
Régimen jurídico-organizativo de la Administración local tras la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público de 2015

Francisco VELASCO CABALLERO

*Director de Investigación del Instituto de Derecho Local
Universidad Autónoma de Madrid*

RESUMEN

En 2015, dos nuevas leyes estatales han sustituido a la ya veterana Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Las nuevas leyes estatales son la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP). Esta última ley, aplicable también a la Administración local, es objeto de estudio en este artículo. Las novedades de la LRJSP unas veces complementan el régimen singular de la Administración local y otras veces se superponen a él (entrando en conflicto con normas locales especiales). En este estudio se analiza el posible alcance de la LRJSP, cuando se proyecta sobre la Administración local.

Palabras clave: organización administrativa; administración local; gobiernos locales; convenios administrativos; consorcios; competencias locales.

ABSTRACT

In 2015 two new National laws have replaced the veteran Law 30/1992 of 26 November, on the Basis of the Public Administrations and of the Common Administrative Procedure. The new National laws are the Law 39/2015 of 1 October, on the Common Administrative Procedure (LPAC) and the Law 40/2015, of 1 October, on the Legal Regime of the Public Sector (LRJSP). On the latter law, which also applies to local authorities, focuses this article. The new LRJSP sometimes complements the specific legal scheme for local governments and sometimes overlaps it (coming into conflict with special local provisions). In this study the possible scope of the LRJSP is analyzed, when projected on local governments.

Keywords: administrative organization; municipalities; local governments; administrative agreements; local governments' competences.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. PRINCIPIOS GENERALES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.—III. ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS.—IV. COMPETENCIAS Y TRASLADOS COMPETENCIALES: 1. Delegación. 2. Avocación. 3. Encomienda de Gestión. 4. Delegación de firma.—V. ÓRGANOS COLEGIADOS.—VI. CONVENIOS: 1. Tipología de convenios y ámbito de aplicación de la LRJSP: 1.1. Contratos del sector público. 1.2. Convenios excluidos. 2. Convenios locales. 3. Objeto y contenido de los convenios. 4. Tramitación. 5. Eficacia de los convenios. 6. Extinción. 7. Solución de controversias.—VII. CONSORCIOS.—VIII. SOCIEDADES MERCANTILES INTERADMINISTRATIVAS.—IX. ORGANISMOS PÚBLICOS.—X. RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS.—XI. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

I. INTRODUCCIÓN*

1. Hasta hoy, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC) regulaba, entre lo que genéricamente se podía considerar como «régimen jurídico» de las Administraciones públicas, muy diversas materias: desde criterios o principios generales de funcionamiento de las Administraciones públicas, hasta reglas y principios propiamente organizativos (fundamentalmente, sobre la creación de unidades organizativas, el funcionamiento de los órganos colegiados, las competencias administrativas y los posibles traslados funcionales entre órganos). En la actualidad, la regulación del «régimen jurídico» de las Administraciones públicas se encuentra en la nueva Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), aunque algunas de las materias de «régimen jurídico», como la potestad sancionadora o la responsabilidad patrimonial, están inmediatamente conectadas con otras normas (como las del procedimiento sancionador y del procedimiento de determinación de responsabilidad patrimonial) ubicadas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). Por lo demás, la nueva regulación no se limita a reproducir —con algunas variaciones— la anterior normativa de la LRJ-PAC. Se incorporan algunos contenidos verdaderamente novedosos (aparte de las nuevas reglas de funcionamiento electrónico). Así, por ejemplo, un régimen completo de los convenios administrativos y de los consorcios.

* Abreviaturas utilizadas: AGE: Administración General del Estado; CE: Constitución Española; LAECSP: Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos; LBRL: Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local; LOFAGE: Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado; LPAC: Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; LRJ-PAC: Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; LRJSP: Ley de Régimen Jurídico del Sector Público; RC: Recurso de Casación; STC: Sentencia del Tribunal Constitucional; STS: Sentencia del Tribunal Supremo; TRLSCSP: Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público; TRRL: Texto Refundido de Disposiciones Legales vigentes sobre Régimen Local.

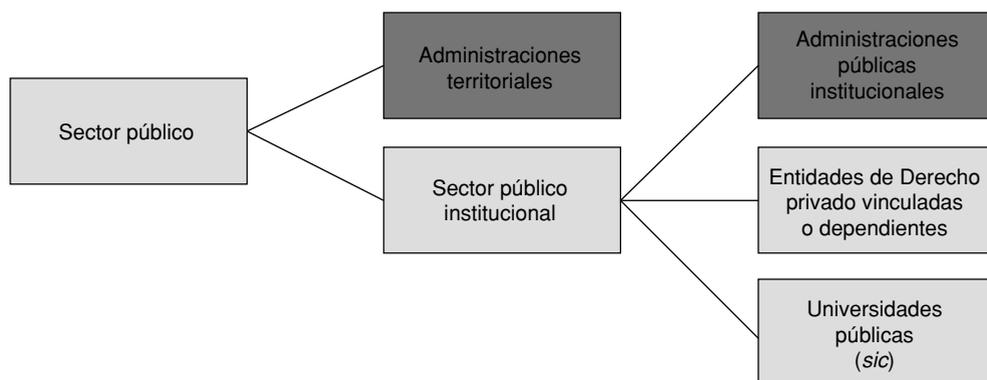
2. La LRJSP es expresión normativa de la estrategia de «racionalización del sector público» que desde el 21 de junio de 2013 anuncia el «Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones públicas» (Informe CORA). Si históricamente el objetivo de la LRJ-PAC era adecuar el régimen legal de las Administraciones públicas a la Constitución (a los derechos constitucionales de los ciudadanos, a los principios constitucionales sobre las Administraciones públicas y a la nueva distribución territorial del poder), el objetivo evidente de la LRJSP es «racionalizar» el «sector público». Y entiéndase por «racionalizar» tanto *contener y limitar las dimensiones de las Administraciones públicas* (y sus entidades dependientes) como asegurar la *economía y eficiencia* en su gestión. Parte importante de este objetivo se pretende alcanzar mediante la generalización imperativa de los procedimientos y actuaciones electrónicos.

3. El objetivo de «racionalización», ya descrito, no precisaba necesariamente de una reforma legal de tanto calado como es la derogación, entre otras, de la LRJ-PAC y de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE). Porque, a poco que se profundice en la lectura de la nueva LRJSP y de la nueva LPAC, claramente se observa que las modificaciones son —aunque algunas importantes— más bien parciales. *No hay, en puridad, un nuevo esquema normativo*. Hay, más bien, la introducción de normas de «racionalización» y «eficiencia» en una estructura legal que, en líneas generales, se asume y reproduce. Para tal fin no era necesaria la derogación de la LRJ-PAC y la LOFAGE (entre otras leyes) y su sustitución por las nuevas LRJSP y LPAC. Hubiera bastado con la introducción de nuevos preceptos en un esquema normativo vigente. Una nota que caracteriza la legislación administrativa de los países que lideran la OCDE es, precisamente, su estabilidad formal (con independencia de las muchas reformas parciales que se van introduciendo). Véase el caso del *US Code* norteamericano (más los códigos administrativos de cada estado); o de la *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)* alemana (vigente desde 1976, si bien con muchas modificaciones parciales). La derogación completa de leyes administrativas generales, por su posición central en el sistema jurídico, solo está justificada por razones constitucionales (tal ocurrió en 1992 con la sustitución de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 y la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 a manos de la LRJ-PAC). Pero fuera de estos supuestos, la derogación completa de leyes estructurales (no mediando cambio constitucional), crea *inseguridad jurídica* y genera *gasto ineficiente* (por de pronto, todos los cambios formales en innumerables documentos administrativos que ahora han de acomodarse a la nueva numeración de preceptos que nada han cambiado en su contenido). Así que, contradiciendo los propios objetivos de eficiencia del «Informe CORA», la nueva LRJSP inicia su andadura con la generación de *costes administrativos*.

4. Se dice en la exposición de motivos de la LRJSP que en la *tradición histórica española* estaban desagregadas: de un lado la legislación organizativa (la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957), y de otro lado la regulación procedimental (la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958). Ya se ha criticado en la

doctrina la veracidad de esta supuesta desagregación tradicional¹. En todo caso, se obvia el dato fundamental de que aquellas leyes de 1957 y 1958 regían la Administración de un Estado centralizado. Lo que dio sentido a la LRJ-PAC era su carácter de ley *básica*, vinculada al título competencial del art. 149.1.18 CE. Esto es: el criterio vertebrador de la LRJ-PAC estaba en regular de forma coherente todos los aspectos comunes (básicos) de las Administraciones públicas, dejando para otras leyes (del Estado o de las comunidades autónomas) las regulaciones específicas (organizativas o procedimentales) propias de cada Administración pública. Volver a la tradición de 1957-1958 es, en este sentido, *minusvalorar el carácter básico* de la competencia estatal *ex art.* 149.1.18 CE. Esta minusvaloración del carácter básico de la competencia estatal sobre las Administraciones públicas lleva ahora a una singular estructura normativa de la LPAC y, sobre todo, de la LRJSP. Cada una de estas leyes contiene ahora, diseminadas por el articulado: por un lado, las normas básicas, aplicables a todas las Administraciones públicas; y por otro lado normas solo aplicables a la Administración General del Estado (AGE). Está por demostrar la utilidad práctica de que los preceptos básicos (aplicables a todas las Administraciones públicas) se combinen con preceptos solo aplicables a la AGE.

