interessos generals superiors, quan es troben presents diferents interessos públics, la tutela dels quals es troba atribuïda a diferents administracions públiques.

42. Tercer: a l'hora de conferir una potestat d'heterocoordinació s'ha de ponderar el **criteri de subsidiarietat de l'heterocoordinació** enfront de l'autocoordinació (art. 59 LBRL, i SSTC 14/2018 i 82/2020). S'ha de verificar que els procediments d'autocoordinació són ineficaços o manifestament inadequats. L'heterocoordinació s'ha de presentar com l'alternativa eficaç menys restrictiva per salvaguardar interessos generals superiors i com la que produeix més beneficis que perjudicis des del punt de vista de l'autonomia.

43. Quart: en el disseny i en l'actuació del mecanisme concret d'heterocoordinació que es pretengui emprar, s'ha d'observar el **principi de proporcionalitat** (SSTC 154/2015, 111/2016 i 82/2020). Així, la configuració d'aquest instrument ha de ser el menys lesiva possible per a l'autonomia de les entitats coordinades (en cap cas no es pot arribar a situar-les en una posició de dependència jeràrquica o quasijeràrquica; en aquesta línia: STC 27/1987) i el seu abast ha de ser l'estrictament indispensable per aconseguir harmonitzar l'actuació de totes les administracions implicades. Per tant, les eines d'heterocoordinació han de fixar el marc dins del qual han d'operar les administracions coordinades i establir les directrius d'acord amb les quals han d'obrar dins d'aquest quadre, i aquestes limitacions negatives i positives han de ser les mínimes indispensables per aconseguir un resultat coherent i harmònic, eficaç i eficient, de manera que, necessàriament, després d'activar els engranatges esmentats, les entitats coordinades gaudeixin d'un àmbit propi d'acció en el qual exerceixin les seves pròpies competències (SSTC 306/2000 i 45/2001). Aquest àmbit ha de ser major o menor en funció del grau d'autonomia reconeguda constitucionalment als ens coordinats en cada cas (STC 14/2018).

44. Cinquè: en la formulació i en l'aplicació de l'instrument d'heterocoordinació pel qual s'opti, s'ha d'observar el **principi de participació**. Aquest principi exigeix, d'una banda, que els ens coordinats coneguin, amb caràcter previ, el contingut de l'instrument d'heterocoordinació i, d'altra banda, que aquests ens puguin intervenir de manera efectiva per tractar d'harmonitzar els seus interessos amb els interessos generals superiors que es tracten de salvaguardar amb l'heterocoordinació (vegeu la STC 82/2020). Així, per exemple, si la coordinació consisteix a aprovar un pla que harmonitza les actuacions de les administracions coordinades, aquestes últimes han de poder participar en l'elaboració del pla.

2.4. Els instruments tècnics a través dels quals es canalitzen les relacions de col·laboració

45. El catàleg dels sistemes de col·laboració entre administracions **no és un elenc tancat**, com es pot deduir, clarament, de l'article 144.1 LRJSP. Els mecanismes que, avui dia, empren les entitats públiques per dur a terme la col·laboració entre si es poden classificar, d'acord amb el seu caràcter, en **instruments informals** —que són els que no es concreten en cap tipus d'actuació administrativa definida normativament i que consisteixen, en essència, en reunions i contactes entre els responsables de les diferents administracions (en l'actualitat, podrien tenir un ampli camp d'aplicació a l'empara de l'article 144.1 *è*) LRJSP, que preveu com una tècnica la col·laboració interadministrativa per a l'aplicació coordinada de la normativa reguladora d'una determinada matèria)— i **instruments formals** —que responen a un tipus concret d'activitat administrativa legalment o reglamentàriament preestablerta. Aquests instruments formals, en funció de quin sigui el seu tipus d'articulació, es poden dividir en: *a*) **instruments de naturalesa funcional**, que són els que no impliquen crear una estructura administrativa per al seu desenvolupament, i *b*) **instruments de naturalesa orgànica**, que són els que comporten crear una estructura administrativa per a la seva actuació. Cal assenyalar que hi ha una **certa preferència normativa per l'ús d'instruments de naturalesa funcional,** enfront d'instruments de naturalesa orgànica, a causa de l'impacte econòmic menor. Així, per exemple, l'article 57.3 LBRL estableix que només es pot constituir un consorci quan la col·laboració no es pugui formalitzar a través d'un conveni i sempre que, en termes d'eficiència econòmica, la col·laboració permeti una assignació més eficient dels recursos econòmics.

