

Relaciones interadministrativas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS.—1.1. Novedades en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, sobre Régimen Jurídico del Sector Público.—II. EL CONTENIDO DE LA NUEVA REGULACIÓN.—2.1. Principios generales.—2.2. El deber de colaboración.—2.3. Relaciones de cooperación.—2.4. Técnicas orgánicas de cooperación.—2.4.1. Conferencia de Presidentes.—2.4.2. Conferencias Sectoriales.—2.4.2.1. Funciones de las Conferencias Sectoriales.—2.4.2.2. Convocatoria de las reuniones de las Conferencias Sectoriales.—2.4.2.3. Decisiones de las Conferencias Sectoriales.—2.4.3. Comisiones Sectoriales.—2.4.4. Grupos de trabajo.—2.4.5. Comisiones Bilaterales de Cooperación.—2.4.6. Comisiones Territoriales de Cooperación.—III. LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN.—3.1. Naturaleza e ideas generales.—3.2. Clases de convenios.—3.3. Límites legales a la suscripción de convenios de colaboración.—3.3.1. Objeto de los convenios de colaboración.—3.3.2. Entes del sector público legitimados para convenir.—3.3.3. Otros límites.—3.3.4. Régimen jurídico aplicable.—3.3.4.1. Competencia.—3.3.4.2. Contenido.—3.3.4.3. Procedimiento de suscripción.—3.3.4.4. Extinción de los convenios (art. 51).—3.3.4.5. Efectos de la resolución de los convenios.—3.3.4.6. Régimen de impugnación.—IV. RELACIONES ELECTRÓNICAS ENTRE ADMINISTRACIONES.—V. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES.

RESUMEN

La nueva ley de Régimen Jurídico del Sector Público regula las relaciones interadministrativas, aunque no lo hace de forma rigurosa, completa y sistemática. Regula los principios generales y las técnicas de cooperación, especialmente las orgánicas. Entre ellas destacan figuras de nueva creación legal, como la Conferencia de Presidentes, junto

* Abogado del Estado (en excedencia). Socio de Ramón y Cajal Abogados SLP.

a otras ya tradicionales en nuestra práctica cooperativa, como es el caso de las Conferencias Sectoriales o de las Comisiones Bilaterales de Cooperación. La Ley contiene, además, una detallada regulación de los convenios de colaboración, aunque no desde el punto de vista de la cooperación interadministrativa. Por último, regula las relaciones electrónicas entre Administraciones Públicas.

PALABRAS CLAVE: Relaciones interadministrativas, principios generales. Cooperación. Técnicas orgánicas de cooperación. Convenios de colaboración. Relaciones electrónicas entre Administraciones Públicas.

ABSTRACT

The new Law by means of which the legal framework for the public sector is established, regulates the relations between administrations though it does not do it in a very precise, thorough and complete way. It regulates the general principles and the cooperation mechanisms specially between public bodies. Among these, there are certain figures of new creation such as the Conference of Presidents, along other traditional figures of cooperation already mentioned by the previous law, such as the Sectorial Conferences or the Bilateral Conferences for Cooperation. The new Law incorporates a very detailed regulation regarding the cooperation agreements but not within the collaboration between administrations. Finally, it regulates the electronic relations between public administrations.

KEYWORDS: Interadministrative relations. General principles. Technical cooperation organic. Collaboration agreements. Electronic relations between public administrations.

I. LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS

Son relaciones interadministrativas aquellas que se establecen entre diferentes Administraciones Públicas, o entre órganos de diferentes Administraciones Públicas, en el ejercicio de sus respectivas competencias.

Nuestro ordenamiento jurídico no ha contado tradicionalmente con una regulación completa y sistemática de este tipo de relaciones, limitándose a ofrecernos aproximaciones parciales o manifestaciones concretas de ciertos principios o técnicas de relación. Desde la propia Constitución (arts. 103.1 y Título VIII, entre otros), pasando por la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del proceso autonómico, o la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases de régimen local (Capítulo II del Título V; arts. 55 y siguientes), hasta la Ley 30/1992 (Título Primero; arts. 4 a 10), solo hemos conocido regulaciones parciales.

Ha tenido que ser la jurisprudencia constitucional, especialmente a partir de la controvertida sentencia 76/1983, de 5 de agosto, sobre la *non nata* Ley Orgánica y de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), la que ha contribuido a fijar la doctrina general sobre la materia. Esta juris-

prudencia se ha ido progresivamente incorporando a los textos legales que, sin embargo, no han acertado a elaborar una regulación general sobre la materia.

No constituye el propósito de este trabajo exponer de forma detallada el régimen jurídico de las relaciones interadministrativa sino, de forma mucho más modesta, analizar las novedades que introduce en este ámbito la Ley 40/2015.

1.1. Novedades en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, sobre Régimen Jurídico del Sector Público

El Título III de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (en adelante, LSP), regula en sus artículos 140 a 158 las relaciones interadministrativas, tomando el relevo del Título Primero de la Ley 30/1992, que regulaba “las Administraciones Públicas y sus relaciones”.

La regulación del Título III habría que completarla con las previsiones contenidas en el Capítulo VI del Título Preliminar (arts. 47 a 53) en relación con los convenios de colaboración, hasta ahora regulados en sede de relaciones interadministrativas (art. 6 Ley 30/1992), y ahora relegados a un capítulo independiente del Título Preliminar junto a instituciones tan diversas como la potestad sancionadora o la responsabilidad patrimonial.

Con anterioridad a su promulgación, la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, modificó la Ley de Bases de Régimen Local e introdujo importantes novedades que no han sido completamente incorporadas, sin embargo, a la LSP. Del mismo modo, no debe olvidarse la aportación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

La primera reflexión que cabría hacer con carácter general sobre la nueva regulación es que introduce escasas novedades, en la medida en que la práctica totalidad de estas se encontraban ya contenidas en la Ley 30/1992, en la Ley de Bases de Régimen Local, o en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, entre otras.

En nuestra opinión, se ha perdido una ocasión excepcional para sistematizar la regulación de las relaciones institucionales interadministrativas. La norma solo las regula parcialmente sin integrar en su texto las diferentes regulaciones contenidas en normas administrativas generales y sectoriales. No estamos propugnando una regulación universal y exhaustiva de la materia sino una simple sistematización, con remisión para su desarrollo a normas especiales, de la teoría general de las relaciones interadministrativas.

Por otra parte, desde el punto de vista de la sistemática de la norma, no alcanzamos a comprender por qué los convenios de colaboración se regulan al margen del Título III de la LSP, en el Título Preliminar (junto a materias muy diversas que ninguna relación guardan entre sí ni con los convenios de colaboración). En Ley 30/1992 se regulaban en el Título Preliminar junto a técnicas cooperativas como las conferencias sectoriales y los consorcios.

Es cierto que la figura del convenio no es solo una técnica (funcional) de cooperación sino también un negocio jurídico que puede vincular a una entidad administrativa con un sujeto de derecho privado pero tal razón no justifica, en nuestra opinión, desvincular los convenios entre entidades del sector público (mal llamados de colaboración, dado su carácter voluntario) de las restantes técnicas de cooperación interadministrativa. Si la intención del legislador ha sido no escindir la regulación en función de los sujetos intervinientes en la relación convencional, quizá hubiera sido más oportuno desplazar la regulación de los convenios a la normativa de contratación del sector público (aunque fuera como contratos excluidos, tal y como se hace ahora en el art. 4.1 c) y d) del Real Decreto Legislativo 3/2011).

Otra reflexión que cabe hacer, con carácter general, sobre la nueva regulación de algunas materias (v.gr: conferencias sectoriales) es que parece desconocer en muchos casos la realidad cooperativa, ya que resulta difícilmente aplicable a órganos de naturaleza tan política como las conferencias sectoriales (especialmente en cuestiones como la votación, el régimen de mayorías, la obligatoriedad de los acuerdos, etc). Volveremos sobre este punto más adelante.

Desde un punto de vista formal de técnica normativa también se acusa cierta confusión en la denominación de capítulos, secciones o artículos. Sirva de ejemplo la rúbrica de la Sección 1.^a del Capítulo III, coincidente con la denominación del artículo 144 (“técnicas de cooperación”), y ambas integrantes de la más amplia “relaciones de cooperación”, que da nombre al Capítulo.

Por último, debe destacarse que la norma tiene, en este punto, carácter básico (disposición final decimocuarta), por lo que, en principio, las comunidades autónomas podrán desarrollar la regulación estatal en sus respectivos ámbitos territoriales. Sin embargo, es evidente que gran parte de la nueva regulación difícilmente podrá ser desarrollada por estas administraciones territoriales ya que la regulación estatal, por las propias características de la materia regulada, agota la materia, sin que en ello pueda verse visio alguno de inconstitucionalidad. La regulación de técnicas cooperativas como las conferencias sectoriales, la conferencia de presidentes o las comisiones de cooperación difícilmente podrá tener desarrollo autonómico.

II. EL CONTENIDO DE LA NUEVA REGULACIÓN

Con motivo de toda nueva regulación normativa, el foco de atención del intérprete se centra siempre en el análisis del alcance de la novedad y en el de aquello que la nueva normativa no regula y, a juicio del analista, debería abordar.

¿Qué regula y qué no regula la Ley 40/2015 (LSP)? Trataremos de dar respuesta a estas cuestiones en las páginas que siguen.

Vaya por delante que la regulación es aplicable, exclusivamente, a las Administraciones públicas (art. 2.3 LSP), entendiéndose por tales únicamen-

te a las Administraciones territoriales (Estado, comunidades autónomas y entes locales, así como las entidades públicas vinculadas o dependientes de estas). Quedan, por tanto, excluidas las relaciones institucionales entre otros sujetos del sector público desprovistos de la condición de Administración pública (sociedades, fundaciones, etc).

La LSP regula:

- Los principios generales de las relaciones interadministrativas (Capítulo I; art. 140).
- El deber de colaboración interadministrativo (Capítulo II; arts. 141 y 142).
- Las relaciones voluntarias de cooperación (Capítulo III; arts. 143 a 154), distinguiendo entre:
 - Técnicas de cooperación (art. 144); y
 - técnicas orgánicas de cooperación (arts. 145 a 154), entre las que se regulan la Conferencia de Presidentes, las Conferencias sectoriales, las Comisiones Sectoriales y Grupos de trabajo, las Comisiones Bilaterales de Cooperación y las Comisiones Territoriales de Coordinación.
- Las relaciones electrónicas entre las Administraciones públicas (Capítulo V; arts. 155 a 158).
- Por último, aunque al margen del Título III, se regulan los convenios de colaboración (Capítulo VI del Título Preliminar; arts. 47 a 53).