5. A diferencia de la LRJ-PAC, el objeto de regulación de la LRJSP (y de la LPAC) ya no es directamente las «Administraciones públicas», sino el «sector público». Se trae aquí una categoría con arraigo en el Derecho presupuestario (art. 2.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria) y en el Derecho de la contratación (Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público). Ello no obstante, el concepto de Administraciones públicas emerge de nuevo como concepto central porque el art. 2 LRJSP distingue, dentro del «sector público», entre Administraciones públicas y otras entidades que no tienen tal calificación. Según el art. 2 LRJSP, el «sector público» se compone de



¹ M. SÁNCHEZ MORÓN, «Una reforma precipitada, o la desarticulación gratuita del régimen jurídico de las Administraciones públicas», en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 56 (2016), pp. 18 y ss. (p. 20).

Administraciones territoriales [arts. 2.1.a), b) y c) y 2.3 LRJSP], *Administraciones institucionales* [art. 2.2.a) y 3 LRJSP], *entidades de Derecho privado dependientes o vinculadas* [art. 2.2.b) LRJSP], y *universidades públicas* [art. 2.2.c) LRJSP].

II. PRINCIPIOS GENERALES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

6. Pese a que el art. 2 LRJSP dice regular el «sector público», lo cierto es que ya desde el art. 3 LRJSP parece claro que la ley está principalmente referida a las «Administraciones públicas», siendo marginal o secundaria la regulación para las «entidades del sector público» que no tienen la condición de Administraciones públicas. Así, de entrada, los «principios generales» del art. 3 LRJSP se proyectan *solo sobre las Administraciones públicas* (y no, por tanto, sobre las entidades de Derecho privado, como sociedades mercantiles o fundaciones, vinculadas a una Administración pública).

7. Dicho esto, enseguida se ve que los «principios generales» del art. 3 LRJSP son, en esencia, los anteriormente contenidos en el art. 3 LRJ-PAC, con algunas adiciones. Los «nuevos» principios proyectan, sobre todo, el objetivo de *eficiencia y control* que anima en general a la LRJSP. Así se explican los nuevos principios de «simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos» [art. 3.1.b) LRJSP], de «planificación y dirección por objetivos y control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas» [art. 3.1.g) LRJSP]. Aunque, en puridad, en estos «nuevos» principios no se dice nada que no estuviera ya presente en el art. 4 LRJ-PAC, e incluso en los arts. 31 y 103 CE. En principio, nada hay que objetar a que la LRJSP formule como principios generales de actuación los objetivos políticos de la mayoría parlamentaria que ha aprobado la ley. Pero sí hay que tener en cuenta que la *inflación de principios* socava su eficacia real: cuantos más y más variados son los principios que rigen a los órganos administrativos, más difícil será su cumplimiento simultáneo y, a la postre, más posibilidades habrá de incumplir buena parte de ellos.

III. ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS

8. En relación con los órganos administrativos, dos son las novedades (más aparentes que reales) que introduce la LRJSP. Hay, en primer lugar, una modificación menor en el régimen de *creación* de los órganos administrativos: ahora el art. 5.4 LRJSP insiste en la *no duplicación* de los órganos administrativos (mandato que ya estaba en el anterior art. 11.3 LRJ-PAC) y lo hace exigiendo que «la creación de un nuevo órgano solo tendrá lugar previa comprobación de que no existe otro en la misma Administración pública que desarrolle igual función sobre el mismo territorio o población».

9. De otro lado, el art. 7 LRJSP reitera, con una ubicación sistemática distinta, la regulación de los *órganos consultivos* que desde la reforma de la Ley 30/1992 por la Ley 4/1999 establece la DA 17.^a LRJ-PAC. Se reitera ahora que las *tareas consultivas*, tra-

dicionalmente asignadas a órganos independientes, puedan ser realizadas por los servicios jurídicos ordinarios de cada Administración pública. Esta regulación favorece la supresión de los máximos órganos consultivos, y entre ellos de los autonómicos. Tal es el caso de la sucesión funcional del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid por una «Comisión Jurídica Asesora»².

IV. COMPETENCIAS Y TRASLADOS COMPETENCIALES

10. Las competencias de los distintos órganos administrativos, dentro de cada Administración pública, se atribuyen por ley o conforme a la ley (por normas reglamentarias). En el caso de los ayuntamientos, la atribución primaria de competencias se contiene en la LBRL, lo cual no obsta para que cada reglamento orgánico, conforme a la potestad de autoorganización municipal [art. 4.1.a) LBRL], también atribuya competencias *no decisorias* a órganos distintos del pleno, el alcalde o la junta de gobierno. En todo caso, una vez atribuida una competencia, esta ha de ejercerse necesariamente por el órgano que la tiene atribuida (art. 8 LRJSP, idéntico al anterior art. 11 LRJ-PAC), salvo que opte por uno de los *traslados funcionales* que expresamente prevé la ley: delegación, avocación, delegación de firma o encomienda de gestión.

1. Delegación

11. Por medio de la delegación un órgano administrativo traslada a otro, subordinado jerárquicamente o no, el *ejercicio* de una competencia. El órgano delegado actúa en nombre del delegante³. Y por eso mismo, contra las decisiones del órgano delegado no hay recurso de alzada ante el delegante (precisamente porque la delegación incluye la ficción de que la decisión la ha adoptado el delegante). Esta regulación del nuevo art. 9 LRJSP reproduce la anterior del art. 13 LRJ-PAC.

12. En el anterior y actual régimen de la delegación se incluye la obligación, determinante de la eficacia de la delegación, de que esta sea *publicada* en alguno de estos *diarios oficiales*: *Boletín Oficial del Estado*, boletín oficial de la correspondiente comunidad autónoma, o boletín oficial de la provincia (art. 9.3 LRJSP). No se prevé expresamente, por tanto, la publicación de la delegación en los diarios oficiales de otras Administraciones públicas (como los ayuntamientos). Tradicionalmente, la exigencia de publicación de actos (y entre ellos, de las delegaciones) en uno de estos diarios oficiales se explica por su accesibilidad, frente a posibles boletines oficiales de Administraciones más pequeñas. Pero esta regla ha perdido gran parte de su sentido una vez que la publicación edictal de

² Art. 1.2 de la Ley madrileña 7/2015, de 28 de diciembre, de Supresión del Consejo Consultivo.

³ A. GALLEGO ANABITARTE, *Conceptos y principios fundamentales del Derecho de organización*, Marcial Pons, 2000, p. 105.

los actos que afectan a los ciudadanos se publican, todos, en el *Boletín Oficial del Estado* (art. 59.5 LRJ-PAC y ahora art. 44.1 LRJSP), que los acuerdos de creación de órganos colegiados con facultades resolutorias (decisión organizativa en principio de mayor trascendencia que una delegación) se publican en el diario oficial de cada Administración pública (art. 15.3 LPAC), y que los diarios oficiales de otras organizaciones administrativas o institucionales (como universidades o ayuntamientos) son electrónicos, y por tanto fácilmente accesibles. En este contexto, y dado que un acuerdo de delegación no afecta por sí y directamente a las personas (pues es un acuerdo propiamente organizativo), se puede entender hoy que la referencia expresa a concretos diarios oficiales en el art. 9.3 LRJSP no excluye que, allí donde una Administración pública cuenta con *su propio diario oficial*, este pueda ser el vehículo adecuado para la publicación y consiguiente eficacia de la delegación.

2. Avocación

13. La avocación o posibilidad de que un cargo u órgano superior decida resolver por sí un asunto correspondiente a un cargo inferior (que actúa por atribución normativa de competencias o por delegación), ha sido *ligeramente facilitada* en el nuevo art. 10.1 LRJSP. Pues ahora, de un lado, la avocación ya no tiene que ser asunto a asunto, sino que cabe una avocación amplia, *por grupos de asuntos*; y de otro lado, la notificación del acuerdo de avocación no tiene que notificarse necesariamente antes de la resolución del asunto, cabe también la *notificación simultánea* (art. 10.2 LRJSP), aunque en todo caso se mantiene la exigencia de que el acuerdo de avocación —aun genérico o por grupos de casos— sea anterior a la resolución de cada concreto expediente.