2.4.1. Instruments de col·laboració de naturalesa funcional

46. Els **convenis interadministratius de col·laboració** es poden definir com els negocis jurídics vinculants, bilaterals o plurilaterals, que: *a*) formalitzen entre si, en posició d'igualtat, les entitats del sector públic de dret públic (no lligades per una relació d'instrumentalitat), com a tals; *b*) tenen per objecte disciplinar l'exercici conjunt de les seves competències (pròpies o delegades) o la utilització conjunta dels mitjans, serveis i recursos necessaris per al seu exercici (en conseqüència, en cap cas no tenen per objecte prestacions pròpies dels contractes del sector públic); *c*) no impliquen la cessió de competències, de cap manera; i *d*) busquen com a fi coordinar-se, cooperar o auxiliar-se en la planificació o l'execució d'activitats concretes d'utilitat pública que pretenen desenvolupar per perseguir un objectiu comú d'interès públic, de tal manera que aquestes actuacions conjuntes aconsegueixin la major eficàcia i eficiència possible en la consecució de tal resultat, i, per tant, que es millori la gestió pública, al mateix temps que es compleix la legislació d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

47. Els convenis interadministratius són una espècie del gènere dels **acords interadministratius de col·laboració** dins de la qual destaquen **els protocols generals d'actuació** (o protocols), que són mers acords de caràcter declaratiu o programàtic, en la mesura en què només contenen declaracions d'intencions de caràcter general o simplement expressen la voluntat de les parts subscriptores per actuar. En conseqüència, es limiten a establir pautes d'orientació política sobre l'actuació de les entitats signants en una qüestió comuna o a fixar el marc general i la metodologia per desenvolupar la col·laboració en una àrea d'interrelació competencial o en un assumpte d'interès mutu. Així, aquests acords no contenen clàusules que impliquin actuacions concretes i, per tant, no suposen formalitzar compromisos jurídics precisos i exigibles. Com a exemple d'aquesta mena de pactes es pot esmentar el Protocol general d'actuació entre el Consorci per al Tractament dels Residus Urbans de Navarra, la Mancomunitat de la Comarca de Pamplona i el Govern de Navarra per col·laborar en activitats sobre residus domèstics i comercials.

48. Dins del conjunt dels convenis interadministratius de col·laboració, en funció del grau de vinculatorietat és possible distingir entre: *a*) **convenis marc**, que són acords que, si bé contenen clàusules susceptibles de generar obligacions jurídiques, exigeixen de manera expressa per a l'efectivitat d'aquestes formalitzar convenis de col·laboració de desenvolupament en què es concretin i especifiquin aquestes obligacions; i *b*) **convenis de col·laboració o convenis de cooperació**, que són pactes en les clàusules dels quals s'estableixen obligacions jurídiques concretes, perfectament delimitades, com, per exemple, aportar mitjans econòmics, materials o personals específics; elaborar programes, o executar determinades actuacions.

49. La regulació dels **convenis interadministratius de col·laboració**, que conté la LRJSP, s'aplica a tots els tipus excepte als següents. D'una banda: *a*) els convenis interadministratius subscrits **entre dues o més comunitats autònomes** per a la gestió i prestació de serveis propis, que es regeixen quant als supòsits, requisits i termes pel que preveuen els estatuts d'autonomia respectius. L'article 145.2 CE estableix, per un costat, que els estatuts de les diferents comunitats autònomes poden preveure els supòsits, requisits i termes en què poden subscriure convenis entre si per a la gestió i prestació de serveis propis, així com el caràcter i els efectes de la comunicació corresponent d'aquests a les Corts Generals, i, per un altre costat, que, en els altres supòsits, els acords de cooperació entre les comunitats autònomes necessiten l'autorització de les Corts Generals. D'altra banda: *b*) els convenis interadministratius de col·laboració que se subscriguin amb administracions públiques **estrangeres** o amb subjectes de dret internacional. En aquest supòsit, aquests acords estan sotmesos a l'ordenament jurídic intern que determinin les parts, en la mesura en què no són ni tractats internacionals, ni acords internacionals administratius, ni acords internacionals no normatius. En aquesta última categoria poden encaixar els convenis de cooperació transfronterera de comunitats autònomes i entitats locals amb entitats territorials estrangeres per a la prestació conjunta de serveis públics.

50. L'esmentada **disciplina general dels convenis interadministratius de col·laboració**, que contenen els articles del 48 al 53 LRJSP regula alguns aspectes essencials d'aquests instruments jurídics com: els requisits de validesa i d'eficàcia (especialment, des del punt de vista financer); el contingut mínim; els tràmits preceptius per subscriure'ls, entre els quals destaca elaborar una memòria justificativa; la remissió al Tribunal de Comptes; els efectes; l'extinció, per compliment o resolució, i els efectes d'aquesta extinció. A més, l'article 57 LBRL complementa aquest marc normatiu afegint que, en l'àmbit local, la subscripció de convenis ha de millorar l'eficiència de la gestió pública, eliminar duplicitats administratives i complir la legislació d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera. Si en un altre temps va haver-hi dubtes sobre la **vinculació de les parts** als acords en un conveni administratiu, tant la jurisprudència com implícitament els articles 47.1, 49 *d*) i 51 *c*) LRJSP han deixat clar que les administracions públiques parts en un conveni estan obligades a complir-lo, i el poden demandar davant la jurisdicció contenciosa administrativa (STS de 18 de febrer de 2018, ECLI:ES:TS:2018:474).