Por el contrario, la LSP no regula instituciones, principios y técnicas de cooperación que, a nuestro juicio, podrían haber encontrado acogida en este Título III; así:

- No regula el principio de coordinación, principio elevado al rango constitucional por el artículo 103.1 de nuestra Carta Magna. Únicamente la LSP se limita a aclarar que este principio es aquel en virtud del cual una Administración Pública y, singularmente, la Administración General del Estado, tiene la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común, cuando así lo prevé la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico (art. 140 e). Sin embargo, esta enfática declaración no va acompañada de una regulación o, al menos, de una mención a las diferentes técnicas de coordinación. Como sabemos, estas técnicas pueden revestir diversas modalidades:
 - a. Técnicas interorgánicas, entendiéndose por tales aquellas que vinculan a órganos de una misma administración o entidad pública. A su vez, estas técnicas pueden ser:

- i. Propiamente orgánicas, consistentes en la creación de un órgano, o en la atribución de competencias a uno ya creado, con funciones de coordinación. A título de ejemplo, es el caso de las figuras del Presidente del Gobierno, las comisiones delegadas del Gobierno o del Delegado del Gobierno, entre otros.
 - ii. Funcionales, en las que, sin creación de órgano coordinador, se desarrollan reuniones, se crean grupos de trabajo, órganos colegiados, u otras técnicas.
- b. Técnicas de coordinación intersubjetivas, que relacionan distintas administraciones o entidades públicas o distintos órganos de las mismas; pueden ser:
- i. Del Estado sobre las comunidades autónomas (art. 149 CE, Art. 154 CE, potestad de supervisión, alta inspección, etc).
 - ii. Del Estado y las comunidades autónomas sobre las entidades locales (art. 59 LBRL).

Las técnicas interorgánicas (apartado a) se regulan, de forma correcta a nuestro juicio, en otras partes de la LSP, dado que este Título III debe reservarse para la regulación de relaciones interadministrativas (intersubjetivas), y no interorgánicas. Sin embargo, creemos que podría haberse incluido en este Título III una regulación o, al menos, los principios generales de la coordinación intersubjetiva.

- Tampoco regula la LSP las relaciones de control (de legalidad, oportunidad, eficacia, etc.). Podría haberse aprovechado la oportunidad para regular de forma sistemática y completa, la tutela administrativa, de la que el legislador solo se ha preocupado en sus manifestaciones concretas (v. gr.: arts. 155 CE; 60, 61, 65 a 67 LBRL, entre otros).
- No regula las relaciones de conflicto (entre distintas entidades públicas), reguladas de forma asistemática en otras normas.

Expuesto de forma sucinta el alcance de la nueva regulación —lo que regula y lo que no regula— corresponde seguidamente abordar la forma en que la LSP regula las relaciones interadministrativas.

2.1. Principios generales

De acuerdo con el artículo 140, “*las diferentes Administraciones Públicas actúan y se relacionan con otras Administraciones y entidades u organismos vinculados o dependientes de éstas de acuerdo con los siguientes principios:*

- a) *Lealtad institucional.*
- b) *Adecuación al orden de distribución de competencias establecido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía y en la normativa del régimen local.*

- c) *Colaboración, entendido como el deber de actuar con el resto de Administraciones Públicas para el logro de fines comunes.*
- d) *Cooperación, cuando dos o más Administraciones Públicas, de manera voluntaria y en ejercicio de sus competencias, asumen compromisos específicos en aras de una acción común.*
- e) *Coordinación, en virtud del cual una Administración Pública y, singularmente, la Administración General del Estado, tiene la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común, cuando así lo prevé la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico.*
- f) *Eficiencia en la gestión de los recursos públicos, compartiendo el uso de recursos comunes, salvo que no resulte posible o se justifique en términos de su mejor aprovechamiento.*
- g) *Responsabilidad de cada Administración Pública en el cumplimiento de sus obligaciones y compromisos.*
- h) *Garantía e igualdad en el ejercicio de los derechos de todos los ciudadanos en sus relaciones con las diferentes Administraciones.*
- i) *Solidaridad interterritorial de acuerdo con la Constitución.*

2. En lo no previsto en el presente Título, las relaciones entre la Administración General del Estado o las Administraciones de las Comunidades Autónomas con las Entidades que integran la Administración Local se regirán por la legislación básica en materia de régimen local.”

Este artículo se refiere, de forma ciertamente “asimétrica”, a algunos de los principios que vertebran las relaciones entre las diferentes administraciones públicas. Y decimos que de forma “asimétrica” porque algunos de ellos se enuncian simplemente (lealtad institucional o solidaridad), otros se omiten (estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera) y los menos se enuncian y definen siquiera sea brevemente, aunque luego no se desarrollen en la regulación de este Título III (coordinación, solidaridad o responsabilidad). Y solo se opera una remisión a otra normativa (mucho más completa y acabada) respecto de las relaciones con la Administración Local.

Por otra parte, no debe olvidarse que nos encontramos ante principios, ante normas principales. Se trata de principios (generales del Derecho) a los que habría que reconocer su carácter de fuente de tercer grado y que, de acuerdo con el artículo 4 del Código Civil, se aplicarían en defecto de ley o costumbre, sin perjuicio de su carácter informador del ordenamiento jurídico. Su positivización en una norma legal, empero, les dota de rango legal y, por tanto, de fuerza obligatoria “de primer grado”, de forma que su incumplimiento puede viciar de invalidez el acto o disposición que lo desconozca o transgreda. En definitiva, no solo nos encontramos ante principio interpretativo sino también directamente exigibles e invocables ante los tribunales.

2.2. Deber de colaboración

La LSP (arts. 141 y 142) impone a las Administraciones Públicas los deberes de:

- a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias.
- b) Ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones.
- c) Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias o que sea necesaria para que los ciudadanos puedan acceder de forma integral a la información relativa a una materia.
- d) Prestar, en el ámbito propio, la asistencia que las otras Administraciones pudieran solicitar para el eficaz ejercicio de sus competencias. En particular, las administraciones territoriales deberán colaborar y auxiliarse para la ejecución de sus actos que hayan de realizarse o tengan efectos fuera de sus respectivos ámbitos territoriales. Los posibles costes que pueda generar el deber de colaboración podrán ser repercutidos cuando así se acuerde.
- e) Cumplir con las obligaciones concretas derivadas del deber de colaboración y las restantes que se establezcan normativamente.

En el ámbito local la Ley 7/1985 (arts. 55 y 56) se contiene una regulación semejante aunque algo más depurada y completa, que sin duda inspiró no sólo al legislador de 2015 sino también al de 1992.

Así, además de los deberes descritos, la LBRL obliga a valorar el impacto que las actuaciones de una Administración, en materia presupuestaria y financiera, pudieran provocar en el resto de Administraciones Públicas.

Además, impone a las Entidades locales el deber de remitir a las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas copia o, en su caso, extracto comprensivo de los actos y acuerdos de las mismas, y reconoce el correlativo derecho de las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas para recabar y obtener información concreta sobre la actividad municipal, pudiendo solicitar incluso la exhibición de expedientes y la emisión de informes.

La Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas deben facilitar el acceso de los representantes legales de las Entidades locales a los instrumentos de planificación, programación y gestión de obras y servicios que les afecten directamente.

La regulación legal de 2015, en línea con su predecesora de 1992 (art. 4 Ley 30/1992), configura la colaboración como un auténtico deber jurídico, ya que la asistencia y colaboración requerida sólo puede negarse cuando el organismo público o la entidad del que se solicita no esté facultado para prestarla de acuerdo con lo previsto en su normativa específica, no dispon-

ga de medios suficientes para ello o cuando, de hacerlo, causara un perjuicio grave a los intereses cuya tutela tiene encomendada o al cumplimiento de sus propias funciones, o cuando la información solicitada tenga carácter confidencial o reservado. La negativa a prestar la asistencia debe comunicarse motivadamente a la Administración solicitante.

Sin embargo, y pese a la obligatoriedad de la colaboración, lo cierto es que la norma no prevé sanciones jurídicas para el caso de incumplimiento de este deber ni articula mecanismos para exigir coactivamente su cumplimiento. Difícilmente podría obligarse jurídicamente (ni siquiera a través de procedimiento contencioso frente a la inactividad material) a prestar la colaboración requerida. Ello implica que, en la práctica, nos encontremos ante un deber imperfecto o, si se quiere, ante una obligación natural.

En cuanto a las técnicas de colaboración, las obligaciones que se derivan del deber de colaboración pueden hacerse efectivas a través de diferentes técnicas, tales como el suministro de información, datos, documentos o medios probatorios que se hallen a disposición del organismo público o la entidad al que se dirige la solicitud, la creación y mantenimiento de sistemas integrados de información administrativa con el fin de disponer de datos actualizados, completos y permanentes referentes a los diferentes ámbitos de actividad administrativa en todo el territorio nacional, el deber de asistencia y auxilio, para atender las solicitudes formuladas por otras Administraciones para el mejor ejercicio de sus competencias, en especial cuando los efectos de su actividad administrativa se extiendan fuera de su ámbito territorial, y cualquiera otra prevista en una Ley.

2.3. Relaciones de cooperación

La LSP entiende que existe cooperación cuando dos o más Administraciones Públicas, de manera voluntaria y en ejercicio de sus competencias, asumen compromisos específicos en aras de una acción común (art. 140.1 d)).

Una primera nota se puede extraer ya de esta afirmación, y es el carácter voluntario de la cooperación, frente a la obligatoriedad (impropia o imperfecta) de la colaboración. De ahí que la formalización de relaciones de cooperación requiera la aceptación expresa de las partes, formulada en acuerdos de órganos de cooperación o en convenios.

La voluntariedad de la cooperación contrasta igualmente con la obligatoriedad de la coordinación, técnica no regulada, aunque si mencionada, en la LSP, y consistente en la actividad de una Administración tendente a garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común. La coordinación implica una posición de superioridad jerárquica o, al menos, de cierta primacía del sujeto que coordina respecto del coordinado, de lo que deriva su carácter obligatorio para éste último.

En cuanto a las técnicas de cooperación, la LSP (art. 144), de forma ciertamente asistemática, se refiere a la participación en órganos de cooperación, con el fin de deliberar y, en su caso, acordar medidas en materias sobre las que tengan competencias diferentes Administraciones Públicas, a la participación en órganos consultivos de otras Administraciones Públicas, a la participación de una Administración Pública en organismos públicos o entidades dependientes o vinculados a otra Administración diferente, a la prestación de medios materiales, económicos o personales a otras Administraciones Públicas, a la cooperación interadministrativa para la aplicación coordinada de la normativa reguladora de una determinada materia, a la emisión de informes no preceptivos con el fin de que las diferentes Administraciones expresen su criterio sobre propuestas o actuaciones que incidan en sus competencias, a las actuaciones de cooperación en materia patrimonial, incluidos los cambios de titularidad y la cesión de bienes, previstas en la legislación patrimonial, así como a cualquiera otra prevista en la Ley.

Esta enumeración legal es meramente descriptiva y enuncia técnicas de muy diferente naturaleza. Con ánimo meramente descriptivo podemos clasificar estas técnicas distinguiendo entre técnicas orgánicas y técnicas funcionales de cooperación:

- Orgánicas (o institucionales), consistentes en la creación o participación en un órgano administrativo (común o de otra Administración) o en una personificación jurídica instrumental (común o de otra Administración): Pueden articularse mediante:
 - La participación en órganos de cooperación conjuntos (Conferencias Sectoriales, Comisiones Bilaterales de Cooperación, Conferencia de Presidentes, etc). Estas son las técnicas que regula la LSP, y a las que nos referimos en el apartado 2.4.
 - La participación en órganos activos, consultivos o de control de otras Administraciones Públicas.
 - La participación en personificaciones instrumentales creadas por otra Administración o de composición paritaria (sociedades, fundaciones, consorcios).
- Funcionales: consisten en la participación en procedimientos administrativos tramitados por otras Administraciones públicas mediante la emisión de informes, realización de actividades técnicas, prestación de medios, etc. Dado su carácter voluntario, requieren suscripción de un convenio, protocolo o contrato. Dentro de estas técnicas funcionales se encontrarían los convenios de colaboración.