3. Encomienda de gestión

14. En líneas generales, la nueva regulación de la encomienda de gestión (art. 11 LRJSP) sigue la pauta del anterior art. 15 LRJ-PAC. Eso sí, ahora el art. 11.1 LRJSP establece de forma tajante (más que el impreciso art. 15.5 LRJ-PAC precedente) la prohibición de que se utilice la encomienda de gestión para encargar a Administraciones públicas la realización de una prestación que esté definida como posible objeto de un contrato del sector público. La opción legal es clara: pretende que no se haga por acuerdo de encomienda lo que pueda ser objeto de contrato con sujetos privados. O, en otros términos: el art. 11 LRJSP impide que las Administraciones públicas compitan de forma privilegiada (mediante una técnica organizativa como es la encomienda de gestión) con las empresas privadas. En segundo lugar, y para solucionar dudas hasta ahora existentes, el art. 11.2 LRJSP expresamente impone que las entidades encomendadas se sometan, en la medida en que gestionan datos de carácter personal, a la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal. Por último, y como simple precisión respecto

del régimen hasta ahora vigente, el art. 11.3 LRJSP establece que el boletín oficial en el que ha de publicarse el convenio de encomienda de gestión es el de la Administración «a que pertenezca el órgano encomendante».

4. Delegación de firma

15. El nuevo art. 12.1 LRJSP introduce una sucinta pero muy relevante modificación en el régimen de la delegación de firma. Se dice ahora que se podrá delegar la *firma en materias que se ejercen por delegación*. Esta norma viene a confirmar que la delegación de firma *no es una verdadera delegación*. Es, más bien, la autorización a cargos inferiores para que documenten una decisión adoptada por quien es competente (por atribución o por delegación)⁴. Esta nueva regulación puede *favorecer una mejor distribución vertical de funciones*: permitiendo que un cargo u órgano que ejerce funciones por delegación encargue a otros cargos o empleados públicos («titulares de los órganos o unidades administrativas», según el art. 12.1 LRJSP) la firma de las decisiones verbales adoptadas por delegación. Así, por ejemplo, en un ámbito administrativo con competencias tan concentradas como es la Administración local, el nuevo art. 12.1 LRJSP permite que un *concejal de gobierno* (que ejerce competencias siempre por delegación) autorice a otro cargo o empleado público, que puede ser simplemente el «titular de una unidad administrativa», la firma de decisiones que, realmente o por ficción legal, son adoptadas por el concejal delegado. Por último, el nuevo art. 12.3 LRJSP, al no reproducir literalmente la norma del anterior art. 16.4 LRJ-PAC, ha *suprimido la prohibición de delegación de firma en materia sancionadora*. Así que ahora las sanciones municipales podrán documentarse, mediante delegación de firma, en acuerdos expedidos por los «titulares» de las unidades o servicios de gestión de multas de cada ayuntamiento.

V. ÓRGANOS COLEGIADOS

16. Como es sabido, en su texto original la LRJ-PAC incluía una extensa regulación de los órganos colegiados. Pero una buena parte de esa regulación *fue considerada no básica* por el Tribunal Constitucional (STC 50/1999), por exceder de la competencia estatal *ex art. 149.1.18 CE* sobre «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas». Conforme a este juicio de constitucionalidad, ahora la nueva LRJSP contiene dos grupos normativos para los órganos colegiados. Uno *básico y restringido*, aplicable a todas las Administraciones públicas (Subsección 1.^a, de la Sección 3.^a, del Capítulo I, del Título Preliminar de la ley: arts. 15 a 18 LRJSP); y otro más extenso y detallado, aplicable *solo a la Administración General del Estado* y sus entidades dependientes (Sub-

⁴ A. M. MORENO MOLINA, «Comentario al artículo 16», en M. SÁNCHEZ MORÓN y N. MAURANDI GUILLEN, *Comentarios a la Ley 30/1992*, Thomson-Reuters Lex Nova, 2013, pp. 143-152 (p. 144).

sección 2.^a, de la Sección 3.^a, del Capítulo I, del Título Preliminar de la ley, arts. 19 a 22 LRJSP).

17. La regulación básica estatal admite, en todo caso, *modulaciones o singularidades para la Administración local*. En primer lugar, porque la DA 21.^a LRJSP (al igual que ya hacía la DF 1.^a LRJ-PAC) exceptúa directamente del régimen común a los «órganos colegiados de gobierno de las entidades locales». Son tales órganos colegiados, en los ayuntamientos, el pleno y la junta de gobierno. A ellos se aplica el régimen específico de la LBRL y, conforme a ella, el reglamento orgánico de cada municipio. En segundo lugar, para los órganos colegiados locales que no sean calificables como «órganos de gobierno» también caben excepciones en la aplicación de la LRJSP. De dos formas:

a) De un lado, porque cualquier *otra ley válida estatal*, por ser del mismo rango y posición ordinal que la LRJSP (como la LBRL, o el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local: TRRL) puede ser aplicada de forma preferente cuando sea posterior en el tiempo o pueda ser considerada como especial.

b) Y de otro lado, porque el art. 15.1 LRJSP (reiterando lo ya dicho por el art. 22.1 LRJ-PAC) expresamente establece que el régimen legal común de los órganos colegiados se entiende «sin perjuicio de las peculiaridades organizativas de las Administraciones Públicas en que se integran». Según esto se puede afirmar, por ejemplo, que en el funcionamiento de las *juntas de distrito* (órgano colegiado característico de los municipios y no calificable *a priori* como «órgano de gobierno») se puede exceptuar la aplicación de algunos preceptos de la LRJSP, cuando estos preceptos puedan afectar a la propia naturaleza singular de estos órganos desconcentrados municipales.

18. Aparte de todo lo anterior, hay que tener en cuenta que *no cualquier unidad administrativa que integra a más de tres personas* es propiamente un órgano colegiado. Hay que distinguir, en este sentido, entre un órgano colegiado y un «grupo de trabajo»⁵. Siguiendo el criterio que para la Administración General del Estado fija el art. 20.1 LRJSP (que a su vez reitera el anterior art. 38 LOFAGE), se puede decir con carácter general que los órganos colegiados (a diferencia de los simples «grupos de trabajo») tienen atribuidas competencias administrativas: de *decisión, propuesta, asesoramiento o control*. Aunque esta distinción no es una norma básica de la LRJSP —y por tanto no imperativa para las entidades locales— contiene un criterio lógico perfectamente trasladable al ámbito local. Y, en consecuencia, se puede afirmar que las simples «comisiones» o «grupos de trabajo» que puedan crearse en las entidades locales, cuando carecen de atribuciones precisas, no se someten al régimen de funcionamiento de los arts. 15 a 18 LRJSP. Cabe, incluso, que estas comisiones o grupos estén previstos como tales en los reglamentos orgánicos municipales, lo cual no les confiere por sí la categoría de órganos colegiados.

⁵ E. CARBONELL PORRAS, «Comentario al artículo 22», en M. SÁNCHEZ MORÓN y N. MAURANDI GUILLEN, *Comentarios a la Ley 30/1992*, Thomson-Reuters Lex Nova, 2013, pp. 173-181 (p. 174).

19. Dentro de la subsección de *normas básicas*, en líneas generales se reproduce la anterior regulación (básica) de los arts. 22, 25.1, 26 y 27.1 LRJ-PAC. Tres son, no obstante, las diferencias generales:

a) En primer lugar, en los arts. 15 a 18 LRJSP se incluyen algunas *nuevas normas básicas* que no estaban anteriormente en la LRJ-PAC. Así, la exigencia de que el acuerdo de creación y las normas de funcionamiento de los órganos colegiados con poder decisorio frente a terceros se publiquen en un *diario oficial* (art. 15.3 LRJSP), lo que en el ámbito local podría ser el boletín oficial del ayuntamiento (donde exista), el boletín oficial de la provincia, o el boletín oficial de la comunidad autónoma. También se incluye ahora en el art. 16 LRJSP una identificación sucinta de las funciones propias del *secretario* de cada órgano colegiado y se detalla el contenido de las *actas*, así como su forma de aprobación (art. 18 LRJSP). En estas normas se contienen criterios mínimos de *seguridad jurídica* que, aunque sin duda amplían el campo de la regulación básica estatal, en comparación con la actualmente vigente, con carácter general pueden considerarse amparadas en la competencia básica estatal *ex art.* 149.1.18 CE.