51. Els **plans i programes conjunts** són instruments que les administracions empren per tractar de satisfer interessos públics la consecució dels quals requereix desenvolupar un grup de projectes concomitants, encara que diversos. Amb caràcter general, aquests instruments solen contenir: un diagnòstic de la situació existent en un determinat àmbit; un pronòstic de l'evolució d'aquesta situació; els objectius d'interès públic que cal aconseguir en aquest àmbit, establint un quadre de prioritats; un programa sistemàtic d'actuació en funció d'aquests objectius, en què s'especifiquin les activitats que cal fer, les aportacions de mitjans personals, materials i financers necessaris, així com els òrgans responsables de fer-los o aportar-los; la durada del pla o programa, anual o pluriennal, i els mecanismes de seguiment, avaluació i modificació. En aquest sentit, l'article 151 LRJSP preveu que les conferències sectorials poden adoptar plans conjunts, de caràcter multilateral, entre l'Administració General de l'Estat i les de les comunitats autònomes, per comprometre actuacions conjuntes per a la consecució dels objectius comuns, que tenen la naturalesa d'acord de la conferència sectorial i s'han de publicar en el *Butlletí Oficial de l'Estat* (*infra* § 13.59).

52. Els **procediments conjunts** consisteixen en la participació d'una o diverses administracions en un procediment que correspon instruir a un altre ens públic, i aquesta intervenció es pot articular mitjançant la col·laboració en consultes, la formulació d'al·legacions o l'emissió d'informes preceptius o facultatius. En l'actualitat, es pot afirmar que, implícitament, aquests mecanismes de col·laboració han estat reconeguts, amb abast general, en l'article 144 f) LRJSP, en preveure aquest precepte l'emissió d'informes no preceptius amb la finalitat que les diferents administracions expressin el seu criteri sobre propostes o actuacions que incideixin en les seves competències. En aquest sentit, l'article 56.3 LBRL disposa que l'Administració General de l'Estat i les de les comunitats autònomes han de facilitar l'accés dels representants legals de les entitats locals als instruments de planificació, programació i gestió d'obres i serveis que els afectin directament, i l'article 58.2 LBRL esta-

bleix: *a*) que les administracions que tinguin atribuïdes la formulació i l'aprovació d'instruments de planificació han d'atorgar a la resta una participació que permeti harmonitzar els interessos públics afectats, i *b*) que, en la determinació d'usos i en l'adopció de resolucions en matèria de concessions o autoritzacions relativa al domini públic, és requisit indispensable perquè s'aprovi l'informe previ dels municipis en el territori dels quals es troba aquest domini públic.

53. Finalment, com altres instruments de col·laboració de naturalesa funcional, es poden esmentar: els encàrrecs de gestió, disciplinats en l'art. 11 LRJSP (*supra* § 8.4); l'encàrrec a mitjans propis, la transferència de tecnologia entre administracions, i la reutilització de sistemes i aplicacions per aquestes administracions, que regulen els articles 158 i 157 LRJSP, o el subministrament d'informació, dades, documents o mitjans probatoris que es trobin a la disposició de l'organisme o l'entitat a què s'adreça la sol·licitud i que l'Administració demandant necessiti disposar per exercir les seves competències, previst en l'art. 142 *a*) i *b*) LRJSP. En particular, aquest últim instrument es tracta específicament en l'article 155 LRJSP, titulat "Transmissions de dades entre administracions públiques", referit al compliment de les exigències del Reglament (UE) 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'abril de 2016, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades i pel qual es deroga la Directiva 95/46/CE, i de la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades Personals i garantia dels drets digitals.

2.4.2. Instruments de col·laboració de naturalesa orgànica

54. Els mecanismes formals de naturalesa orgànica es poden desagregar en dos grups, en funció de **si l'estructura administrativa creada té personalitat jurídica** o no. Dins dels primers, s'engloben les mancomunitats, els consorcis, les societats interadministratives, les fundacions interadministratives i les associacions privades d'ens públics (*supra* § 8.4). La LRJSP no consagra expressament l'eventualitat que dues o més administracions constitueixin una d'aquestes entitats, cosa que succeeix en la pràctica des de fa dècades, sinó que tan sols preveu la possibilitat que una entitat pública participi en organismes o ens dependents o vinculats a una altra administració diferent (art. 144 *c*) LRJSP). D'altra banda, la LBRL, en l'article 57, sí que disposa que la cooperació econòmica, tècnica i administrativa entre l'Administració local i les administracions General de l'Estat i de les comunitats autònomes, tant en serveis locals com en assumptes d'interès comú, pot tenir lloc mitjançant la constitució de consorcis.

55. Alhora, en el segon conjunt (**instruments de naturalesa orgànica sense personalitat jurídica**), és necessari fer una última dicotomia entre mecanismes orgànics no tipificats i mecanismes orgànics tipificats, depenent de si han estat inclosos o no, de manera expressa, en l'elenc dels que recullen la LRJSP, la LBRL o normes autonòmiques.

56. Dins del conjunt d'òrgans no tipificats per la LRJSP, el més rellevant és, sens dubte, la **Conferència de Governs de les Comunitats Autònomes**. Es configura com un òrgan de col·laboració horitzontal (és a dir, sense la participació del Govern de la nació) entre els diferents governs autonòmics la finalitat del qual és assegurar l'autocoordinació de les competències comunes en totes les comunitats autònomes intervinents (en aquest sentit, cal destacar que han abordat qüestions com la incidència de l'activitat subvencional de l'Estat en les competències autonòmiques o el disseny del procés de formació de la voluntat de l'Estat davant la Unió Europea).