La LSP regula con detalle únicamente las técnicas de cooperación orgánicas y, de entre las funcionales, únicamente los convenios de colaboración. A ambas nos referiremos en este trabajo en los apartados siguientes.

2.4. Técnicas orgánicas de cooperación

Estas técnicas consisten, como se ha expuesto, en la creación o participación en un órgano administrativo (común o de otra Administración) o en una personificación jurídica instrumental (común o de otra Administración).

Por tanto, la ley prevé tanto la cooperación propiamente orgánica (participación en un órgano administrativo conjunto o perteneciente a otra Administración) como la que podríamos llamar orgánica-institucional, consistente en la participación en otro sujeto jurídico instrumental. La diferencia entre uno y otro supuesto es clara: la participación propiamente orgánica implica la creación o participación en meros órganos administrativos (o políticos) desprovistos de la personalidad jurídica que, sin embargo, si cabe reconocer a las entidades institucionales (art. 3.4 LSP).

No obstante su reconocimiento, la LSP no regula en este Título III la cooperación institucional (que se articula conforme a las previsiones del Título II (organización y funcionamiento del sector público estatal). Se limita a regular la denominada cooperación orgánica, articulada en torno a órganos de composición bilateral o multilateral, y de ámbito general o sectorial.

Concretamente, la LSP regula la Conferencia de Presidentes, las Conferencias Sectoriales, las Comisiones Sectoriales y Grupos de Trabajo, las Comisiones Bilaterales de Cooperación y las Comisiones Territoriales de Cooperación.

La LSP obliga a todas las Administraciones Públicas a crear y mantener actualizado un registro electrónico de órganos de cooperación y convenios de colaboración y en particular a la Administración General del Estado a inscribir los órganos de cooperación en los que participe en el Registro (electrónico) estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación (DA 7.^a LSP) para que resulte válida su sesión constitutiva. En este Registro se inscribirá la creación, modificación o extinción de los órganos de cooperación estatales, y la suscripción, extinción, prórroga o modificación de cualquier convenio celebrado por la Administración General del Estado o alguno de sus organismos públicos o entidades vinculados o dependientes.

Además, los órganos de cooperación (estatales) que no se hayan reunido en un plazo de cinco años desde su creación o en un plazo de cinco años desde la entrada en vigor de la LSP quedarán extinguidos. Esta previsión, que no puede ser más plausible, podría no obstante producir efectos no deseados teniendo en cuenta que, por ejemplo, la Conferencia de Presidentes no se ha reunido desde octubre de 2012.

2.4.1. Conferencia de Presidentes (art. 146)

Se trata de un órgano cooperativo que es reconocido por primera vez un texto legal. Fue convocado por vez primera en 2004, siguiendo el mo-

delo de otros países (federales) de nuestro entorno (Alemania, Austria, Suiza). Hasta la fecha se ha reunido en cinco ocasiones (2004, 2005, 2007, 2009 y octubre de 2012).

Es un órgano de cooperación de composición multilateral integrado por el Gobierno de la Nación y los respectivos Gobiernos de las Comunidades Autónomas, y del que forman parte el Presidente del Gobierno, que la preside, y los Presidentes de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla. Está asistida para la preparación de sus reuniones por un Comité preparatorio del que forman parte un Ministro del Gobierno, que lo preside, y un Consejero de cada Comunidad Autónoma, lo que podría ocasionar cierto solapamiento competencial con las Conferencias Sectoriales, especialmente si la sesión de la Conferencia de Presidentes tiene un contenido monotemático.

La LSP no se refiere al régimen de los acuerdos, al margen de la previsión general del artículo 145.4 (*“los órganos de cooperación, salvo oposición por alguna de las partes, podrán adoptar acuerdos a través de un procedimiento simplificado y por suscripción sucesiva de las partes, por cualquiera de las formas admitidas en Derecho, en los términos que se establezcan de común acuerdo”*), lo que resulta de todo punto lógico habida consideración al carácter marcadamente político de este órgano.

2.4.2. Conferencias Sectoriales (arts. 147 a 151)

Al igual que la Conferencia de Presidentes, las Conferencias Sectoriales nacieron en la práctica cooperativa al margen de la regulación legal.

La primera Conferencia que se constituyó fue el Consejo de Política Fiscal y Financiera, órgano creado en 1980 por Ley Orgánica 7/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, si bien el reconocimiento general de las Conferencias Sectoriales tuvo que esperar hasta la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico.

Se trata de órganos (predominantemente políticos) de cooperación, de composición multilateral y ámbito sectorial determinado, que reúnen, como Presidente, al miembro del Gobierno que, en representación de la Administración General del Estado, resulte competente por razón de la materia, y a los correspondientes miembros de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla.

Cada Conferencia Sectorial tendrá un secretario designado por el Presidente de la Conferencia Sectorial, a quien compete preparar las reuniones y asistir a ellas con voz pero sin voto, efectuar la convocatoria de las sesiones por orden del Presidente, recibir los actos de comunicación de los miembros de la Conferencia Sectorial, redactar y autorizar las actas de las sesiones, expedir certificaciones de las consultas, recomendaciones y acuerdos aprobados y custodiar la documentación generada con motivo de la celebración de sus reuniones y cuantas otras funciones sean inherentes a su condición de secretario.

Esta figura ya fue regulada también en la Ley 30/1992 (art. 5), que dispuso su creación para aquéllos ámbitos de actividad en los que existiese interrelación competencial. Se trataba de órganos dotados de funciones de coordinación o cooperación, según los casos, por lo que no participaban de este carácter aquellos órganos colegiados creados por la Administración General del Estado para el ejercicio de sus competencias en cuya composición se previese que participaran representantes de la Administración de las Comunidades Autónomas con la finalidad de consulta.

Llama la atención que no se prevea, contrariamente a lo que contemplaba la Ley 30/1992, la participación de las Corporaciones Locales. No se explica esta novedad aunque quizá pudiera justificarse en su participación en las Comisiones Territoriales de Coordinación, órgano cuyo ámbito y competencias es diferente.

2.4.2.1. Funciones de las Conferencias Sectoriales

Las Conferencias Sectoriales pueden ejercer funciones consultivas, decisorias o de coordinación orientadas a alcanzar acuerdos sobre materias comunes.

En particular, las Conferencias Sectoriales ejercen, entre otras, las siguientes funciones:

- a) Ser informadas sobre los anteproyectos de leyes y los proyectos de reglamentos del Gobierno y de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas cuando afecten de manera directa al ámbito competencial de las otras Administraciones Públicas o cuando así esté previsto en la normativa sectorial aplicable.
- b) Establecer planes específicos de cooperación entre Comunidades Autónomas en la materia sectorial correspondiente, procurando la supresión de duplicidades, y la consecución de una mejor eficiencia de los servicios públicos.
- c) Intercambiar información sobre las actuaciones programadas por las distintas Administraciones Públicas, en ejercicio de sus competencias, y que puedan afectar a las otras Administraciones.
- d) Establecer mecanismos de intercambio de información, especialmente de contenido estadístico.
- e) Acordar la organización interna de la Conferencia Sectorial y de su método de trabajo.
- f) Fijar los criterios objetivos que sirvan de base para la distribución territorial de los créditos presupuestarios, así como su distribución al comienzo del ejercicio económico, de acuerdo con lo previsto en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre.

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse sobre las Conferencias Sectoriales, especialmente a partir de la importantísima sentencia 76/1983, de 5 de agosto (asunto “LOAPA”). Según el Tribunal:

“...el legislador estatal no puede incidir en el ejercicio de las competencias que, de acuerdo con el esquema constitucional de distribución de las mismas, hayan asumido las Comunidades Autónomas. De aquí que dichas conferencias no puedan sustituir a los órganos propios de las Comunidades, ni sus decisiones puedan anular las facultades decisorias de los mismos; las conferencias sectoriales han de ser órganos de encuentro para el examen de problemas comunes y para la discusión de las oportunas líneas de acción. (...) No obstante, es preciso señalar que entre las competencias estatales figura de forma explícita la coordinación en diversos preceptos de la Constitución, con el alcance previsto en cada uno de ellos, y, en estos casos en que existe una atribución constitucional expresa, el alcance de los acuerdos de los órganos coordinadores será el que se derive del ejercicio de la correspondiente competencia. El legislador estatal ha podido, pues, dictar el artículo en cuestión, pero, dada la materia sobre la que versa y la finalidad que persigue, no con el carácter orgánico y armonizador con que fue aprobado.”

Por tanto, las Conferencias Sectoriales no pueden alterar el reparto constitucional de competencias pero allí donde la Constitución reserve al Estado una competencia de coordinación puede el Estado llevar esa competencia al seno de una Conferencia Sectorial.

2.4.2.2. Convocatoria de las reuniones de las Conferencias Sectoriales

Corresponde al Ministro que presida la Conferencia Sectorial acordar la convocatoria de las reuniones por iniciativa propia, al menos una vez al año, o cuando lo soliciten, al menos, la tercera parte de sus miembros. En este último caso, la solicitud debe incluir la propuesta de orden del día.

La convocatoria, que deberá acompañarse de los documentos necesarios con la suficiente antelación, deberá contener el orden del día previsto para cada sesión, sin que puedan examinarse asuntos que no figuren en el mismo, salvo que todos los miembros de la Conferencia Sectorial manifiesten su conformidad. El orden del día de cada reunión será propuesto por el Presidente y deberá especificar el carácter consultivo, decisorio o de coordinación de cada uno de los asuntos a tratar.

Sobre la presidencia por parte del Ministro del Gobierno de la Nación tuvo ocasión de pronunciarse el Tribunal Constitucional en la sentencia 76/1983:

“El apartado 2 del artículo 8 es impugnado por la representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y por la de los Diputados recurrentes alegando que el poder de convocatoria y la presidencia de las conferencias sectoriales que en el mismo se atribuye al Ministro del ramo establece una relación jerárquica entre la Administración Central y las autonómicas, y desconoce que las comunicaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas deben canalizarse a través de los Presidentes de estas últimas.

A este respecto es de señalar que el poder de convocatoria de órganos colegiados e incluso la presidencia de los mismos no atribuyen necesariamente la condición de superior jerárquico a su titular, pero, en cualquier caso, no cabe discutir la posición de

superioridad que constitucionalmente corresponde al Estado como consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la nación, tal como ha destacado este Tribunal en su Sentencia 4/1981, de 2 de febrero...”

2.4.2.3. Decisiones de las Conferencias Sectoriales

Según la LSP, la adopción de decisiones requerirá la previa votación de los miembros de la Conferencia Sectorial, que se producirá por la representación que cada Administración Pública tenga y no por los distintos miembros de cada una de ellas (art. 151 LSP).

No aclara la LSP, sin embargo, el régimen de mayorías (simples o reforzadas) que habrá de observarse para la adopción de los acuerdos, por lo que habrá que estar al reglamento de cada Conferencia Sectorial.

La ley no tiene en cuenta que las Conferencias Sectoriales no son simples órganos administrativos sino políticos, y en muchos casos sus decisiones son fruto del consenso político más que de la votación administrativa.

En cuanto a los tipos de decisiones, podrán revestir la forma de:

a) Acuerdo: supone un compromiso de actuación en el ejercicio de las respectivas competencias. Son de obligado cumplimiento y directamente exigibles de acuerdo con lo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, salvo para quienes hayan votado en contra mientras no decidan suscribirlos con posterioridad.