b) En segundo lugar, los nuevos arts. 17.1 y 18.1 LRJSP pretenden *generalizar los medios electrónicos* en la convocatoria, celebración y actas de las sesiones de los órganos colegiados. En puridad, esto no es una verdadera novedad en el régimen de los órganos colegiados. Ya en la actualidad, la DA 1.^a de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP), permite a los órganos colegiados constituirse y adoptar acuerdos utilizando medios electrónicos. A esta norma básica, la propia DA 1.^a de la Ley 11/2007 añade algunas garantías para las sesiones electrónicas, aunque solo aplicables a la Administración General del Estado. El nuevo art. 17.1 LRJSP *reitera la autorización general*, a cada órgano colegiado, para celebrar sus sesiones por medio de medios electrónicos. Pero además, para vencer reticencias ya detectadas en la aplicación de la Ley 11/2007, el art. 17.1 LRJSP expresamente declara que las sesiones electrónicas a distancia *no necesitan de una previsión normativa* o estatutaria expresa al respecto (art. 17.1 LRJSP). También, ahora se prevé que solo excepcionalmente la normativa propia del órgano *pueda excluir* la posibilidad de actuación a distancia. Hay que considerar, pues, que *han quedado derogadas* cualesquiera normas o reglamentos internos que actualmente limitaran o impidieran la celebración de sesiones a distancia. Esto es, a partir de la entrada en vigor de la LRJSP todo presidente de órgano colegiado —con independencia de lo que establezca el reglamento interno del órgano— podrá convocar una reunión electrónica y a distancia del órgano colegiado. Esta facultad solo podrá impedirse, para órganos colegiados ya existentes, si con posterioridad a la entrada en vigor de la LRJSP, y en supuestos o con motivos excepcionales, se modifican las normas que rigen el funcionamiento del órgano (reglamento interno). Por otro lado, para hacer realidad las sesiones a distancia, el art. 17.1 LRJSP establece ciertas reglas encaminadas a garantizar que, en el formato electrónico de que en cada caso se trate (telefónico, audiovisual, informático), se garantice la correcta celebración de la reunión. Aquí la LRJSP incorpora y desarrolla algunas reglas que ya apuntaba de forma rudimentaria la DA 1.^a1 de la Ley 11/2007, aunque solo para la Administración

General del Estado. Ahora estas reglas pasan a ser régimen básico de todas las Administraciones públicas. Las garantías mencionadas se refieren no solo a la convocatoria y a la identidad de los participantes, sino también y fundamentalmente a la necesidad de que exista *presencia simultánea* («en tiempo real»), aunque a distancia, de todos los miembros en el desarrollo de la sesión⁶. Por último, la electrificación de los órganos colegiados también se expresa en el régimen de las *actas*, previéndose ahora expresamente que el acta de cada sesión incorpore una grabación, en cuyo caso se simplifica el contenido escrito de dicha acta (art. 18.1 LRJSP). También se prevé ahora la aprobación del acta por medios electrónicos (art. 18.2 LRJSP).

20. Más allá de la regulación básica de los arts. 15 a 18 LRJSP, el régimen de los órganos colegiados locales puede, en hipótesis, regularse por *ley autonómica de desarrollo* (bien general, para todas las Administraciones públicas en la comunidad autónoma; bien específica, para la Administración local). Pero a la vista de la escasa actividad legislativa de algunos parlamentos autonómicos (como la Asamblea de la Comunidad de Madrid) no es previsible que ese desarrollo autonómico llegue a producirse. En defecto de regulación autonómica, los *reglamentos orgánicos* de cada municipio pueden complementar directamente la regulación básica de la LRJSP. Pues recuérdese que directamente el art. 4.1.a) LBRL reconoce a los municipios la potestad de organización, que bien puede hacerse en forma normativa, mediante reglamento orgánico [arts. 22.2.d) y 123.1.c) LBRL]. Esa posible regulación municipal de los órganos colegiados, en desarrollo de los arts. 15 a 18 LRJSP, bien puede tomar como referencia la regulación que solo para la Administración General del Estado contienen los arts. 19 a 22 LRJSP. Así, las funciones del presidente, miembros y secretario de los órganos colegiados; la forma de creación de los órganos colegiados; y las posibles funciones o tareas (decisorias, de control o de informe) que se les puede atribuir. En esta posible regulación hay que tener en cuenta, en todo caso, que cuando un órgano colegiado va a ejercer competencias atribuidas anteriormente a otros órganos, o que van a participar de forma determinante en el ejercicio de funciones que anteriormente se ejercían por un órgano en solitario, tal órgano colegiado ha de crearse por el mismo órgano y la *misma forma jurídica que reguló el órgano* y la competencia hasta ese momento ejercida por el órgano monocrático antecedente.

21. La LRJSP no contiene, por sí misma, ninguna opción política o administrativa de principio en relación con los órganos colegiados. Simplemente se limita a regular su composición y funcionamiento. En ese marco legal formal caben *diversas opciones políticas* para cada Administración pública. Una de las políticas administrativas posibles consiste en reducir lo máximo posible la existencia de órganos colegiados (más allá de los impuestos directamente por leyes o reglamentos), siguiendo el reciente ejemplo estatal del Real Decreto 776/2011, de 3 de junio. Esta opción tiene a su favor el principio de economía (art. 31.2 CE), el de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), que aboga por la previsibilidad y reconocibilidad de los órganos y cargos públicos, e incluso el principio de

⁶ Anteriormente, ya J. VALERO TORRIJOS, *Los órganos colegiados. Análisis histórico de la colegialidad en la organización pública española y régimen jurídico-administrativo vigente*, INAP-CEC, 2002, p. 578.

responsabilidad (art. 9.3 CE), que exige precisión en la imputación de la actividad pública a concretos sujetos. Téngase en cuenta, en este sentido, que los órganos colegiados, si bien permiten el ejercicio de competencias concurrentes de varios órganos, al mismo tiempo ocultan al ciudadano a qué concreto órgano o cargo es directamente imputable (y, por tanto, en su caso también reprochable) una concreta actuación o decisión.

VI. CONVENIOS

1. Tipología de convenios y ámbito de aplicación de la LRJSP

22. El nuevo Capítulo VI del Título Preliminar de la LRJSP (arts. 47 a 53) lleva por rúbrica «de los convenios». La regulación ahí contenida trae causa directa del dictamen del Tribunal de Cuentas 878/2010, de 30 de noviembre. El nuevo régimen de los convenios difiere en aspectos determinantes de lo hasta ahora regulado en los arts. 6 a 8 y en la DA 13.^a LRJ-PAC. De entrada, la regulación de la LRJ-PAC no se refería al conjunto de los convenios, ni siquiera a los convenios entre Administraciones públicas. Se regulaban, únicamente, los convenios administrativos entre el Estado y las comunidades autónomas. De tal forma que un buen número de convenios, como aquellos en los que era parte una Administración local, estaban por entero ausentes de la LRJ-PAC. Ahora, el art. 47.2 LRJSP abarca *casi todos los posibles convenios*: tanto los interadministrativos, como los intradministrativos (entre organismos o entidades dependientes dentro de una misma Administración pública), y los tradicionalmente calificados como «convenios de colaboración», los que acuerda una Administración con particulares o, más genéricamente, con «sujetos de Derecho privado» (que también pueden ser entidades controladas por una Administración pública).

23. La nueva regulación de los arts. 47 a 53 LRJSP puede entrar en *conflicto* con algunas leyes autonómicas que, a falta de una regulación básica estatal, habían regulado con cierto detalle los convenios interadministrativos (entre la Comunidad Autónoma y el Estado o con otra Administración pública). Aquí se incluyen, en primer lugar, los decretos autonómicos sobre los registros de convenios (así: Decreto extremeño 1/1994, de 25 de enero, al que han seguido luego muchos otros). Y, más destacadamente, dos leyes autonómicas: la Ley catalana 26/2010, de 3 de agosto, de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo de las Administraciones Públicas de Cataluña, y la Ley aragonesa 1/2011, de 10 de febrero, de Convenios. En caso de antinomia, y por paradójico que pueda parecer, las Administraciones interesadas no podrían: ni inaplicar directamente la nueva regulación de la LRJSP (porque siendo una ley, su cumplimiento es obligado por todas las Administraciones públicas); ni inaplicar la ley autonómica (porque también es una ley, y por tanto también vincula a todas las Administraciones). Tal y como resulta con claridad de la jurisprudencia constitucional⁷, solo el Tribunal Constitucional, en

⁷ Fundamentalmente: SSTC 1/2003, 66/2011, 187/2012 y 177/2013.

su caso por medio de una cuestión de inconstitucionalidad, puede expulsar una ley del ordenamiento jurídico. Pero como esta solución es solo aparente, porque para que una antinomia entre leyes básicas y leyes de desarrollo llegue al Tribunal Constitucional es preciso un previo acto jurídico impugnado, hay que concluir que corresponde al *buen criterio* de las Administraciones públicas concernidas decidir razonadamente cuál es la ley que provisionalmente consideraran aplicable a cada caso concreto⁸.