57. La LRJSP, respecte dels **instruments de naturalesa orgànica sense personalitat jurídica,** preveu tant que les entitats del sector públic constitueixin òrgans de col·laboració, amb el fi de deliberar i, si escau, acordar mesures en matèries sobre les quals tinguin competències les diferents administracions públiques (art. 144.1 *a*) LRJSP), com que participin en òrgans consultius d'altres administracions públiques (art. 144.1 *b*) LRJSP). Tot seguit, aquesta norma fixa les bases comunes aplicables als òrgans de col·laboració, que defineix i configura com un *numerus apertus* (art. 145.1 LRJSP); n'estableix el règim jurídic, en general (art. 145.2 LRJSP), i, especialment per a aquells en què participa l'Administració General de l'Estat (art. 145.3 LRJSP), i fixa unes normes mínimes de funcionament (art. 145.4 LRJSP i 147.3 LRJSP). L'elenc d'òrgans de col·laboració que tipifica la LRJSP, l'integren la Conferència de Presidents, les conferències sectorials, les comissions bilaterals de cooperació i les comissions territorials de cooperació.

58. La **Conferència de Presidents** és, d'acord amb l'article 146 LRJSP, un òrgan de col·laboració multilateral entre el Govern de la nació i els governs respectius de les comunitats i ciutats autònomes, que té per objecte la deliberació d'assumptes i l'adopció d'acords d'interès per a tots aquests.

59. Les **conferències sectorials** constitueixen òrgans de col·laboració, de composició multilateral i àmbit sectorial determinat, que reuneixen, com a president, el membre del Govern que, en representació de l'Administració General de l'Estat, resulta competent per raó de la matèria que en cadascuna s'aborda, i els membres corresponents dels òrgans de govern, en representació de les comunitats autònomes i de les ciutats de Ceuta i Melilla (p. ex. Conferència Sectorial d'Igualtat, Conferència Sectorial d'Educació, Conferència Sectorial de Transformació Digital, o Conferència Sectorial del Pla Nacional sobre Drogues). Les seves resolucions poden revestir la forma de recomanacions, a través de les quals s'expressa l'opinió de la conferència sectorial en un assumpte que se sotmet a la seva consideració, o acords, que constitueixen un compromís d'actuació; aquests últims són vinculants i exigibles, en els termes de la LJCA, per a tots els membres de la conferència, si es tracta d'una matèria en la qual l'Estat exerceix funcions d'heterocoordinació i, en els altres casos, exclusivament, per als qui els subscriuen (art. 151 LRJSP).

60. Les **comissions bilaterals de cooperació**, d'acord amb l'article 153 LRJSP, són òrgans de col·laboració de composició bilateral que reuneixen, amb un nombre igual de representants, membres del Govern i membres del consell de govern de la comunitat autònoma o representants de la ciutat de Ceuta o de la ciutat de Melilla, i que exerceixen funcions de consulta i d'adopció d'acords que tinguin per objecte millorar l'autocoordinació entre les administracions respectives en assumptes que afectin de manera singular la comunitat o ciutat autònoma. Cal subratllar que el que es preveu en la LRJSP és aplicable sense perjudici de les peculiaritats que, d'acord amb les finalitats bàsiques previstes, s'estableixin en els estatuts d'autonomia en matèria d'organització i funcions de les comissions bilaterals. Finalment, respecte de les comissions bilaterals cal destacar que tenen una important funció en l'àmbit de la reducció de la conflictivitat davant el Tribunal Constitucional per discrepàncies sobre la constitucionalitat de les lleis, disposicions o actes amb força de llei, en la mesura en què constitueixen una seu de negociació per aconseguir consensos interpretatius (art. 33 de la Llei orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional [LOTC]).

61. Les **comissions territorials de coordinació**, d'acord amb l'article 154 LRJSP, es configuren com a òrgans de col·laboració de composició multilateral, entre administracions els territoris de les quals siguin coincidents o limítrofs, per millorar l'autocoordinació de la prestació de serveis, prevenir duplicitats, i millorar l'eficiència i qualitat dels serveis.

62. L'art. 58 LBRL disciplina els **òrgans de col·laboració entre l'Administració General de l'Estat o les de les comunitats autònomes i els ens locals**. Aquest precepte estableix que les lleis de l'Estat o de les comunitats autònomes poden crear, per a la coordinació administrativa, òrgans de col·laboració de les administracions corresponents amb les entitats locals. Aquests òrgans, que són únicament deliberants o consultius, poden tenir àmbit autonòmic o provincial i caràcter general o sectorial. Tant l'Administració General de l'Estat com les de les comunitats autònomes poden participar en els òrgans de col·laboració respectius establerts per cadascuna.