Como excepción, cuando la Administración General del Estado ejerza funciones de coordinación, de acuerdo con el orden constitucional de distribución de competencias del ámbito material respectivo, el Acuerdo que se adopte en la Conferencia Sectorial, y en el que se incluirán los votos particulares que se hayan formulado, será de obligado cumplimiento para todas las Administraciones Públicas integrantes de la Conferencia Sectorial, con independencia del sentido de su voto, siendo exigibles conforme a lo establecido en la Ley 29/1998, de 13 de julio (LJCA).

Ello es debido a que, como se expuso, cuando la Constitución reserva al Estado una competencia de coordinación, puede el Estado llevar esa competencia al seno de una Conferencia Sectorial, y por tanto hacer obligatorios los acuerdos adoptados en su ejercicio con independencia del sentido del voto. La coordinación implica el reconocimiento de cierta facultad directiva en el coordinador, lo que justifica la obligatoriedad de sus decisiones.

La exigibilidad jurídica (judicial, incluso) de los acuerdos de la Conferencia Sectorial no deja de presentar algún inconveniente. Como se ha expuesto, estos acuerdos son, en la mayoría de los casos, acuerdos políticos, no jurídicos, por lo que difícilmente podrían exigirse judicialmente.

Y respecto de los acuerdos propiamente jurídicos también se nos plantean dudas e interrogantes: ¿Cómo se impugnan? ¿Ante qué órgano jurisdiccional, dado que ninguno de los regulados en los artículos 6 y siguientes de la LJCA tiene reconocida competencia para fiscalizar acuerdos de Con-

ferencia Sectorial? ¿Quién es la Administración pasivamente legitimada en el proceso contencioso, todas las comunidades autónomas y el Estado, algunas de ellas?

Bajo la vigencia de la Ley 30/1992 los acuerdos de Conferencia Sectorial se formalizaban en convenios (lo que permitía su impugnación jurisdiccional ante la Audiencia Nacional o ante los Tribunales Superiores de Justicia, según el ámbito del convenio) pero esta posibilidad ni siquiera se menciona en la LSP.

b) Recomendación: tiene como finalidad expresar la opinión (realmente debería tratarse de una propuesta de actuación) de la Conferencia Sectorial sobre un asunto que se somete a su consulta. Los miembros de la Conferencia Sectorial se comprometen a orientar su actuación en esa materia de conformidad con lo previsto en la Recomendación salvo quienes hayan votado en contra mientras no decidan suscribirla con posterioridad. Si algún miembro se aparta de la Recomendación, deberá motivarlo e incorporar dicha justificación en el correspondiente expediente.

Lo que no resuelve la ley es qué ocurre en caso de inobservancia o desatención de la recomendación por uno de los firmantes. En nuestra opinión, dado que basta motivar la decisión para apartarse de la recomendación, el acto en cuestión, si no está debidamente motivado, podría estar viciado de invalidez, sin perjuicio de la responsabilidad que cupiere exigir al respecto.

2.4.3. *Comisiones Sectoriales (art. 152.1 y 2)*

Son los órganos de trabajo y apoyo de carácter general de la Conferencia Sectorial. Están integradas por el Secretario de Estado u órgano superior de la Administración General del Estado designado al efecto por el Ministro correspondiente, que la presidirá, y un representante de cada Comunidad Autónoma, así como un representante de la Ciudad de Ceuta y de la Ciudad Melilla. El ejercicio de las funciones propias de la secretaría de la Comisión Sectorial corresponderá a un funcionario del Ministerio correspondiente.

La LSP alude, pues, a su integración por el Secretario de Estado “u órgano superior de la Administración General del Estado designado al efecto por el Ministro correspondiente.” Pues bien, según el artículo 55.2 LSP, solo tienen la consideración de órganos superiores el Ministro y el Secretario de Estado, por lo que si el nombramiento no recae en este último deberá hacerlo en el Ministro, con lo que se podría producir una duplicidad respecto a las Conferencias Sectoriales, con cuya composición coincidiría.

Si así se prevé en el reglamento interno de funcionamiento de la Conferencia Sectorial, las comisiones sectoriales y grupos de trabajo podrán funcionar de forma electrónica o por medios telefónicos o audiovisuales, que garanticen la intercomunicación entre ellos y la unidad de acto, tales como la videoconferencia o el correo electrónico, entendiendo los acuerdos adoptados en el lugar donde esté la presidencia, de acuerdo con el pro-

cedimiento que se establezca en el reglamento de funcionamiento interno de la Conferencia Sectorial.

En cuanto a sus funciones, serán la preparación de las reuniones de la Conferencia Sectorial, el seguimiento de sus acuerdos, el seguimiento y evaluación de los Grupos de trabajo constituidos y cualquiera otra que le encomiende la Conferencia Sectorial.

2.4.4. *Grupos de trabajo (art. 152.3)*

Las Conferencias Sectoriales pueden crear Grupos de trabajo, de carácter permanente o temporal, formados por Directores Generales, Subdirectores Generales o equivalentes de las diferentes Administraciones Públicas que formen parte de dicha Conferencia, para llevar a cabo las tareas técnicas que les asigne la Conferencia Sectorial o la Comisión Sectorial. A estos grupos de trabajo podrán ser invitados expertos de reconocido prestigio en la materia a tratar.

El director del Grupo de trabajo, que será un representante de la Administración General del Estado, podrá solicitar con el voto favorable de la mayoría de sus miembros, la participación en el mismo de las organizaciones representativas de intereses afectados, con el fin de recabar propuestas o formular consultas.

La práctica cooperativa demuestra que estos grupos de trabajo son el verdadero motor de la cooperación. Compuestos por personas de eminente carácter y perfil técnico, son los artífices de los más importantes acuerdos adoptados luego en Conferencia Sectorial, aunque en algunos casos el perfil más político de estas puede frustrar el fruto del trabajo de estos grupos.

2.4.5. *Comisiones Bilaterales de Cooperación (art. 153)*

Se trata de uno de los órganos cooperativos más importantes. Fueron surgiendo en los años ochenta, sin previsión legal específica, como órganos bilaterales de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

La Ley 30/1992 les dio por primera vez carta de naturaleza legal y fue la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional la que les dio el impulso definitivo en su artículo 33 (introducido por la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero), que les atribuye la finalidad de evitar el planteamiento de conflictos ante el Tribunal Constitucional.

La mayor parte de los Estatutos de Autonomía de nueva generación, aprobados en 2006 y 2007, regulan de manera mucho más extensa la cooperación bilateral, fundamentalmente a través de Comisiones Bilaterales. Los Estatutos de Cataluña, Andalucía, Aragón, Castilla y León y Extremadura crean nuevas Comisiones Bilaterales de Cooperación como órganos permanentes de cooperación de carácter general. Además, los Estatutos de Cataluña, Illes Balears, Andalucía, Aragón y Extremadura crean otras Comisiones Bilaterales con competencias en materias económico-fiscales.

Como reconoce el propio Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas¹, las nuevas Comisiones Bilaterales de Cooperación son paritarias, están presididas por el titular del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y un Consejero de la Comunidad Autónoma correspondiente, siendo la presidencia rotatoria. Adoptan sus acuerdos por consenso de las dos partes y cuentan con órganos de apoyo, subcomisiones y grupos de trabajo. El fortalecimiento de las Comisiones Bilaterales estatutarias ha impulsado la actividad de otras Comisiones Bilaterales de Cooperación tradicionales.

Por tanto, estas Comisiones son órganos de cooperación de composición bilateral que reúnen, por un número igual de representantes, a miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado, y miembros del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma o representantes de la Ciudad de Ceuta o de la Ciudad de Melilla.

Ejercen funciones de consulta y decisorias que tengan por objeto la mejora de la coordinación entre las respectivas Administraciones en asuntos que afecten de forma singular a la Comunidad Autónoma, a la Ciudad de Ceuta o a la Ciudad de Melilla.

Sus decisiones revisten la forma de Acuerdos y son de obligado cumplimiento, cuando así se prevea expresamente, para las dos Administraciones que lo suscriban, siendo exigibles conforme a lo establecido en la Ley 29/1998, de 13 de julio.

De nuevo aquí surge la misma duda que respecto de las Conferencias Sectoriales, y es la forma de impugnación de estos acuerdos, ante la ausencia de previsión específica en la norma de procedimiento contencioso-administrativo.

2.4.6. *Comisiones Territoriales de Coordinación (art. 154)*

Estos órganos han sido creados por la nueva ley, aunque existía algún antecedente en el ámbito autonómico.

Resulta curioso que se denominen Comisiones de Coordinación cuando en realidad son órganos de cooperación.

Son órganos de composición multilateral que integran a las Administraciones cuyos territorios sean coincidentes o limítrofes, para mejorar la coordinación de la prestación de servicios, prevenir duplicidades y mejorar la eficiencia y calidad de los servicios. En función de las Administraciones afectadas por razón de la materia, estas Comisiones podrán estar formadas por:

- a) Representantes de la Administración General del Estado y representantes de las Entidades Locales.

¹ En su página web: http://www.seap.minhap.gob.es/web/areas/politica_autonomica/coop_autonomica/comisiones_bilaterales.html

- b) Representantes de las Comunidades Autónomas y representantes de las Entidades locales.
- c) Representantes de la Administración General del Estado, representantes de las Comunidades Autónomas y representantes de las Entidades Locales.

Como puede apreciarse, en estos órganos están siempre representadas las entidades locales.

La LSP vuelve una vez más a disponer la exigibilidad jurídica de sus acuerdos, lo que plantea los problemas ya comentados.

III. LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN (Arts. 47 a 53 LSP)

Los convenios de colaboración son negocios jurídico-obligacionales de naturaleza muy semejante a los contratos, aunque tradicionalmente excluidos de la normativa sobre contratación del sector público.

3.1. Naturaleza e ideas generales

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha precisado su naturaleza y alcance. Así, la STS de 15 de julio de 2003 aclara que:

“a) Aunque tienen estos Convenios ciertas concomitancias con los contratos, en cuanto corresponden a una concurrencia de voluntades coincidentes sobre determinados objetivos orientados a una específica finalidad, rebasan o exceden el específico concepto del contrato.

b) La Ley 7/85 (RCL 1985, 799 y 1375), en el artículo 57 reconoce que la cooperación económica, técnica y administrativa entre la entidad local y las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrolla bajo las fórmulas y términos previstos en las leyes, dando lugar todo ello a consorcios o convenios administrativos que suscriban, como es el caso que aquí hemos analizado, pues el artículo 57 LBRL se refiere precisamente a los consorcios y convenios administrativos como instrumentos de cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas.

c) Estos Convenios no pueden suponer alteración o renuncia de las propias competencias legalmente atribuidas-límite, por cierto, que recoge el artículo 8 de la Ley 30/92 (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246), cuyas previsiones para los convenios de colaboración (Gobierno de la Nación y órganos de las Comunidades Autónomas) contenidas, especialmente, en este precepto y en el artículo 6, sirven para integrar como derecho supletorio, el régimen de los convenios de colaboración de las Entidades locales y la potestad de coordinación de las competencias de las Entidades locales, lo que resulta contemplado en la Ley, con carácter general, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes Entidades, incidan o condicionen relevantemente los de otras Administraciones o sean concurrentes o complementarios, sin

que tales funciones de coordinación puedan afectar, en ningún caso, a la autonomía de las entidades locales (art. 10.2 y 3 LBRL).