24. Según se ha dicho ya, el art. 47.2 LRJSP incluye, entre los convenios que regula, no solo a los interadministrativos, sino también a los que denomina *internos* (dentro una Administración pública). Esta era una categoría sobre la que tradicionalmente se dudaba si eran verdaderos convenios administrativos o simples acuerdos organizativos internos⁹. No cabe duda de que ahora el art. 47.2 LRJSP los somete al mismo régimen jurídico que el resto de los convenios públicos. También, la nueva LRJSP incluye dentro de su regulación a un tipo de convenios, el celebrado *con particulares*, que generalmente se consideraba un género distinto al de los convenios administrativos. Ahora el art. 47.2 LRJSP incluye claramente a estos convenios con particulares en la nueva regulación básica. Se plantea entonces la duda sobre si han podido quedar total o parcialmente derogadas leyes sectoriales que regulaban algunos tipos específicos de convenios de colaboración con particulares: convenios urbanísticos (por ejemplo: art. 234 de la Ley madrileña 9/2001, de 17 de julio, de Suelo); convenios expropiatorios (art. 24 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954: LEF); convenios transaccionales (art. 7.2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria: LGP); acuerdos tributarios (art. 155 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria: LGT); «convenios de colaboración» con entidades gestoras de subvenciones (arts. 12.2 y 16.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones); convenios con «entidades colaboradoras» de investigación (Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación).

25. Ya se ha visto que el art. 47.2 LRJSP incorpora un concepto amplio de «convenio». Pero, pese a la amplitud del ámbito objetivo y subjetivo del nuevo Capítulo VI (arts. 47 a 53 LRJSP), dos grupos de acuerdos, pactos o negocios quedan fuera de la LRJSP. Se trata, en primer lugar, de los «contratos del sector público»; y en segundo lugar, de otros convenios públicos expresamente excluidos de la ley.

1.1. Contratos del sector público

26. Una de las preocupaciones centrales de la LRJSP, ya adelantada en la Ley de Contratos del Sector Público (Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre,

⁸ F. VELASCO CABALLERO, «Aplicación asimétrica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en *Anuario de Derecho Municipal 2013*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-Río de Janeiro, 2015, pp. 23-70 (p. 58).

⁹ J. M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *Los convenios entre Administraciones públicas*, Marcial Pons, Madrid, 1997, p. 129.

por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público: TRLCSP), es la de evitar que, por medio de convenios, se eludan las normas de publicidad, licitación y concurrencia de la legislación de *contratos de sector público*¹⁰. De ahí que el art. 47.1 *in fine* LRJSP expresamente prohíba que los convenios puedan tener por objeto «prestaciones propias de los contratos». Según esto, los convenios regulados por la LRJSP han de coincidir necesariamente con los convenios que el art. 4.1.c) y d) TRLCSP expresamente *excluye del ámbito de aplicación de la legislación contractual*. Tres son los criterios que aporta el TRLCSP para determinar que un acuerdo o pacto es un contrato del sector público: de un lado, el art. 2.1 TRLCSP exige *onerosidad* para estar ante un contrato del sector público; de otro lado, el art. 4.1.c) y d) TRLCSP requiere *tipicidad objetiva*: solo son contratos del sector público aquellos expresamente regulados en el TRLCSP; y por último, como criterio final de cierre, el TRLCSP *excluye directamente* su aplicación a algunos contratos, como los de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles, valores negociables y propiedades incorpóreas [art. 4.1.p) TRLCSP]. Según esto no es un convenio (del art. 47 LRJSP) un acuerdo oneroso (sea interadministrativo, intradministrativo o de colaboración con particulares) sobre un objeto expresamente contemplado y regulado en el TRLCSP. Esto impide, por ejemplo, que una Administración pública preste a otra, por medio de convenio y con carácter oneroso, un servicio tipificado en el Anexo II del TRLCSP.

27. Esta prohibición de convenios con objeto contractual, pese a su claridad y rotundidad, no impide convenios en los que, en lugar de una prestación contractual de una Administración a otra (un servicio, una obra, un servicio a terceros), dos Administraciones públicas (por ejemplo, un ayuntamiento y un organismo autónomo dependiente de una comunidad autónoma) conciertan la realización de ciertas *tareas de común interés*. Aquí no habría prestación contractual, sino *cooperación interadministrativa*. De la misma forma, también es posible que, por medio de un convenio interadministrativo, una Administración pública acuerde con una entidad privada la realización conjunta de ciertos proyectos o actividades *de interés compartido*. En algunos casos ese convenio, si incluye financiación pública, estará regido por la Ley General de Subvenciones (Ley 38/2003, de 17 de noviembre). A este tipo de convenios se refiere el art. 48.7 LRJSP cuando dice que «cuando el convenio instrumente una subvención deberá cumplir con lo previsto en la Ley 38/2003 [...]». Pero cabe también que el convenio, aun con financiación pública, no incluya propiamente una subvención, sino una *aportación financiera pública* a la realización de un *proyecto compartido*. Pues, por principio, la subvención financia tareas públicas o privadas «de interés público», mientras que el convenio de colaboración no subvencional puede contener cláusulas financieras para la realización de un proyecto no solo de «interés público», sino *co-realizado o participado* por la Administración pública financiadora.

¹⁰ J. PASCUAL GARCÍA, *Convenios de colaboración entre Administraciones públicas y convenios con administrados*, BOE, Madrid, 2012, pp. 33-34.

1.2. Convenios excluidos

28. Una vez aclarado que la LRJSP no se aplica a los «contratos», también hay que precisar que quedan fuera del ámbito de aplicación de la LRJSP *algunos convenios*. De entrada, los «tratados» o «acuerdos» internacionales de contenido administrativo [art. 47.2.d) LRJSP]. También se excluyen los convenios administrativos entre comunidades autónomas, convenios expresa y cautelosamente previstos en el art. 145.2 CE. Estos convenios se rigen en cuanto a sus «supuestos, requisitos y términos» por los correspondientes estatutos de autonomía [art. 47.2.a) *in fine* LRJSP]. Ningún problema hay en esta norma en relación con el *procedimiento interno* de elaboración o incluso de cumplimiento de estos convenios por cada Administración pública. Pero difícilmente un estatuto de autonomía puede regular propiamente *el convenio en sí* (su contenido y cumplimiento), precisamente porque cada estatuto de autonomía (y las leyes autonómicas que en él se basan) no pueden regular un acto jurídico bilateral, de dos o más comunidades autónomas. En consecuencia, pese a la exclusión expresa del art. 47.2.a) LRJSP, hay que aceptar que también a los convenios entre comunidades autónomas se aplicarán las normas básicas sobre convenios de la LRJSP en todo lo que se refiera al acto jurídico convencional (aunque no a los actos internos preparatorios o ejecutivos del convenio). Por último, el art. 48.9 LRJSP excluye directamente de la regulación básica de los convenios a los de *terminación convencional* del procedimiento administrativo (antes en el art. 88 LRJ-PAC y ahora en el art. 86 LPAC) y a las *encomiendas de gestión* (reguladas en el art. 11 LRJSP). Ninguna duda hay de que las encomiendas de gestión son materialmente convenios entre Administraciones públicas¹¹, pero ocurre que la LRJSP opta por una regulación singular para estos acuerdos.

2. Convenios locales

29. La nueva regulación de la LRJSP incluye en su ámbito de aplicación a los convenios en los que una parte es una Administración local (o un organismo o entidad dependiente de una Administración local). Hasta ahora, el art. 6 LRJ-PAC limitaba su regulación a los convenios entre el Estado y las comunidades autónomas. Y el art. 9 LRJ-PAC expresamente preveía que las relaciones de cooperación con las Administraciones locales se rigen por la legislación de régimen local. Esto incluye a los convenios, como típico instrumento de cooperación administrativa. Estos convenios eran objeto de una parca regulación en el art. 57 LBRL y en el art. 70 TRRL (colaboración a obras y servicios del Estado). Aparte de estos preceptos, a tales convenios «locales» también les eran aplicables, en lo que se refiere a la formación de la voluntad interna de la entidad local y a los procedimientos internos para el cumplimiento de un convenio, la legislación presupuestaria local (la Ley de Haciendas Locales). Solo para algunas materias concre-

¹¹ M. VILALTA REIXACH, *La Encomienda de Gestión*, Thomson-Reuters-Aranzadi, 2012, p. 41.

tas (como en materia de dependencia), existían además algunas normas convencionales específicas, estatales o autonómicas¹². Más recientemente, y en el marco de la *reforma general del régimen local de 2013* (LRSAL), se han regulado nuevos tipos de convenios donde al menos una de las partes es una entidad local. Estos convenios «locales» son: los «convenios de fusión» entre municipios (art. 13.4 LBRL); los «convenios de delegación» de competencias estatales o autonómicas a municipios (art. 27.5 LBRL); los «convenios de coordinación» entre comunidad autónoma y municipios para el mantenimiento de consultorios médicos [art. 27.1.i) LBRL]; los «convenios consorciales» (art. 57.2 LBRL); los «convenios financieros» entre comunidades autónomas y entidades locales (art. 57 *bis* LBRL, hoy declarado inconstitucional por la STC de 3 de marzo de 2016); los «convenios para funciones de intervención» entre la Intervención General del Estado y entidades locales (DA 7.^a LRSAL); los «convenios sobre el ejercicio de competencias municipales» (DA 9.^a LRSAL); y los «convenios de gestión tributaria» entre el Estado y entidades locales (DA 10.^a LRSAL).