63. Actualment, en l'àmbit estatal existeixen òrgans de trobada permanent entre l'**Administració General de l'Estat i els ens locals** (la Comissió Nacional d'Administració Local, que regulen els articles 117-119 LBRL i el Reial decret 427/2005, de 15 d'abril, pel qual es regula la composició, les funcions i el funcionament de la Comissió Nacional d'Administració Local, i les comissions provincials de col·laboració, disciplinades en el Reial decret 3489/2000, de 29 de desembre, pel qual es regulen la naturalesa, composició i funcions de les comissions provincials de col·laboració de l'Estat amb les corporacions locals), i entre l'Administració General de l'Estat, les comunitats autònomes i els ens locals (la Conferència Sectorial d'Assumptes Locals, prevista en l'art. 120 bis LBRL, i la Conferència de Ciutats**,** prevista en l'art. 138 LBRL). Quant a les comunitats autònomes, cal assenyalar que també moltes han creat òrgans de trobada amb les entitats locals ubicades en el seu territori, com és el cas, per exemple, de les **comissions autonòmiques d'Administració local**.

3. LES RELACIONS DE CONTROL

3.1. Aproximació: caracterització general i tipologia

64. Les relacions de control són les que s'estableixen entre dues administracions públiques quan una, que té atribuïda —constitucionalment o legalment— la competència de **comprovar l'adequació a l'ordenament jurídic** de l'activitat o la inactivitat d'una altra administració, exerceix aquesta facultat. No s'hi inclouen altres relacions interadministratives, com les que deriven del control d'eficàcia o del control comptable i de la gestió econòmica financera (*infra* § 33.2).

65. L'abast de la competència de control d'unes administracions sobre unes altres i, en conseqüència, la intensitat de la supervisió, varia en funció de dos paràmetres: el grau d'autonomia de l'Administració vigilada (així, el control de l'Administració General de l'Estat sobre les administracions generals de les comunitats autònomes, que gaudeixen del màxim nivell d'autonomia política, no pot ser igual d'intens que la supervisió que l'Administració General de l'Estat o les mateixes administracions generals de les comunitats autònomes exerceixen sobre les entitats locals) i l'objecte del control (la supervisió pot ser més àmplia i intensa quan es tracta de comprovar la correcció de l'exercici de competències que l'Administració

controlada exerceix per delegació de l'Administració controlant [*supra* § 8.4], mentre que ha de ser menys intensa quan l'Administració controlant supervisa l'exercici de competències pròpies de l'Administració controlada).

3.2. Les relacions de control entre l'Administració General de l'Estat i les administracions generals de les comunitats autònomes

66. Com s'ha apuntat, en l'exercici de competències pròpies el grau d'autonomia de què gaudeixen les comunitats autònomes en el nostre sistema impedeix, de manera ordinària, el control administratiu sobre aquestes per part de l'Administració General de l'Estat. En conseqüència, aquest control només és possible, de manera absolutament extraordinària (vegeu la STC 185/2016), com a últim recurs (STC 215/2014), quan les vies generals de supervisió hagin resultat insuficients per assegurar l'ordre constitucional (STC 89/2019).

67. L'**article 155 CE** preveu que, si una comunitat autònoma no compleix les obligacions que la Constitució o altres lleis li imposen, o actua de manera que atempta de manera greu contra l'interès general d'Espanya, el Govern, amb el requeriment previ al president de la comunitat autònoma (d'acord amb els requisits individuats per la jurisprudència constitucional: SSTC 89/2019 i 90/2019) i, en el cas de no ser atès, amb l'aprovació per majoria absoluta del Senat, pot adoptar les mesures necessàries (això és: qualsevol disposició que, sent necessària, resulti proporcionada i sigui la menys onerosa possible) per obligar la comunitat autònoma a complir forçosament aquestes obligacions o per protegir l'interès general esmentat. Per executar aquestes mesures, el Govern pot donar instruccions a totes les autoritats de les comunitats autònomes, en els termes marcats per les SSTC 89/2019 i 90/2019 (totes dues, referides al Reial decret 944/2017, de 27 d'octubre, pel qual el Govern d'Espanya substitueix funcionalment el Consell de Govern de la Generalitat de Catalunya).

68. Per contra, el que sí que és perfectament possible és que l'Administració General de l'Estat controli l'exercici que fan les comunitats autònomes de les competències que la primera hi hagi **delegat**. En aquest sentit, l'article 153 *b*) CE estableix que el control de l'activitat dels òrgans de les comunitats autònomes l'ha d'exercir el Govern, amb el dictamen previ del Consell d'Estat, quan es tracti de controlar l'exercici de facultats corresponents a matèries de titularitat estatal que l'Estat hagi transferit o delegat en les comunitats autònomes, mitjançant una llei orgànica, d'acord amb l'article 150.2 CE; en tot cas, aquest control s'ha de fer amb subjecció a les formes que s'hagi reservat l'Estat en aquesta llei. Així, l'article 20 de la Llei orgànica 5/1987, de 30 de juliol, de delegació de facultats de l'Estat en les comunitats autònomes en relació amb els transports per carretera i per cable, preveu que "els actes i acords que dictin les comunitats autònomes en l'exercici de funcions delegades vulnerant les normes o disposicions estatals poden ser suspesos pel ministre de Transport, Turisme i Comunicacions".