TERCERO. Desde esta perspectiva, la potestad de coordinación no delimita las competencias legalmente atribuidas, sino que es un modo de desenvolvimiento de éstas, sin que suponga una redistribución competencial con una limitación o condicionamiento de los poderes legalmente atribuidos a las Administraciones coordinadas y existe una concepción material que atribuye al órgano de coordinación una cierta posición de superioridad respecto de los entes coordinados, que permite orientar su comportamiento de forma decisoria a través de directrices de criterios de actuación obligatorios.

A este concepto de coordinación, en el que la coherencia del interés superior que define el órgano coordinador delimita la autonomía de los entes coordinados, se ha referido en distintas ocasiones el Tribunal Constitucional cuya doctrina puede concretarse en los siguientes puntos:

a) En las SSTC 32/1983, de 28 de abril (RTC 1983, 32) y 42/1983, de 20 de mayo (RTC 1983, 42), al abordar la noción de «coordinación general», señala que «persigue la integración de la diversidad de las partes o de los subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones...» y la competencia de coordinación presupone la existencia de competencias de los entes coordinados que deben ser respetadas.

b) En la STC 27/1987, de 27 de febrero (RTC 1987, 27), dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra determinados artículos de la Ley 2/1983, de 4 de octubre (RCL 1984, 83 y LCV 1983, 1557), de las Cortes Valencianas, por la que se declaran de interés general determinadas funciones propias de las Diputaciones Provinciales, especifica que «la coordinación constituye un límite al pleno ejercicio de las competencias propias de las corporaciones locales y como tal, en cuanto que afecta al alcance de la autonomía local constitucionalmente garantizada, sólo puede producirse en los casos y con las condiciones previstas en la ley».

c) De acuerdo con la doctrina de la STC 214/1989, de 21 de diciembre (RTC 1989, 214), que resuelve sendos recursos de inconstitucionalidad interpuestos frente a determinados artículos de la Ley 7/1985, de 2 de abril (RCL 1985, 799 y 1372) (LBRL), al afrontar precisamente la impugnación de sus artículos 58 y 59, es posible definir los perfiles de la coordinación de acuerdo con la acepción material expuesta y en contraste con las técnicas de colaboración.

d) No puede tampoco olvidarse que las funciones atribuidas a los órganos de colaboración son ordinariamente deliberantes o consultivas, lo que evidencia que su interferencia en el ejercicio de las competencias por sus titulares efectivos queda en cualquiera de los casos total y absolutamente preservada, mientras que, en sentido estricto, la coordinación, como ha dicho reiteradamente el Tribunal Constitucional, implica un límite efectivo al ejercicio de las competencias (SSTC 32/1983, de 28 de abril [RTC 1983, 32], FJ 2.º, 80/1985, de 4 de julio [RTC 1985, 80], FJ 2.º y 27/1987, de 27 de febrero [RTC 1987, 27], FJ 5.º) y por ello mismo, debe venir, en efecto, amparada en la pertinente atribución competencial normativa.

Del análisis precedente deriva la diferencia existente entre las técnicas de cooperación y coordinación que encuentra una adecuada expresión en la LBRL, dado que junto a los artículos 57 y 58, en los que se expresan esas técnicas cooperativas, ya sean funcio-

nales u orgánicas, en los artículos 10.2, 59 y 62 se concretan facultades de coordinación de las Administraciones Públicas. Y, si bien tanto unas como otras técnicas se orientan a flexibilizar y prevenir disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias, aunque sin alterar, en ninguno de los casos la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación, es lo cierto que en las consecuencias y efectos dimanantes de unas y otras no son equiparables, puesto que toda coordinación conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado, lo que es de por sí un elemento diferenciador de primer orden, que explica y justifica que, desde la perspectiva competencial, distintas hayan de ser las posibilidades de poner en práctica unas y otras fórmulas.

En suma, estamos ante un convenio de cooperación interadministrativa de carácter económico, técnico o administrativo, sin otros límites que los derivados el interés público, el ordenamiento jurídico y los principios de buena administración (arts. 57 LBRL, 111 del Texto Refundido de Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen local, aprobado por RDLeg 781/1986, de 18 de abril [RCL 1986, 1238, 2271 y 3551]) preceptos que no han resultado infringidos.”

En la misma línea se pronuncia la STS de 18 de febrero de 2004, en la que se afirma que:

“...Aclarado el anterior extremo no resulta menos pertinente mencionar que la cuestión fundamental a resolver en el presente recurso se refiere a la auténtica naturaleza jurídica del sedicente convenio de colaboración concertado en 6 de octubre de 1995 entre el Consejero de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalidad y el Grupo de Sanidad Porcina de Lérida, con especial incidencia en la circunstancia de si su celebración ha supuesto la infracción de los principios de libre concurrencia y competencia, así como de igualdad de oportunidades, exigidos por la normativa en vigor sobre contratos administrativos. Como quiera que los tres primeros submotivos versan en torno a este extremo, refiriéndose al alcance de los artículos 3.1.d) y 5.2 de la Ley de Contratos de la Administración de 18 de mayo de 1995 (RCL 1995, 1445, 1948) en relación con el artículo 15 de la Ley 30/92 (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246), los artículos 14 y 38 de la Constitución Española (RCL 1978, 2836) y el Tratado de adhesión española a la Comunidad Europea, es procedente examinar conjuntamente las alegaciones efectuadas en apoyo de los mismos en aras de un coherente enfoque del problema planteado.

(...)

La problemática relativa a los convenios de colaboración celebrados por la Administración es ciertamente complicada a causa, sobre todo, de la ausencia de una definición legal de los mismos, e incluso de un concepto doctrinal netamente perfilado sobre su naturaleza.

Sin intención de hacer un repaso exhaustivo de dicho concepto, es evidente que un sector de la doctrina científica parte de la idea de que la auténtica naturaleza de un convenio de carácter administrativo, como categoría diferente al contrato propiamente dicho, supone la existencia de un elemento transaccional que a su vez implica la preexistencia de una relación jurídica, sea de origen voluntario o impuesta por la Ley, con la misma Administración, de suerte que el convenio afecta de alguna forma a la medida y extensión de las obligaciones derivadas de dicha relación jurídica (los convenios urbanísticos, expropiatorios y fiscales serían un buen ejemplo de ello). También se le ha contemplado

desde el punto de vista de la contraposición entre una relación bilateral —con recíprocos derechos y obligaciones— y la de carácter plurilateral y asociativo —lo que supone hasta cierto punto el trasplante de conceptos del Derecho Privado— que conjunta actividades de la Administración y de los administrados para el cumplimiento de una común finalidad de interés público. Y no faltan tendencias como la apuntada en la ya antigua Sentencia de este Tribunal de 8 de marzo de 1990 (RJ 1990, 1816), citada por la recurrida, que asocian la idea del contrato de gestión de un servicio público con la figura del empresario, negándole esta condición al concierto de que se trate si la idea de empresa y empresario no se halla presente en el mismo.

En la actualidad se suele aplicar sin dificultad el concepto de convenio, como figura de negocio jurídico sustraído a las reglas legales aplicables al contrato administrativo, al tipo de conciertos celebrados por la Administración con la finalidad mencionada en primer lugar, e igualmente la jurisprudencia de esta Sala admite la existencia de los convenios de colaboración, o cooperación, para el mejor desarrollo y cumplimiento de una finalidad de carácter público estipulados entre Entidades de este carácter, e incluso entre Entidades de Derecho Público y sociedades privadas, gestoras de dichos servicios, siempre que ya figuren creadas e integradas en la propia organización de tales Entidades Públicas, de manera que el Ente correspondiente viene a canalizar a través de las organizaciones instrumentales creadas dentro de su misma organización el cumplimiento del interés público que se trata de satisfacer (Sentencia de 4 de julio de 2003 [RJ 2003, 4377], precisamente referida a un pleito procedente del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña); mas cuando se trata de los denominados convenios de colaboración que celebre la Administración con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado para la satisfacción de un interés público (art. 3.1.d) de la Ley 13/95 (RCL 1995, 1445, 1948) y de su Texto Refundido de 16 de junio de 2000 (RCL 2000, 1380, 2126)) la doctrina jurisprudencial entiende que han de someterse a los principios de publicidad, competitividad e igualdad de oportunidades que inspiran tales disposiciones y que el artículo 11 consagra de una manera explícita (Sentencias de 17 de octubre de 2000, 12 de enero de 2001 y 20 de diciembre de 2002), siempre que el objeto de los mismos coincida con el de los contratos regulados en dichas Leyes o en normas administrativas de carácter especial, como con respecto a la encomienda de gestión —sea de carácter material o de prestación de servicios— recuerda el artículo 15 de la Ley de 26 de noviembre de 1992 (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246).

Consecuentemente no ha de ser la denominación que las partes intervinientes otorguen al negocio objeto de controversia la que determine el régimen jurídico que ha de regularlo, sino la real naturaleza del mismo la que ha de imponer o permitir prescindir de los principios mencionados. Y así ocurre (Sentencias de 12 de marzo y 13 de octubre de 1999) que la inexistencia de contraprestación pecuniaria, dotando de carácter esencialmente gratuito al convenio celebrado, o la concurrencia de supuestos excepcionales previstos en la normativa entonces vigente (Decreto 1.005/74 [RCL 1974, 847], hoy derogado) pueden permitir prescindir de las exigencias impuestas por el artículo 11 aun cuando se trate de conciertos de colaboración celebrados con personas particulares, físicas o jurídicas, que tengan por objeto algunas de las materias recogidas en el artículo 5.º de la Ley de Contratos del Estado (RCL 1995, 1445, 1948); pero ello no quiere decir que fuera de tales supuestos excepcionales quepa obviar su cumplimiento mediante la utilización de la fórmula «convenio de colaboración» en lugar de la de contrato administrativo.

QUINTO En la actualidad la necesidad de mantener a ultranza los principios de competitividad, publicidad y libre concurrencia, que constituyen una aplicación al campo de la contratación administrativa de la igualdad proclamada por el artículo 14 de la Constitución (RCL 1978, 2836), viene reforzada a través de las Directivas de la Comunidad Europea en materia de contratos públicos; de manera especial por las de 21 de diciembre de 1989 (89/65), 18 de junio de 1992 (92/50 [LCEur 1992, 2431]) y las dos promulgadas el 14 de junio de 1993 (93/36 [LCEur 1993, 2559] y 93/37 [LCEur 1993, 2560 y LCEur 1994, 1103]), siendo procedente recordar que el incumplimiento puntual de las mencionadas en primer y último lugar dio lugar a la condena del Estado Español en sendas resoluciones del Tribunal de Justicia de Luxemburgo (Sentencias de 15 de mayo [TJCE 2003, 138] y 16 de octubre de 2003 [TJCE 2003, 329]), motivando la modificación operada por la Ley 62/2003 (RCL 2003, 3093 y RCL 2004, 5, 892) al dar una nueva redacción al apartado 1 del artículo 2 de la Ley de Contratos refundida en 16 de junio de 2000 (RCL 2000, 1380, 2126) , a la Disposición Adicional Sexta, e introduciendo nuevos apartados en su articulado. Y si bien es verdad que las modificaciones se refieren únicamente a los contratos celebrados por entidades de derecho público y sociedades de derecho privado creadas para satisfacer específicamente necesidades de interés general, que no tengan carácter industrial o mercantil, en las que concurra alguno de los requisitos especialmente indicados y otorguen determinados contratos cuyo importe supere las cifras allí expresadas, también lo es que en el caso que nos ocupa el convenio celebrado lo ha sido entre la Comunidad Autónoma y una asociación de carácter particular, encontrándose en todo caso sujeto a las prescripciones de la Ley antecitada (art. 1.º).