30. Dicho ya que los nuevos arts. 47 a 53 LRJSP se aplican a todas las Administraciones públicas, es obvio que también regulan los convenios «locales». Se plantea entonces la relación entre la legislación básica general y la legislación específica sobre convenios locales.

a) La LRJSP y las *leyes de régimen local del Estado* (la LBRL y el TRRL) se encuentran en una misma posición ordinal. Entre estas leyes no hay jerarquía. Así que para decidir sobre la vigencia de estas dos leyes en cada caso concreto habrá que optar entre el criterio temporal (ley posterior deroga la anterior) y el criterio de especialidad (la ley especial se aplica preferentemente respecto de la ley general). El criterio *temporal* es preferente cuando la nueva ley expresamente deroga por completo la anterior o ciertos preceptos contradictorios con la nueva ley¹³. Más allá de estos supuestos, en los que no hay duda sobre la aplicación de la nueva ley, *corresponde a cada aplicador* del Derecho optar por el criterio temporal o el de especialidad. Sentado esto, hay que empezar señalando que la LRJSP no deroga expresamente la LBRL o el TRRL. Más bien, la Disposición derogatoria de la LRJSP solo menciona expresamente, como objeto de derogación, el art. 87 LBRL. Sin embargo, produce indudable confusión que el art. 48.7 LRJSP afirme expresamente la aplicación de la LBRL a los «convenios de delegación de competencias» a las entidades locales. Cabría entonces la pregunta de si la regulación de la LBRL sobre los otros convenios «locales», distintos de los de delegación, ha quedado derogada por la LRJSP. La respuesta afirmativa, aunque quizá admisible en términos lógicos, es difícilmente asumible. En la elaboración de la LRJSP, fruto de la misma iniciativa política que dio lugar a la LRSAL, no hay ningún elemento racional que permita pensar en que la nueva ley pretende derogar, en 2015, la compleja reforma del régimen

¹² Así, F. VELASCO CABALLERO, «Convenios administrativos en el sistema de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia», en J. M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO y S. DÍEZ SATRE, *La Administración de la Ley de Dependencia*, Marcial Pons, 2012, pp. 101-142 (p. 118).

¹³ L. M. DÍEZ PICAZO, *La derogación de las leyes*, Civitas, Madrid, 1990, p. 107.

local de 2013 (LRSAL). Parece más razonable entender que la expresa mención a los «convenios de delegación» en el art. 48.7 LRJSP no puede interpretarse, a contrario, como derogación de las demás normas especiales sobre convenios «locales» contenidas en la LBRL y en la LRSAL.

b) Más compleja aún es la cuestión cuando la nueva regulación de la LRJSP entra en *conflicto con leyes locales autonómicas*. Tal es el caso de las leyes autonómicas aprobadas para el desarrollo de la LRSAL (a las que luego se hará referencia). Se podría pensar, de entrada, que tratándose de una ley básica estatal, la LRJSP desplaza o deroga, desde su entrada en vigor, a todas las leyes autonómicas que la contradigan. Esto llevaría a concluir que las leyes autonómicas de desarrollo de la LRSAL habrán quedado derogadas o desplazadas a la entrada en vigor de la LRJSP. Sin embargo, hay que tener en cuenta que las leyes autonómicas, en la medida en que desarrollan normas básicas estatales (las de la LRSAL, por ejemplo), vinculan su eficacia a la propia existencia de las normas básicas. De manera que, si como se ha dicho más arriba, la LRJSP no ha derogado las leyes básicas de régimen local, entonces tampoco se pueden considerar derogadas o desplazadas las normas autonómicas de desarrollo de las leyes básicas estatales. Otra consideración llevaría al absurdo de considerar que la LRJSP deroga las normas secundarias sobre una materia (las autonómicas de desarrollo) pero no las normas en las que se apoyan las normas de desarrollo (las normas básicas estatales sobre régimen local).

31. Hay que plantearse, para el caso de que ni los arts. 47 a 53 LRJSP ni las leyes autonómicas regulen expresamente alguna cuestión referida a los convenios «locales», cuál ha de ser el Derecho aplicable. Se ha dicho en la doctrina académica, con carácter general, que *en caso de laguna* se aplica el Código Civil¹⁴. A mi juicio, esta aplicación no procede en todos los casos. Es cierto que el art. 4.3 del Código Civil prevé expresamente la aplicación supletoria de los preceptos del propio Código. Pero también es cierto que el art. 4.2 TRLCSP establece, en general, la aplicación supletoria de los «principios» de la regulación de los contratos del sector público¹⁵. A mi juicio, la aplicación de unos u otros preceptos estará en función de la laguna que se pretenda integrar en cada caso. Recuérdese que la integración de una laguna es una actividad ontológicamente aplicativa, y por tanto condicionada por las características de cada caso concreto [STC 61/1997, FJ 12.c)]. En consecuencia, será la singularidad del supuesto fáctico no regulado la que determine qué norma del ordenamiento (si el Código Civil o el TRLCSP) puede integrar adecuadamente la laguna. Dicho esto, considero que pocos han de ser los casos en los que propiamente nos hallemos ante lagunas necesitadas de integración. La aplicación de normas generales de Derecho público (como los principios constitucionales o los principios generales de relaciones interadministrativas del art. 140 LRJSP) pueden, normalmente, ofrecer un criterio normativo expreso (aunque general) para cualquier cuestión que suscite un concreto convenio de colaboración.

¹⁴ F. SANZ GANDASEGUI, «Artículo 6. Convenios de colaboración», en J. M. AYALA MUÑOZ *et al.*, *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Común*, Aranzadi, 2000, p. 87.

¹⁵ *Vid.* Informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa núm. 42/1998, de 16 de diciembre.

3. Objeto y contenido de los convenios

32. Por principio, el art. 48.1 LRJSP reconoce una amplia facultad convencional a las Administraciones públicas. Y es que los convenios de colaboración se consideran inmanentes a nuestro sistema constitucional¹⁶. Consecuente con este punto de partida, la LRJSP *no pone límites en el objeto* de los convenios, más allá de la exclusión de las prestaciones contractuales (ya mencionada) y de la obvia prohibición de que por medio de un convenio se ceda la titularidad de competencias (art. 48.1 LRJSP), pues las competencias se atribuyen por normas jurídicas, que como tales son inderogables por un convenio. Cuestión distinta es que por medio de un convenio se traslade el *ejercicio de una competencia*, contenido este en principio no vedado al convenio. Pero si bien el objeto del convenio no está limitado *ex ante*, el art. 48 LRJSP sí proyecta diversas *exigencias de fondo* sobre los convenios. Así, la exigencia de que el convenio sirva para mejorar la eficiencia de la gestión pública, facilite la utilización conjunta de medios, y sirva a fines de utilidad pública (art. 48.3 LRJSP). En puridad, estos requerimientos simplemente excluyen hipotéticos *convenios arbitrarios*, convenios que carecieran de la nota de servicialidad al interés general que caracteriza toda actuación administrativa (art. 103.1 CE). Desde la perspectiva *financiera*, los convenios también han de respetar la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (art. 48.2 LRJSP) y, más ampliamente, cumplir con las reglas y procedimientos de la *legislación presupuestaria* (art. 48.3 LRJSP). Las exigencias legales mencionadas pueden ser comunes para todas las Administraciones públicas (como las referidas en la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera) o específicas para cada Administración pública: así, las leyes presupuestarias de cada comunidad autónoma, en lo que se refiere al procedimiento de control del gasto, cuando una de las partes convencionales es la Administración autonómica; o la Ley de Haciendas Locales, en relación con el expediente de gasto de una entidad local.

33. Sobre el *contenido formal* de los convenios, el nuevo art. 49 LRJSP reproduce, con modificaciones y mayor detalle, lo establecido hasta ahora en el art. 6.2 LRJ-PAC. Entre las novedades se cuenta la fijación de un *término final* de cuatro años, prorrogable por otros cuatro (salvo previsión normativa expresa). En el caso de los convenios *intradministrativos* o los convenios de colaboración *con particulares* no cabe duda de que esa normativa puede proceder de un ayuntamiento (en una ordenanza). Mas no está claro cuál puede ser la norma que prevea la prórroga en el caso de convenios *interadministrativos*. Para el caso normal de que el *convenio plurianual* contenga gasto público, el art. 47 LGP (y en consonancia, las leyes de hacienda y presupuestos de las comunidades autónomas) expresamente prevé la posibilidad de compromisos de gasto también plurianuales. Lógicamente, la eficacia del gasto plurianual previsto en el convenio dependerá de las *leyes anuales de presupuestos* (que son quienes han de autorizar los correspondientes créditos para cada año), pero esto no significa que el convenio no obligue directamente a

¹⁶ STC 12/1982, FJ 14; STS de 8 de marzo de 2011 (RC 4143/2008).

la Administración, y que si finalmente la ley anual de presupuestos no autoriza el crédito convenido no haya incumplimiento del convenio. Pues una cosa es que no haya crédito para el pago y otra que no haya compromiso de gasto (obligación dineraria exigible). En consecuencia, cuando una Administración incumple un convenio plurianual lícito —por falta de crédito presupuestario— los tribunales pueden declarar el incumplimiento del convenio y condenar al pago a la Administración incumplidora¹⁷, que lógicamente deberá promover una modificación presupuestaria para dar satisfacción a la sentencia.