3.3. Les relacions de control entre l'Administració General de l'Estat/administracions generals de les comunitats autònomes i les entitats locals

69. Del tenor literal de l'article 7 de la LBRL, se'n pot inferir que les entitats locals tenen **tres tipus de competències**: atribuïdes per delegació, "diferents de les pròpies" i competències pròpies (*supra* § 13.11).

70. Respecte de les **competències delegades**, l'article 7.3 LBRL precisa que s'exerceixen en els termes de la delegació, que pot preveure tècniques de direcció i control d'oportunitat per part de l'Administració que les atribueix (l'Estat o la comunitat autònoma), que, en tot cas, han de respectar la potestat d'autoorganització dels serveis de les entitats locals.

71. Pel que fa a les competències que l'article 7.4 LBRL denomina "diferents de les pròpies" (i que la STC 41/2016, FJ 10 *d*) ha qualificat de competències "**pròpies generals**"), el mateix article 7.4 LBRL disposa que les entitats locals només poden exercir competències diferents de les pròpies i de les atribuïdes per delegació, quan no es posi en risc la sostenibilitat financera del conjunt de la hisenda municipal, d'acord amb els requeriments de la legislació d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, i no s'incorri en un supòsit d'execució simultània del mateix servei públic amb una altra administració pública (prohibició de duplicitat). A aquest efecte, són necessaris i vinculants els informes previs de l'Administració estatal o autonòmica competent per raó de matèria, en què s'assenyali la inexistència de duplicitats, i de l'Administració (estatal o autonòmica) que tingui atribuïda la tutela financera sobre la sostenibilitat financera de les noves competències.

72. Aquests **informes vinculants**, introduïts en la reforma de la LBRL que va dur a terme la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (LRSAL), en el context d'aconseguir superar la gran recessió, tenen com a finalitat limitar l'assumpció de competències per part de les entitats locals; si bé, tot i que el Tribunal Constitucional no els ha considerat un mecanisme de control (STC 41/2016), és possible defensar, com fa Manuel Rebollo Puig (REBOLLO, 2019) que tenen aquesta naturalesa. Es tracta de controls previs de legalitat.

73. Per contra, respecte de les **competències pròpies**, l'article 7.2 LBRL disposa que s'exerceixen en règim d'autonomia i sota la responsabilitat pròpia, atenent sempre la coordinació deguda en la programació i l'execució amb les altres administracions públiques. En conseqüència, en aquest àmbit de les competències pròpies dels ens locals s'ha plantejat si és possible controlar-ne l'exercici per part d'altres administracions públiques; és a dir, si els controls administratius sobre els ens locals en l'exercici de competències pròpies són compatibles amb la seva autonomia garantida constitucionalment i, en cas que la resposta sigui afirmativa, quina n'ha de ser la configuració.

74. Per resoldre aquestes qüestions, és necessari, d'una banda, concretar —adaptant-la a l'àmbit de les relacions entre l'Estat i/o les comunitats autònomes i les entitats locals— la definició de les relacions de control que s'ha donat al començament del present epígraf i, d'altra banda, dur a terme un estudi detallat d'aquesta

definició amb l'objectiu d'individuar els elements que caracteritzen els controls sobre els ens locals, la taxonomia possible d'aquests controls i les seves principals manifestacions.

75. Així, per començar, aquestes relacions de control es poden definir com les relacions que s'estableixen entre l'Administració General de l'Estat o les administracions generals de les comunitats autònomes, d'una banda, i les entitats locals, d'altra banda, com a conseqüència que les primeres exerceixen una competència consistent que aquestes mateixes entitats confronten una o un conjunt d'accions o omissions o bé una proposta d'acció d'un ens local en exercici d'una competència pròpia amb un referent, que pot ser un complex normatiu o una valoració de la realitat que serveix de suport fàctic a l'activitat o la inactivitat de l'ens local, i d'aquesta confrontació es deriva: en el cas que es produeixi una discordança entre l'actuació de l'ens local i el referent, bé l'adopció d'una mesura per part de les administracions controlants o bé la producció automàtica d'un efecte que l'ordenament jurídic preveu per a aquest supòsit; o, en el cas que no hi hagi aquesta discordança, la manifestació, expressa o tàcita, de conformitat amb l'actuació esmentada per part de l'Administració controlant.

76. D'acord amb la jurisprudència constitucional (entre d'altres: SSTC 4/1981 i 154/2015), els controls administratius sobre els ens locals **són constitucionals** si: es troben previstos en normes legals, són concrets i puntuals —no genèrics i indeterminats—, van precedits d'un requeriment previ, tenen per objecte actes en els quals incideixin interessos supralocals i vetllen per la legalitat de l'actuació local, i, només excepcionalment, per la seva oportunitat, si existeix justificació constitucional per a això.