Lo que a nuestro supuesto afecta es que en ambas resoluciones —especialmente en la de 16 de octubre— se insiste en la necesidad de que las Entidades adjudicadoras observen fielmente en la contratación pública los principios que antes hemos mencionado, sin otras excepciones que las que se deriven del establecimiento del régimen uniforme comunitario en las Directivas correspondientes.

SEXTO Partiendo de lo anteriormente razonado ha de llegarse a la conclusión de que se impone acoger los argumentos expuestos en los tres submotivos examinados de este primer motivo de casación, puesto que a través de un denominado convenio de colaboración, concertado de modo directo y sin previo expediente que posibilite la concurrencia de otros posibles interesados que reúnan las condiciones de una oferta pública que no se ha formulado, el Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Generalidad de Cataluña ha concertado con una entidad privada, constituida casi de modo simultáneo y para la consecución de unos fines que se solapan con los que va a perseguir la unión resultante de ese convenio, la prestación conjunta de un servicio de interés público que se considera de vital importancia para la provincia de Lérida, que supone importantes prestaciones materiales y pecuniarias y el otorgamiento a esa entidad privada de la facultad de proyectar y promover planes voluntarios y obligatorios de erradicación de enfermedades, realización de controles sistemáticos sanitarios en granjas y establecimientos porcinos, emisión de informes técnicos y certificados sanitarios, o cualesquiera otras actividades que le sean encomendadas por el Departamento correspondiente; y también la utilización del laboratorio oficial de Sanidad Ganadera y disposición conjunta del personal oficial adscrito, con la consiguiente facturación de los servicios, a cambio de una

aportación pecuniaria que implica el sufragio de los gastos que ocasionen las actuaciones derivadas del convenio suscrito.

No cabiendo dudar que el objeto del concierto pactado se halla directamente vinculado a la actividad específica de la Administración Pública contratante y satisface de manera directa una finalidad pública de la propia competencia de ésta, ha de concluirse igualmente que se encuentra incluido en el apartado b) del artículo 5.º de la Ley de Contratos del Estado (RCL 1995, 1445, 1948) y que no puede equipararse a los convenios de colaboración con particulares a que se refiere el apartado d) del artículo 3.º de la misma Ley, a los efectos de dispensa de someterse a los principios establecidos en su artículo 11.”

El convenio de colaboración es, en definitiva, un negocio jurídico obligacional semejante al contrato aunque distinto de él, que se concibe como un cauce de cooperación sin que pueda a su través renunciarse a competencia administrativa alguna. Las competencias administrativas son irrenunciables (art. 8 LSP) por lo que el convenio podrá servir de instrumento para el adecuado ejercicio de tales competencias pero nunca para su renuncia o traslación a otra Administración o sujeto jurídico. Tampoco puede mediante convenio de colaboración eludirse la aplicación de los imperativos preceptos que disciplinan la preparación y adjudicación de los contratos públicos y que, en último extremo, se orientan a la salvaguarda de los principios de igualdad, publicidad y concurrencia.

Precisamente por ello, los convenios de colaboración han estado tradicionalmente excluidos de la legislación de contratos de las Administraciones Públicas en todas sus modalidades ya que estos convenios pueden celebrarse tanto entre sujetos del sector público como entre sujetos del sector público y otros ajenos al mismo.

El Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011) declara excluidos de su ámbito objetivo de aplicación (art. 4, apartado 1, letras c) y d)) los convenios de colaboración cuando su objeto coincida con el de alguno de los contratos típicos regulados en la misma. En concreto, el TRLCSP excluye de su ámbito de aplicación:

- Los convenios de colaboración que celebre la Administración General del Estado con las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, las Universidades Públicas, las Comunidades Autónomas, las Entidades locales, organismos autónomos y restantes entidades públicas, o los que celebren estos organismos y entidades entre sí, salvo que, por su naturaleza, tengan la consideración de contratos sujetos a esta Ley.
- Los convenios que, con arreglo a las normas específicas que los regulan, celebre la Administración con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, siempre que su objeto no esté comprendido en el de los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales.

3.2. Clases de convenios (art. 47.2)

En cuanto a las clases de convenios, ya se ha anticipado la distinción fundamental que separa los convenios entre Administraciones y entidades públicas (art. 4.1.c) TRLCSP de los convenios entre entidades públicas y sujetos privados (art. 4.1. d) TRLCSP. La LSP pretende sistematizar los distintos supuestos en los siguientes términos:

- Protocolo General, que: carece de fuerza obligacional en la medida en que se limita a establecer pautas de orientación política sobre la actuación de cada Administración en una cuestión de interés común o a fijar el marco general y la metodología para el desarrollo de la colaboración en un área de interrelación competencial o en un asunto de mutuo interés.
- Convenios interadministrativos firmados entre dos o más Administraciones Públicas, o bien entre dos o más organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes de distintas Administraciones públicas, y que podrán incluir la utilización de medios, servicios y recursos de otra Administración Pública, organismo público o entidad de derecho público vinculado o dependiente, para el ejercicio de competencias propias o delegadas.
- Convenios interadministrativos firmados entre organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de una misma Administración Pública.
- Convenios firmados entre una Administración Pública u organismo o entidad de derecho público y un sujeto de Derecho privado.
- Convenios no constitutivos ni de Tratado internacional, ni de Acuerdo internacional administrativo, ni de Acuerdo internacional no normativo, firmados entre las Administraciones Públicas y los órganos, organismos públicos o entes de un sujeto de Derecho internacional, que estarán sometidos al ordenamiento jurídico interno que determinen las partes.

3.3. Límites legales a la suscripción de convenios de colaboración

La posibilidad de celebrar convenios de colaboración ha sido tradicionalmente vista con recelo por los diferentes legisladores, que han impuesto exigentes limitaciones de observancia obligatoria.

Los principales límites se refieren a la inalterabilidad de las competencias (el art. 48.1 in fine dispone “*las Administraciones Públicas, sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes y las Universidades públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán suscribir convenios con sujetos de derecho público y privado, sin que ello pueda suponer cesión de la titularidad de la competencia*”), al objeto de los convenios y a los sujetos que

celebren los convenios, entre otros. Ya se ha tratado el problema de la inalterabilidad de la competencia, por lo que nos centraremos en las restantes limitaciones.

3.3.1. *Objeto de los convenios de colaboración*

El principal límite impuesto a la suscripción de convenios va referido a su objeto. El legislador ha pretendido evitar que el objeto de los convenios fuera el propio de los contratos administrativos con el fin de impedir una vía de elusión de las normas de procedimiento contenidas en la legislación de contratación pública. No obstante, los convenios entre Administraciones Públicas siempre han gozado de mayor flexibilidad que los celebrados entre Administraciones y particulares.

Sin embargo, a partir de la entrada en vigor de la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público (LCSP), se unificó el régimen de exclusión, equiparando ambos tipos de convenios, frente a lo que ocurría en la legislación precedente, en la que los convenios “interadministrativos” (los celebrados entre Administraciones y Entidades Públicas) gozaban de un régimen más flexible que el de los convenios entre Administración y particulares.

En efecto, bajo el régimen vigente hasta la entrada en vigor de la LCSP cabía separar con toda claridad entre:

- Convenios interadministrativos (Convenios de colaboración que celebre la Administración General del Estado con la Seguridad Social, las Comunidades Autónomas, las Entidades locales, sus respectivos Organismos autónomos y las restantes Entidades públicas o cualquiera de ellos entre sí). Su validez quedaba supeditada a que la materia sobre la que versaren no fuera objeto de un contrato de obras, de suministro, de consultoría o asistencia o de servicios, o que siendo objeto de tales contratos su importe fuera inferior a los umbrales económicos comunitarios; y,
- Convenios administración-particulares (Convenios de colaboración que, con arreglo a las normas específicas que los regulan, celebre la Administración con personas físicas o jurídicas sujetas al Derecho privado). Su objeto no debía estar comprendido en los contratos regulados en la Ley o en normas administrativas especiales.

Por tanto, en el caso de los convenios interadministrativos era posible su celebración aunque su objeto coincidiera con el de los contratos administrativos típicos si no superaba los umbrales comunitarios. La redacción de estos preceptos fue introducida en el TRLCAP tras el Real Decreto-Ley 5/2005, que vino a poner fin a una situación normativa en la que los convenios interadministrativos eran válidos sea cual fuere su objeto, incluso si coincidía con el de un contrato típico y sea cual fuera su cuantía económica.

Tras la entrada en vigor de la LCSP se unificó el régimen, de forma que en ningún caso se podían celebrar convenios de colaboración, sea cual fuere su naturaleza (interadministrativos o con particulares), si su objeto coincidía con el de los contratos de obras, suministros, servicios o demás contratos regulados en la LCSP. El TRLCSP de 2011 y la LSP han ratificado íntegramente esta regulación. Así, esta última norma dispone (art. 47.1 *in fine*) que “*los convenios no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos. En tal caso, su naturaleza y régimen jurídico se ajustará a lo previsto en la legislación de contratos del sector público.*”

3.3.2. Entes del sector público legitimados para convenir

Según el artículo 47.1 LSP “*son convenios los acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común*”. Igualmente, el artículo 48.1 dispone que “*las Administraciones Públicas, sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes y las Universidades públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán suscribir convenios con sujetos de derecho público y privado, sin que ello pueda suponer cesión de la titularidad de la competencia.*”

En parecidos términos se pronuncia el TRLCSP en cuyos apartados c) y d) del artículo 4.1 se alude a “Administración General del Estado”, “Seguridad Social”, “Comunidades Autónomas”, “Entidades locales”, “Organismos autónomos” y “restantes Entidades públicas”, o simplemente, a “la Administración”.

Según la redacción literal de estos preceptos, ni las sociedades mercantiles públicas, ni las fundaciones del sector público ni las asociaciones de entes del sector público podrían celebrar convenios de colaboración si no es con la “Administración General del Estado”, la “Seguridad Social”, las “Comunidades Autónomas”, las “Entidades locales”, los “Organismos autónomos” o las “restantes Entidades públicas”. Dicho de otra manera, una sociedad municipal, por ejemplo, no podría celebrar un convenio con un particular o una entidad que no tuviere la consideración de pública. Esta interpretación literal no da cabida a tales sociedades públicas en la medida en que las sociedades mercantiles, aun cuando su capital pertenezca total o mayoritariamente a una Administración o a una Entidad pública, no participan del carácter de “entidad pública”. Las entidades públicas son personas jurídicas de derecho público, de forma pública (carácter reservado a Organismos autónomos, entidades públicas empresariales, agencias, consorcios y entidades análogas), independientemente de que actúen en régimen de derecho público o de derecho privado.