34. A diferencia de lo hasta ahora previsto en el art. 6.3 LRJ-PAC, el nuevo art. 49.f) LRJSP no se refiere expresamente a la creación de «órganos mixtos de vigilancia y control», y se refiere más genéricamente a «mecanismos de seguimiento, vigilancia y control». Parece abrirse aquí la posibilidad a que sobre la interpretación y cumplimiento de un convenio pueda consultarse a otros sujetos públicos o privados (que, obviamente, no dictarán resoluciones vinculantes, sino simples propuestas que podrán ser o no aceptadas por las partes). En todo caso, en el caso de que el convenio cree un «órgano mixto de vigilancia y control», dicho órgano no se rige por el régimen común de los «órganos colegiados»¹⁸.

4. Tramitación

35. Muy escasa es la regulación básica sobre el procedimiento de elaboración y aprobación de los convenios. El art. 50.1 LRJSP *se remite* abiertamente a la legislación autonómica y simplemente exige que en todo caso al convenio acompañe una «memoria justificativa», en la que, entre otras cosas, ha de motivarse la necesidad y oportunidad del convenio, su impacto económico, y el carácter no contractual de su objeto. En suma, en la «memoria» ha de justificarse que el convenio sirve a los objetivos públicos previamente identificados en el art. 48 LRJSP. Reglas procedimentales más detalladas ofrece el art. 50.2 LRJSP, pero solo *para los convenios de la Administración General del Estado*. Estas reglas serán de aplicación, por tanto, a los posibles convenios entre la Administración del Estado y una entidad local. Más allá de estas escasas normas básicas estatales, se aplicarán a cada Administración pública, en la *tramitación interna* del expediente de convenio (tanto en lo referido a las posibles prestaciones como a la autorización del gasto) las normas específicas de cada comunidad autónoma o de cada entidad local. Así, cuando el convenio se celebre entre la Administración General del Estado y un municipio, en la tramitación del expediente por el Estado (esto es, la formación de su voluntad interna), se aplicará la Ley General Presupuestaria del Estado (ley no básica ni de eficacia plena, y por tanto solo aplicable a la Administración del Estado) en todo lo referido a los posibles derechos y obligaciones derivados de los convenios (arts. 5 a 25 LGP) y al control previo del expediente de gasto (art. 74.5 LGP). Lo mismo se puede decir, cuando en

¹⁷ Entre otras: STS de 3 de enero de 2013 (RC 5273/2011).

¹⁸ SAN de 22 de enero de 2008 (R. 562/2005).

el convenio es parte la Comunidad de Madrid, en relación con la Ley madrileña 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid.

36. El nivel de regulación procedimental de los convenios varía mucho de unas comunidades autónomas a otras. Ya se dijo más arriba que Cataluña y Aragón cuentan con normas legales específicas sobre los convenios administrativos; y que otras comunidades como Extremadura o Asturias tienen regulados los registros de convenios administrativos. En contraste con estas comunidades, la de Madrid apenas sí tiene normas procedimentales especiales. Entre ellas se podría contar la atribución de la competencia para la «formalización» de convenios locales al alcalde [art. 30.1.a) de la Ley 2/2003, de Administración Local de la Comunidad de Madrid]. En lo que se refiere a los convenios entre comunidades autónomas y municipios, habrá que tener en cuenta algunas reglas impuestas por leyes autonómicas —fundamentalmente a futuro— a los *convenios por los que se financian actividades «impropias» de los ayuntamientos* (las ahora reguladas en el nuevo art. 7.4 LBRL). En la Comunidad de Madrid, el art. 10.2 de la Ley madrileña 1/2014, de 25 de julio, de Adaptación del Régimen Local de la Comunidad de Madrid a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, establece que para la celebración de convenios de cooperación en los que la comunidad aporta financiación para el ejercicio de competencias municipales «distintas de las propias» (esto es, las amparadas en el art. 7.4 LBRL), antes será preceptivo el *doble informe autonómico* de sostenibilidad y no duplicidad. Esta exigencia legal, singular del régimen local y que desarrolla el art. 7.4 LBRL, hay que considerarla no afectada por el nuevo régimen básico de los convenios en los arts. 47 a 53 LRJSP.

5. Eficacia de los convenios

37. A diferencia del tenor literal del anterior art. 8.2 LRJ-PAC, en los arts. 47 a 53 LRJSP no se dice expresamente que los convenios *vinculan* a las partes firmantes. Aunque esta regla está en realidad implícita en varios preceptos, como la referencia a cuándo son «eficaces» los convenios en los que es parte el Estado (art. 48.1 LRJSP), la referencia a que el contenido necesario de todo convenio incluye «las actuaciones a realizar por cada sujeto para su cumplimiento» [art. 49.c) LRJSP], la mención a las «obligaciones y compromisos económicos asumidos por cada una de las partes» [art. 49.d) LRJSP], y la regulación de las «consecuencias aplicables en caso de incumplimiento» [art. 49.e) LRJSP]. También, el art. 51.2.c) LRJSP considera como causa de resolución del convenio «el incumplimiento de las obligaciones y compromisos».

38. Durante algunos años —antes de la aprobación del art. 8 LRJPAC— se discutió sobre la eficacia obligatoria o vinculante de los convenios de colaboración. La dimensión política de las entidades contratantes y el carácter meramente programático u orientativo de numerosos convenios parecía determinar una eficacia degradada de dichos convenios, separándose así de lo que es propio de la categoría jurídica general del contrato. Estas dudas no fueron respaldadas, en general, por la jurisprudencia, que

de forma continua reconoció el carácter vinculante y obligatorio de los convenios de colaboración¹⁹. Tan solo cabría exceptuar de la eficacia vinculante a los «protocolos generales» a los que expresamente se refería el art. 6.4 LRJPAC (párrafo introducido por la Ley 4/1999, de 13 de enero) y a los que ahora el art. 47.1 *in fine* LRJSP expresamente excluye del concepto básico de «convenio». Así lo establecen expresamente también tanto el art. 108.2 de la Ley catalana 26/2010, de 3 de agosto, de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo de las Administraciones Públicas de Cataluña, como el art. 8 de la Ley aragonesa 1/2011, de 10 de febrero, de Convenios. Y también, el art. 2.d) del Decreto gallego 126/2006; el art. 3 del Decreto castellano-manchego 315/2007, de 27 de diciembre; y el art. 3 del Decreto castellano-leonés 30/2010, de 19 de agosto.

39. La eficacia vinculante hay que referirla primeramente a las Administraciones intervinientes. Esto no excluye que, con fundamento en una cláusula de un convenio, una de las Administraciones se obligue a la realización de una concreta actividad (como el otorgamiento de una subvención) *a favor de otro sujeto*: otra Administración o un particular. Se puede afirmar que en estos casos —y de forma similar a lo que para los contratos civiles establece el art. 1.257 CC— el tercero beneficiario de un convenio bilateral puede exigir su cumplimiento²⁰. La posible eficacia para terceros de un convenio administrativo se prevé hoy expresamente en el art. 112.2 de la Ley catalana 26/2010, de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo de las Administraciones Públicas de Cataluña. Una forma peculiar de eficacia de un convenio para terceros se encontraba en el ámbito local, hasta su reciente declaración de inconstitucionalidad por medio de la STC de 3 de marzo de 2016, en la heterodoxa posibilidad de que *un municipio reclamase del Estado* la transferencia de los fondos debidos por una Comunidad Autónoma, cuando esta incumpliera lo previsto en un convenio con el municipio (art. 57 *bis* LBRL).

40. El art. 48.8 LRJSP expresamente enuncia que «los convenios se perfeccionan por la prestación del consentimiento entre las partes». Pero no dice la ley, con carácter general, *a partir de qué momento son eficaces*. Solo para los convenios en los que es parte la Administración General del Estado se establece expresamente que son requisitos de eficacia (cumulativamente) la inscripción en el «Registro Electrónico Estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación» (regulado en la DA 7.^a LRJSP) y la publicación en el *BOE*. Pero nada dice la ley sobre cuándo inician su eficacia los demás convenios. Pese al silencio de la ley, y conforme a la teoría general del contrato, se puede afirmar que el convenio inicia su eficacia en el *momento de la firma*²¹. Esto es, salvo que otra cosa diga una ley, la eficacia no está vinculada a la publicación del convenio en los diarios oficiales. Conviene distinguir aquí entre la *eficacia externa* y la *eficacia interna* del convenio. Desde su firma, el convenio existe y desencadena efectos inmediatos o externos. Por de pronto,

¹⁹ Así, por todas, antes de la LRJ-PAC: STS de 16 de marzo de 1987; y vigente la LRJ-PAC: STS de 17 de julio de 1996 (RC 843/1992); y STS de 8 de marzo de 2011 (RC 4143/2008).