77. En l'actualitat, **la LBRL** regula, dins del títol V —"Disposicions comunes a les entitats locals"—, en el capítol II —"Relacions interadministratives"— i en el capítol III —"Impugnació d'actes i acords i exercici d'accions"—, el sistema general de control sobre les entitats locals. A través d'aquests preceptes s'estableix que, si l'Administració General de l'Estat o les administracions generals de les comunitats autònomes, en l'àmbit de les competències respectives, entenen que un acte d'un ens local vulnera l'ordenament jurídic (art. 65 LBRL), menyscaba les seves competències, interfereix en el seu exercici o excedeix la competència d'aquest ens (art. 66 LBRL), aquestes administracions han de recórrer a la jurisdicció contenciosa administrativa perquè suspengui i anul·li aquest acte.

78. És a dir, el legislador espanyol ha optat, amb caràcter general, per reconduir el control interadministratiu sobre els ens locals a un **control judicial** sobre els ens locals, de manera que converteix moltes relacions de control interadministratiu en relacions de conflicte interadministratiu —les quals s'explicaran més endavant. No obstant això, la LBRL preveu tres mecanismes excepcionals de control administratiu genèric dels ens locals per part de les administracions territorials superiors i un conjunt de controls administratius específics.

79. Els **mecanismes excepcionals** de control genèric són, en primer lloc, la **dissolució** dels òrgans de les corporacions locals, acordada pel Consell de Ministres, a iniciativa pròpia i amb coneixe-

ment del consell de govern de la comunitat autònoma corresponent o a sol·licitud d'aquest consell de govern i, en tot cas, amb l'acord previ favorable del Senat, en el cas que la gestió d'aquests òrgans, greument danyosa per als interessos generals, suposi un incompliment de les seves obligacions constitucionals (art. 61 LBRL). Aquest va ser el cas, fins ara únic, de la dissolució de l'Ajuntament de Marbella per mitjà del Reial decret 421/2006, de 7 d'abril.

80. En segon lloc, l'Administració General de l'Estat o les administracions generals de les comunitats autònomes, en els àmbits competencials respectius, es poden **subrogar**, amb el requeriment previ, en el lloc d'una entitat local que incompleixi les obligacions que li ha imposat una norma legal, la cobertura econòmica de la qual es troba garantida, en el cas que aquest incompliment afecti l'exercici de les competències estatals o autonòmiques (art. 60 LBRL).

81. I, en tercer lloc, el delegat del govern en la comunitat autònoma corresponent, després de requerir, de manera infructuosa, l'anul·lació d'aquests actes o acords dictats per un ens local que atempten de manera greu contra l'interès general d'Espanya els pot **suspendre** i, a continuació, els ha d'impugnar davant la jurisdicció contenciosa administrativa (art. 67 LBRL).

82. D'altra banda, com s'ha dit, en la LBRL es manté un conjunt de **controls administratius puntuals**, exercitables per les administracions territorials superiors sobre els ens locals, en diverses matèries, sota la forma d'autoritzacions (art. 71 LBRL) i aprovacions (art. 86.3 LBRL) de determinats actes. Per exemple, d'acord amb l'article 57 de la Llei madrilenya 9/2001, de 7 de juliol, del sòl, l'Administració autonòmica aprova definitivament els plans urbanístics generals elaborats i aprovats inicialment per l'ajuntament corresponent.

83. Finalment, cal assenyalar que aquest quadre general dels controls administratius sobre els ens locals, dissenyat per la LBRL, es completa amb els controls que preveuen el Reial decret legislatiu 781/1986, de 18 abril, pel qual s'aprova el text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local (art. 75 i 78); el Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals (art. 53), i la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (art. 18.5, 20.2 i 23.4).

84. Aquesta qüestió dels controls sobre l'exercici de les competències pròpies dels ens locals, igual que l'atribució de potestats d'heterocoordinació (*supra* § 13.35), es troba vinculada estretament al concepte d'interès local. En el nostre sistema, el legislador, estatal o autonòmic, quan atribueix competències a les diferents administracions públiques ha de tenir en compte els interessos presents en cada matèria. Per consegüent, a l'hora de conferir funcions sobre un determinat sector, si **només hi existeix un interès local**, s'ha d'atribuir una competència local pròpia i exclusiva —així, en principi, els ens territorials superiors, en aquest camp, no haurien de tenir poders de control sobre l'actuació dels ens locals, ja que els seus interessos no es veuen afectats. Per contra, si en el camp en qüestió, l'**interès local és prevalent**, però no exclusiu, s'hauria d'atorgar una competència pròpia als ens locals; no obstant això, al mateix temps, a la resta de les administracions, que tenen encomanada la defensa d'altres interessos implicats, se'ls haurien de reconèixer les facultats d'intervenció consegüents en aquest àmbit —que es podrien traduir, entre altres mecanismes, en, facultats d'heterocoordinació o de control sobre els ens locals (*supra* § 13.35). Finalment, si els interessos que prevalen són de **naturalesa supralocal**, la competència s'ha d'atribuir a una administració superior territorialment; això sí, respectant la participació dels ens locals en defensa dels interessos locals presents en aquesta matèria. No obstant això, en aquest últim cas, pot ser convenient que, si bé l'Administració territorialment superior té la titularitat de la competència, en atenció als interessos locals implicats, i amb vista a l'eficàcia superior de l'actuació pública i a la participació més intensa dels ciutadans en la gestió pública, es traslladi la competència als ens locals, a manera de transferència o delegació, la qual cosa pot implicar, correlativament, que l'Administració superior es reservi potestats de control sobre els ens locals.