En nuestra opinión, y como hemos dejado escrito en otra obra,² pese a la literalidad del precepto, cabría hacer una interpretación “extensiva” de

² VEGA LABELLA, J.I, SILVÁN OCHOA, P y MELÓN PARDO, C.: “Régimen jurídico de la construcción y explotación de obras públicas”. Editorial DAPP. Pamplona, 2012.

estos supuestos para dar cabida en ellos a las entidades del sector público que carecen de forma jurídica pública (sociedades públicas, fundaciones y asociaciones). Y ello por las siguientes razones:

- Las Administraciones Públicas constituyen el eje de la regulación contenida en la Ley. Ello es así hasta el punto que puede afirmarse que las normas más estrictas son las que se aplican a estas Administraciones. Pues bien, no tendría sentido sujetar a los entes que no son Administraciones o Entidades Públicas a un régimen mucho más restrictivo que a estas en lo que afecta a convenios de colaboración. Si las Administraciones pueden “eludir” la normativa de contratación pública suscribiendo convenios cuyo objeto no sea el propio de un contrato, la misma posibilidad debería reconocerse a las entidades, sociedades, fundaciones y asociaciones del sector público.
- Entender que una sociedad o una fundación del sector público no pueden celebrar convenios de colaboración conduciría una situación difícilmente explicable como la que se produciría si se entendiese que un convenio cuyo objeto no fuese coincidente con el de un contrato típico, por el mero hecho de celebrarse por un sujeto “no público” del sector público, estaría incluido en el ámbito de aplicación de la normativa de contratación pública ya que, en tal caso, no existiría regulación específicamente aplicable a estos negocios. Las normas el TRLCSP están concebidas para los contratos que regula (obras, servicios, suministros, etc) por lo que un negocio cuyo objeto no fuese coincidente con estos difícilmente podría encontrar encaje regulatorio en el TRLCSP.
- El origen de este precepto (el art. 4.1, letras c) y d)) hay que situarlo, como se ha expuesto, en la normativa anterior a la LCSP. Tal normativa (Ley de Contratos del Estado, Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas) regulaba la contratación de las Administraciones Públicas, por lo que resultaba de todo punto lógico que se regulasen solo los convenios suscritos al menos por una Administración o Entidad Pública. Ese esquema se ha mantenido desde entonces pese a que, con la reforma operada por el Real Decreto-Ley 5/2005, de 11 de marzo, se amplió el ámbito subjetivo del TRLCAP para dar cabida al resto de entes del sector público, que hasta entonces solo venían obligados a observar simples principios de publicidad y concurrencia pero no las concretas normas de la Ley sobre preparación y adjudicación de los contratos. Sólo a partir de ese momento hubiera tenido sentido ampliar la posibilidad de suscribir tales convenios a los referidos entes. Sin embargo, no se aprovechó la oportunidad para ello y se mantuvo, en este punto, la redacción del TRLCAP, con la consiguiente limitación a las Administraciones y Entidades Públicas. La LCSP, el TRLCSP y la LSP han seguido esta pauta, posiblemente porque no hayan reparado en que, con la ampliación del ámbito subjetivo, se impone también la de los entes que pueden celebrar convenios de colaboración.

- En la práctica diaria son numerosísimos los supuestos en los que se procede a la suscripción de convenios entre este tipo de “entidades privadas del sector público”.

3.3.3. Otros límites

La LSP (art. 48), en línea con las últimas tendencias de racionalización del gasto, ha introducido exigencias adicionales. Así:

- La suscripción de convenios deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, facilitar la utilización conjunta de medios y servicios públicos, contribuir a la realización de actividades de utilidad pública y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
- La gestión, justificación y resto de actuaciones relacionadas con los gastos derivados de los convenios que incluyan compromisos financieros para la Administración Pública o cualquiera de sus organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes que lo suscriban, así como con los fondos comprometidos en virtud de dichos convenios, se ajustarán a lo dispuesto en la legislación presupuestaria.
- Los convenios que incluyan compromisos financieros deberán ser financieramente sostenibles, debiendo quienes los suscriban tener capacidad para financiar los asumidos durante la vigencia del convenio.
- Las aportaciones financieras que se comprometan a realizar los firmantes no podrán ser superiores a los gastos derivados de la ejecución del convenio.
- Cuando el convenio instrumente una subvención deberá cumplir con lo previsto en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y en la normativa autonómica de desarrollo que, en su caso, resulte aplicable.
- Asimismo, cuando el convenio tenga por objeto la delegación de competencias en una Entidad Local, deberá cumplir con lo dispuesto en Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

3.3.4. Régimen jurídico aplicable

La normativa de contratación del sector público se limita a señalar que estos convenios se encuentran excluidos de su ámbito de aplicación. Por tanto, habrá que acudir a la normativa aplicable a cada Administración, Entidad pública o sujeto del sector público para conocer el régimen jurídico aplicable. Con carácter general hay que atender, sin embargo a lo previsto en los arts. 47 y siguientes de la LSP y al artículo 145.2 CE, en lo que se refiere a los convenios intercomunitarios.

Con arreglo a dicha normativa podemos exponer las principales características de los convenios.

3.3.4.1. Competencia

Depende de cada Administración pública o entidad de que se trate. Así:

- Administración del Estado: la competencia recae en los Ministros. La LSP no prevé, al regular los convenios de colaboración, la competencia de los Secretarios de Estado. Sin embargo, sí les reconoce esta competencia con carácter general en el artículo 62.2 g).
Bajo el régimen precedente, la competencia para celebrar convenios interadministrativos recaía exclusivamente en los Ministros, si bien podrían celebrar otro tipo de convenios tanto los Secretarios de Estado como el Consejo de Ministros. Y ello por cuanto, al regular los convenios interadministrativos se disponía expresamente la competencia ministerial. Sin embargo, la LSP, como se ha expuesto, ha regulado los convenios con carácter general (no sólo los interadministrativos) y ha mantenido, no obstante, la competencia exclusiva de los ministros para su suscripción (art. 48.2). Al haber dado carácter general a la regulación de los convenios, la nueva plantea la duda acerca de la competencia de los Secretarios de Estado (citada en el art. 62.2. g) y del Consejo de Ministros, de la que nada disponen ya ni la LSP ni la Ley del Gobierno. En nuestra opinión, pese a la defectuosa técnica normativa empleada, los Secretarios de Estado conservarían su competencia para suscribir convenios de colaboración que no sean interadministrativos, es decir con entidades públicas no territoriales o con entidades privadas.
- Comunidades Autónomas: suele seguir el esquema de la Administración del Estado, reservando la competencia, por lo general, a los Consejeros competentes por razón de la materia.
- Corporaciones Locales: la competencia recae en el Alcalde o Presidente de la Corporación (art. 21.1 b) LBRL).
- Entidades públicas vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas: máximo órgano de dirección o decisión. En el caso de convenios con Comunidades Autónomas, la competencia es de los Presidentes o Directores de los Organismos.
- Resto de entidades del Sector Público: máximo órgano de dirección o decisión.

3.3.4.2. Contenido

Los convenios deberán incluir, al menos, las siguientes materias (art. 49):

- Sujetos que suscriben el convenio y la capacidad jurídica con que actúa cada una de las partes.

- La competencia en la que se fundamenta la actuación de la Administración Pública, de los organismos públicos y las entidades de derecho público vinculados o dependientes de ella o de las Universidades públicas.
- Objeto del convenio y actuaciones a realizar por cada sujeto para su cumplimiento.
- Obligaciones y compromisos económicos asumidos por cada una de las partes.
- Consecuencias aplicables en caso de incumplimiento de las obligaciones y compromisos asumidos por cada una de las partes.
- Mecanismos de seguimiento, vigilancia y control de la ejecución del convenio y de los compromisos adquiridos por los firmantes.
- El régimen de modificación del convenio.
- Plazo de vigencia del convenio, que deberá ser de duración determinada no superior a cuatro años, salvo que normativamente se prevea un plazo superior, con posibilidad de prórroga por un periodo de hasta cuatro años adicionales.

3.3.4.3. Procedimiento de suscripción (art. 50)

Sin perjuicio de las especialidades que la legislación autonómica pueda prever, será necesario que el convenio se acompañe de una memoria justificativa donde se analice su necesidad y oportunidad, su impacto económico, el carácter no contractual de la actividad en cuestión, así como el cumplimiento de lo previsto en la LSP.

Los convenios que suscriba la Administración General del Estado o sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes se acompañarán además de:

- El informe de su servicio jurídico y cualquier otro informe preceptivo que establezca la normativa aplicable.
- La autorización previa del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su firma, modificación, prórroga y resolución por mutuo acuerdo entre las partes.
- Cuando los convenios plurianuales suscritos entre Administraciones Públicas incluyan aportaciones de fondos por parte del Estado para financiar actuaciones a ejecutar exclusivamente por parte de otra Administración Pública y el Estado asuma, en el ámbito de sus competencias, los compromisos frente a terceros, la aportación del Estado de anualidades futuras estará condicionada a la existencia de crédito en los correspondientes presupuestos.
- Los convenios interadministrativos suscritos con las Comunidades Autónomas, serán remitidos al Senado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

En el ámbito de la Administración General del Estado, y para el caso de los convenios interterritoriales, los Acuerdos del Consejo de Ministros de 2 de marzo de 1990 (BOE de 16 de marzo) y de 3 julio de 1998 (BOE de 16 de julio), regulan un procedimiento específico de suscripción que se compone de los siguientes trámites:

- Elaboración y negociación del texto del convenio por parte del Ministerio proponente y elaboración de una Memoria justificativa.
- Informe de conformidad por parte de la Abogacía del Estado en el Departamento.
- Remisión del proyecto de convenio a la Secretaría General Técnica del Ministerio proponente.
- Remisión del proyecto de convenio al Ministerio de Administraciones Públicas.
- Informe de la Dirección General de Cooperación Autonómica.
- Autorización del proyecto de convenio, por la Secretaría de la Comisión Delegada del Gobierno para Política Autonómica.
- Suscripción del convenio.
- Publicación en el Boletín Oficial del Estado.
- Comunicación a la Delegación del Gobierno correspondiente.
- Comunicación al Senado.

3.3.4.4. Extinción de los convenios (art. 51)

Los convenios se extinguen por el cumplimiento de las actuaciones que constituyen su objeto o por incurrir en causa de resolución.

Son causas de resolución el transcurso del plazo de vigencia del convenio sin haberse acordado la prórroga del mismo, el acuerdo unánime de todos los firmantes y el incumplimiento de las obligaciones y compromisos asumidos por parte de alguno de los firmantes. También es causa de resolución la decisión judicial declaratoria de la nulidad del convenio así como cualquiera otra causa distinta de las anteriores prevista en el convenio o en otras leyes.

De entre estas causas resulta sorprendente la regulación que hace la LSP del incumplimiento. Según la norma, en este caso, cualquiera de las partes podrá notificar a la parte incumplidora un requerimiento para que cumpla en un determinado plazo con las obligaciones o compromisos que se consideran incumplidos. Este requerimiento será comunicado al responsable del mecanismo de seguimiento, vigilancia y control de la ejecución del convenio y a las demás partes firmantes, de forma que, si trascurrido el plazo indicado en el requerimiento persistiera el incumplimiento, la parte que lo dirigió notificará a las partes firmantes la concurrencia de la causa de resolución y se entenderá resuelto el convenio. La resolución del convenio por esta causa podrá conllevar la indemnización de los perjuicios causados si así se hubiera previsto.