4. LES RELACIONS DE CONFLICTE

4.1. Aproximació: caracterització general i taxonomia

85. Les relacions de conflicte són les que s'entaulen entre dues administracions públiques a conseqüència que una acció o omissió d'una d'aquestes produeix bé una **lesió per als interessos de l'altra** o bé un trencament de l'ordenament jurídic.

86. En el dret administratiu espanyol, tampoc no existeix, en aquest subsector de les relacions interadministratives, una regulació unitària. Es disciplina en diferents normes l'aplicació de les quals depèn de les administracions que, en cada cas, entrin en conflicte i del tipus d'acció o omissió que ocasioni el conflicte. Tenint en compte aquests paràmetres, és possible distingir els tipus següents de relacions de conflicte: *a*) relacions de conflicte entre l'Administració General de l'Estat i les administracions generals de les comunitats autònomes o entre diverses administracions generals de comunitats autònomes; *b*) relacions de conflicte entre l'Administració General de l'Estat o les administracions generals de les comunitats autònomes i les entitats locals, i *c*) relacions de conflicte entre diverses entitats locals.

4.2. Les relacions de conflicte entre l'Administració General de l'Estat i les administracions generals de les comunitats autònomes o entre les administracions generals de les comunitats autònomes

87. D'acord amb l'article 161.1 *c*) CE, la resolució dels **conflictes de competència** entre l'Administració General de l'Estat i les administracions generals de les comunitats autònomes i els d'aquestes entre si correspon al Tribunal Constitucional. L'objecte d'aquesta contesa és interpretar i fixar l'ordre competencial que conté la Constitució (SSTC 110/1983, 88/1989 i 155/1990); és a dir, el que es discuteix en aquesta disputa és la titularitat d'una competència. El plantejament del conflicte pot ser conseqüència d'haver dictat una determinada disposició, resolució o acte (conflicte positiu), que tots dos litigants entenen que és de la seva competència, o l'omissió d'aquesta disposició, resolució o acte (conflicte negatiu), i, en aquest cas, cap dels contendents es considera facultat per adoptar la decisió de què es tracti. La disciplina d'aquestes controvèrsies es troba continguda en els articles 59 i següents de la LOTC.

88. Per contra, quan el que es discuteix és, exclusivament, l'exercici de la competència a través de **resolucions o actes administratius** no és procedent interposar un conflicte constitucional de competències, sinó interposar un recurs contenciós administratiu (STC 88/1989), d'acord amb el que disposa la LJCA —en particular, l'article 44.

4.3. Les relacions de conflicte entre l'Administració General de l'Estat/administracions generals de les comunitats autònomes i les entitats locals

89. Els conflictes entre l'Administració General de l'Estat o les administracions generals de les comunitats autònomes i les entitats locals poden sorgir com a conseqüència de l'emanació de normes amb rang de llei, o bé com a conseqüència del dictat de disposicions, resolucions o actes administratius.

90. En el primer cas, aquests conflictes els soluciona el Tribunal Constitucional, a través del denominat **"conflicte en defensa de l'autonomia local"**, regulat en el capítol IV de la LOTC. En el segon cas, els conflictes es resolen, mitjançant la jurisdicció contenciosa administrativa, d'acord amb el que disposa la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa (LJCA) —en particular, l'art. 44—, i de conformitat amb el que estableixen els articles 65-67 LBRL (*supra* § 13.77).

4.4. Les relacions de conflicte entre entitats locals

91. D'acord amb l'article 50.2 LBRL, els conflictes de competències, en sentit ampli, plantejats entre diferents entitats locals els ha de resoldre l'Administració general de la comunitat autònoma o l'Administració General de l'Estat, amb l'audiència prèvia de les comunitats autònomes afectades, segons es tracti d'entitats pertanyents a la mateixa comunitat o a una de diferent, i sense perjudici de la possibilitat ulterior d'impugnar la resolució dictada davant la jurisdicció contenciosa administrativa.

92. En aquesta línia, l'article 50.3 LBRL regula un supòsit particular de conflicte: el de la **delimitació territorial**. Sobre aquest tema, aquesta norma estableix que les qüestions que se suscitin entre municipis pertanyents a diferents comunitats autònomes sobre delimitació dels seus termes municipals els ha de resoldre l'Administració General de l'Estat, amb l'informe previ de l'Institut Geogràfic Nacional, l'audiència dels municipis afectats i de les comunitats autònomes respectives, i el dictamen del Consell d'Estat.

5. BIBLIOGRAFIA

5.1. Bibliografia citada

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

5.2. Bibliografia recomanada

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

Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA i Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de derecho administrativo I*, 20a ed., Thomson–Civitas, Madrid, 2022.

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

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

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

José María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *Los convenios entre administraciones públicas*, Marcial Pons, Madrid, 1997.

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

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

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