Y nos parece sorprendente porque esta disposición reconoce a la parte no incumplidora una suerte de prerrogativa excepcional de autotutela declarativa que le permite considerar resuelto el contrato sin necesidad de impetrar el auxilio de los tribunales. Al legislador no le ha bastado con reconocer la tradicional *exceptio non adimpleti contractus* (que permite a la parte no incumplidora no cumplir hasta que la incumplidora ponga fin al incumplimiento) sino que ha reconocido esta especial prerrogativa de autotutela. Resulta sorprendente no solo que se reconozca esta autotutela en una relación como la convencional en la que las partes están en pie de igualdad sino que se reconozca incluso a la parte privada (en los convenios entre entes públicos y privados) del negocio, lo que implica el alumbramiento en nuestro derecho administrativo de una nueva figura jurídica, que podríamos bautizar como “autotutela inversa”, en la medida en que podría reconocerse a un particular frente a una Administración. Ello implicaría, obviamente, que la Administración disconforme con la resolución unilateral tuviera que acudir a los tribunales, y esos tribunales no pueden ser otros que los del orden civil, ya que el demandado sería un sujeto de derecho privado carente de legitimación pasiva ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

3.3.4.5. Efectos de la resolución de los convenios (art. 52)

El cumplimiento y la resolución de los convenios da lugar a la liquidación de los mismos con el objeto de determinar las obligaciones y compromisos de cada una de las partes. En el supuesto de convenios de los que deriven compromisos financieros, se entenderán cumplidos cuando su objeto se haya realizado en los términos y a satisfacción de ambas partes, de acuerdo con sus respectivas competencias, teniendo en cuenta las siguientes reglas:

- Si de la liquidación resultara que el importe de las actuaciones ejecutadas por alguna de las partes fuera inferior a los fondos que la misma hubiera recibido del resto de partes del convenio para financiar dicha ejecución, aquella deberá reintegrar a estas el exceso que corresponda a cada una, en el plazo máximo de un mes desde que se hubiera aprobado la liquidación. Transcurrido el plazo máximo de un mes sin que se haya producido el reintegro, se deberá abonar a dichas partes, también en el plazo de un mes a contar desde ese momento, el interés de demora aplicable al citado reintegro, que será en todo caso el que resulte de las disposiciones de carácter general reguladoras del gasto público y de la actividad económico-financiera del sector público.
- Si fuera superior, el resto de partes del convenio, en el plazo de un mes desde la aprobación de la liquidación, deberá abonar a la parte de que se trate la diferencia que corresponda a cada una de ellas, con el límite máximo de las cantidades que cada una de ellas se hubiera comprometido a aportar en virtud del convenio. En ningún caso las partes del

convenio tendrán derecho a exigir al resto cuantía alguna que supere los citados límites máximos.

3.3.4.6. Régimen de impugnación

Incomprensiblemente la LSP no contiene una previsión semejante a la establecida en el artículo 8.3 de la Ley 30/1992, según la cual *“las cuestiones litigiosas que puedan surgir en su interpretación y cumplimiento, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 6.3, serán de conocimiento y competencia del Orden Jurisdiccional de lo Contencioso-Administrativo y, en su caso, de la competencia del Tribunal Constitucional.”*

Queremos pensar que se trata de un simple olvido del legislador porque nada induce a pensar que haya querido alterar la realidad preexistente.

Por tanto, el incumplimiento de un convenio o su simple celebración legitiman a quien pudiere sentirse perjudicado para su impugnación, administrativa o jurisdiccional. La vía impugnatoria normalmente conducirá al orden jurisdiccional contencioso-administrativo previo el agotamiento de la vía previa. No obstante, habría que distinguir entre:

- Convenios en los que interviene una Administración o entidad pública. Habría que distinguir, a su vez, diversos supuestos:
 - Impugnación directa del convenio: recurso contencioso administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia o ante la Audiencia Nacional, según las competencias se limiten al ámbito autonómico o excedan de este, respectivamente (arts. 10.1 g) y 11.1 c) LJCA).
 - Impugnación de actos de aplicación del convenio: según quien los dicte, se aplicará el régimen ordinario de impugnación jurisdiccional. En muchos convenios se prevé la reserva a la Administración o a una comisión paritaria de las partes de la facultad de decidir en vía administrativa las dudas y controversias, con lo que de esa manera se conseguiría la unificación administrativa y jurisdiccional. En ausencia de tal previsión, si el acto proviene de un particular sería recurrible ante la jurisdicción civil.
- Convenios en los que no interviene una Administración o entidad pública (convenios entre resto de entidades del sector público o entre estas y particulares): los actos de aplicación se sujetan en todo caso al derecho privado, por lo que la revisión jurisdiccional queda radicada, en último extremo, en la jurisdicción civil.

Sobre la problemática que entrañan las Comisiones paritarias en materia impugnatoria se ha pronunciado, no obstante, y en sentido desfavorable a su admisión, el dictamen de la Abogacía General del Estado de 14 de mayo de 2002 (ref.: A.G. Justicia 6/02), según el cual:

“...En el inciso segundo del segundo párrafo de la cláusula octava del reiterado proyecto se reconoce la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer «en todo caso» de «las cuestiones que al efecto (interpretación y ejecución del convenio) pudieran plantearse entre las partes», declaración que no merece ningún reparo, dado que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha reconocido en numerosas ocasiones la competencia de la citada jurisdicción para entender de las cuestiones litigiosas planteadas entre las partes de los convenios de colaboración celebrados entre las Administraciones Públicas o entre éstas y personas o entidades privadas (pueden verse, a este último respecto, las sentencias de 17 de noviembre y 12 de diciembre de 1983, 18 de marzo de 1985 y 2 de julio de 1994, entre otras).

Sin embargo, no merece igual juicio favorable a este Centro el contenido del primer inciso del mismo párrafo y cláusula, en cuanto establece un procedimiento extrajudicial (al parecer, obligatorio y previo a la vía contencioso-administrativa) para la resolución de «todas las dudas y cuestiones litigiosas» derivadas del Convenio mediante la intervención de una «Comisión Paritaria compuesta por dos representantes de cada una de las partes», lo que carece de toda cobertura legal.

En efecto, en el sistema vigente de justicia administrativa, articulado fundamentalmente en la más arriba citada LRJ-PAC y en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, se contemplan una serie de trámites y procedimientos que los interesados en la impugnación de actos en vía contencioso-administrativa deben o pueden seguir, según los casos, antes de acudir a dicha vía (recurso de alzada, recurso potestativo de reposición, requerimientos entre Administraciones Públicas, declaraciones de lesividad formuladas por las mismas), pero no se ha previsto ningún procedimiento de solución de conflictos a través de una «Comisión Paritaria» como la antes aludida, ni otro similar.

Es cierto que el artículo 107.2 de la LRJ-PAC prevé la posibilidad de que ciertos recursos regulados por ella (alzada y reposición) sean sustituidos por «otros procedimientos de impugnación» ante «órganos colegiados o comisiones específicas», pero estos procedimientos deben establecerse mediante normas de rango legal («las leyes podrán sustituir...» dice el precepto que se cita) que en el caso que aquí se examina no existen. Tampoco podría basarse el procedimiento ante la reiterada «Comisión Paritaria» en lo dispuesto en el artículo 88 de la LRJ-PAC, que regula la «terminación convencional» de los procedimientos administrativos, mediante «acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de derecho público como privado», porque este modo de terminación del procedimiento ha de tener, según aquel precepto, «el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regule», disposición inexistente en el presente supuesto y que no puede ser suplantada por una mera cláusula convencional como la comentada.

Como consecuencia, de lo anterior, se considera que debe suprimirse, por no ajustarse a derecho, el primer inciso del segundo párrafo de la cláusula octava del proyecto de convenio en cuestión, a cuyo tenor «todas las dudas y cuestiones litigiosas que pudieran surgir en relación con la interpretación y ejecución del presente convenio, serán resueltas por una Comisión Paritaria compuesta por dos representantes de cada una de las partes»”.

En nuestra opinión, la solución que ofrece el dictamen de la AGE puede resultar discutible ya que esa pretendida vía prejudicial no es sino un mecanismo puramente convencional cuya obligatoriedad resultaría de las cláusulas

del propio convenio y que en modo alguno vulneraría el régimen impugnatorio previsto legalmente. Dicho en otros términos, si establecida una cláusula de resolución previa en manos de la Administración, la otra parte en el convenio la inobservase y acudiese directamente al recurso de alzada/reposición o al contencioso, la Administración demandada no podría excepcionar la falta de agotamiento de la vía previa (en este caso la convencional) sencillamente porque lo único que habría ocurrido es que se habría producido un incumplimiento de una obligación simple y meramente convencional pero no del régimen administrativo de recursos. En nuestra opinión, el régimen de resolución de controversias convencional es plenamente conforme con el impugnatorio establecido en las normas administrativas y procesales.

IV. RELACIONES ELECTRÓNICAS ENTRE ADMINISTRACIONES

La LSP regula en el Capítulo IV del Título III las siguientes materias:

- Transmisiones de datos entre Administraciones Públicas: De conformidad con la Ley Orgánica de Protección de Datos, cada Administración deberá facilitar el acceso de las restantes Administraciones Públicas a los datos relativos a los interesados que obren en su poder, especificando las condiciones, protocolos y criterios funcionales o técnicos necesarios para acceder a dichos datos con las máximas garantías de seguridad, integridad y disponibilidad
- Reutilización de sistemas y aplicaciones de propiedad de la Administración: Las Administraciones pondrán a disposición de cualquiera de ellas que lo solicite las aplicaciones, desarrolladas por sus servicios o que hayan sido objeto de contratación y de cuyos derechos de propiedad intelectual sean titulares, salvo que la información a la que estén asociadas sea objeto de especial protección por una norma. Las Administraciones cedentes y cesionarias podrán acordar la repercusión del coste de adquisición o fabricación de las aplicaciones cedidas.
- Transferencia de tecnología entre Administraciones: Las Administraciones Públicas mantendrán directorios actualizados de aplicaciones para su libre reutilización, de conformidad con lo dispuesto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad. Estos directorios deberán ser plenamente interoperables con el directorio general de la Administración General del Estado, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión.

V. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

Al margen de otras consideraciones que pudieran realizarse sobre la reforma de 2015, y en las que este trabajo no puede entrar, lo cierto es que la

regulación de las relaciones interadministrativas dista mucho de constituir el paradigma de “*best regulation*”.

La sensación que queda tras un análisis de la Ley 40/2015 es de cierta insatisfacción, de enfrentarse a una regulación no acabada y, sobre todo, de asistir a una oportunidad perdida. El legislador ha perdido una oportunidad histórica de haber acometido una regulación completa y sistemática de la materia, de haber esbozado una suerte de teoría general de la cooperación interadministrativa.

La regulación es parcial e incompleta y, en muchos casos, alejada de la propia realidad cooperativa.

La LSP introduce escasas novedades. La práctica totalidad de las que incorpora se encontraban ya contenidas en la Ley 30/1992, en la Ley de Bases de Régimen Local, o en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, entre otras.

En nuestra opinión, se ha perdido una ocasión excepcional para sistematizar la regulación de las relaciones institucionales interadministrativas. La norma solo las regula parcialmente sin integrar en su texto las diferentes regulaciones contenidas en normas administrativas generales y sectoriales. Como se expone en este trabajo, no reclamamos una regulación universal y exhaustiva de la materia sino una simple sistematización, con remisión para su desarrollo a normas especiales.

Otra reflexión que cabe hacer, con carácter general, sobre la nueva regulación de algunas materias (v.gr: conferencias sectoriales) es que parece desconocer en muchos casos la realidad cooperativa, ya que resulta difícilmente aplicable a órganos de naturaleza tan política como las conferencias sectoriales (votación, mayorías, obligatoriedad de los acuerdos, etc).