²⁰ J. M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *Los convenios...*, *op. cit.*, p. 352.

²¹ P. MARTÍN HUERTA, *Los convenios interadministrativos*, INAP, 2000, p. 285.

el convenio ya no será libremente eliminable por una de las Administraciones pactantes (pues ya está vinculada a la otra por el convenio). Y cada una de las Administraciones habrá de ocuparse de la publicación oficial del convenio en su correspondiente diario oficial o inscribirlo en su correspondiente registro. También, desde el punto de vista presupuestario el convenio suscrito es ya un «compromiso de gasto» (conforme al art. 73.4 LGP) por lo que ya no es libremente revocable por la Administración financiera. Todos estos efectos se pueden calificar como inmediatos o *externos*: se generan de forma automáticamente con la firma del convenio. Además, conforme al nuevo art. 53 LRJSP, en el plazo de tres meses desde la «suscripción» del convenio, este ha de ser remitido al Tribunal de Cuentas (u órgano autonómico correspondiente). Es esta una obligación externa, independiente y no afectada por un eventual retraso en la publicación o registro del convenio. Cuestión distinta es la *eficacia interna* del convenio, de sus concretas obligaciones. La eficacia vinculante interna puede ser progresiva o quedar pospuesta en el tiempo, conforme a lo establecido en el propio clausulado del convenio [art. 49.d) LRJSP]. Así, una parte de las obligaciones puede quedar pendiente de un término inicial o de una *condición suspensiva*.

41. En ocasiones la doctrina académica ha flexibilizado la eficacia vinculante del convenio administrativo bajo la afirmación de que el *interés general* puede hacer *inexigible* una concreta obligación pactada o permitir la modificación o resolución unilateral del convenio²². Esta afirmación tiene un cierto respaldo en la jurisprudencia²³. No se trata solo de reconocer la vigencia del principio *rebus sic stantibus*, aplicable en tanto que principio general de la contratación, sino de algo más: de limitar la eficacia vinculante de un convenio cuando el cumplimiento en sus propios términos no sea idóneo para alcanzar el concreto interés general que daba fundamento al pacto. Esto no significa que una Administración pública pueda invocar el interés general para evitar el cumplimiento de un convenio. Se trata, más bien, de que toda Administración pública pueda objetar el cumplimiento de un convenio que, en un momento dado, perjudique más que aporte a aquel concreto interés general que, de forma cooperativa, buscan las Administraciones públicas contratantes.

6. Extinción

42. Mejorando el texto del anterior art. 8 LRJ-PAC, el nuevo art. 51 LRJSP enuncia causas múltiples de extinción de los convenios. Y entre ellas, como posibilidad abierta, la facultad de las partes de acordar *causas especiales* de extinción [art. 51.2.e) LRJSP]. Este puede ser el caso del *desistimiento unilateral* de una parte y la *denuncia unilateral*, si bien esta última causa solo es admisible en las relaciones jurídicas duraderas²⁴.

²² J. M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *Los convenios...*, op. cit., pp. 345 y 394.

²³ Así: SSTS de 17 de julio de 1996 (RC 1843/1992) y de 16 de febrero de 2011 (RC 2569/2009).

²⁴ F. PASCUAL GARCÍA, *Convenios...*, op. cit., p. 181.

43. No todas las causas de extinción actúan de la misma forma. En algunos casos, la concurrencia de una causa de extinción debe ser comprobada y declarada por un tercero. El *incumplimiento* del convenio, si no es reconocido por la Administración deudora, habrá de ser apreciado y declarado por el «mecanismo» de seguimiento al que se refiere el art. 51.2.c) LRJSP o por un órgano judicial (de la Jurisdicción contencioso-administrativa). Lo mismo se puede afirmar respecto del *cumplimiento de una condición resolutoria*, cuando en su apreciación no haya acuerdo entre las partes. En cambio, cuando las partes han previsto la *denuncia unilateral* de un convenio indefinido, la extinción se produce por la declaración de voluntad unilateral de una Administración pública (sin perjuicio de que esa declaración unilateral pueda ser impugnada ante la Jurisdicción contenciosa). Este poder de extinción unilateral no tiene su fundamento en la facultad de resolución ejecutiva y ejecutoria de la Administración (art. 38 LRJSP), pues en el marco de una relación convencional las dos Administraciones actúan en posición de igualdad, sin poderes de supremacía. En consecuencia, el fundamento del poder de extinción por denuncia unilateral es la previsión expresa de esta facultad (para una o las dos Administraciones) en cada concreto convenio.

44. Entre las causas de resolución del convenio, el art. 51.2.c) LRJSP incluye expresamente el *incumplimiento* de las obligaciones asumidas por una parte. Esta norma se corresponde con el histórico art. 1.124 del Código Civil. Lo peculiar del art. 51.2 LRJSP no está en que el incumplimiento sea causa de resolución (y, por tanto, de extinción), sino la peculiar forma de declarar el incumplimiento (y, por tanto, la resolución del convenio), que va a ser unilateral y ejecutiva por cada una de las partes del convenio. Dispone el art. 51.2.c) LRJSP que la parte afectada notificará un «requerimiento» a la parte supuestamente incumplidora, requerimiento que además —y se supone que simultáneamente— será «comunicado» al responsable del «mecanismo de seguimiento, vigilancia y control» del convenio. Transcurrido un plazo desde el requerimiento (que fija el propio requirente, a falta de plazo legal), la parte afectada «notificará a las partes firmantes la concurrencia de la causa de resolución y se entenderá resuelto el convenio». Esto es: quien declara el incumplimiento y la resolución del contrato no es un órgano judicial (o un árbitro) sino *una de las partes* del convenio. Esta posibilidad, aun siendo asumible, ha de ser coonestada tanto con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (del que, con límites, disponen también las Administraciones públicas: STC 175/2001) como con la LJCA, que —como se explicará más adelante— permite la demanda (en lugar de la resolución unilateral del convenio).

45. En general, las distintas causas de extinción de los convenios actúan con alcance muy diverso en función de cuál sea el interés público que esté en juego. Esto hace que en ocasiones, *aun existiendo incumplimiento* de una Administración, no se justifique la resolución del convenio, precisamente porque de esa manera no se garantiza el interés general que se pretendía con el convenio. Incluso en el caso de la llegada de un término final, cuya eficacia extintiva parecería no aceptar modulaciones, la jurisprudencia ha entendido que no determina *ipso facto* la terminación del convenio cuando la Administración aún no había ejecutado la actividad que le incumbía pero estaba en curso de

cumplir con su obligación²⁵. En tal caso se considera que el término final, por mucho que viniera previsto expresamente en el convenio, no debe impedir la consecución del fin de interés general buscado con el convenio. En la misma línea, el nuevo art. 52.3 LRJSP prevé que, aun extinguido y liquidado un convenio, las partes puedan acordar la finalización de las actuaciones en curso.

46. Extinguido un contrato, por cualquier de las causas previstas en el art. 51 LRJSP, procede su *liquidación*. En este punto, el nuevo art. 52 LRJSP fija reglas detalladas sobre compensación entre las partes del convenio, cuando este tuviera compromisos financieros. Se pretende con ellas evitar tanto la sobrefinanciación de una actuación (en beneficio de la Administración que ha recibido financiación de otra) como la subfinanciación de la Administración actora.

7. Solución de controversias

47. El cumplimiento de un convenio interadministrativo puede ser objeto de controversia. A diferencia del hasta ahora vigente art. 8.3 LRJ-PAC, la nueva LRJSP no enuncia expresamente las formas de solución de las posibles controversias. Ello no obstante, no parece dudoso que estas son dos: la actuación de un «órgano de seguimiento, vigilancia y control» y el litigio ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

48. En primer lugar, la solución de controversias puede estar canalizada en el propio convenio, mediante la creación de un «mecanismo de supervisión, vigilancia y control». Aparte de esta forma voluntaria de composición, las Administraciones pactantes también pueden acordar, en el convenio o con posterioridad a él, la solución de la controversia mediante arbitraje. En todo caso, cualquiera de las Administraciones públicas puede impetrar la tutela judicial. La previsión expresa en el convenio de un «mecanismo de supervisión, vigilancia y control» solo impide que la Administración disconforme acuda directamente a la Jurisdicción contenciosa. Pues si tal cosa hiciere, estaría incumpliendo su propia obligación convencional de someter las discrepancias, antes de nada, al mencionado «mecanismo»²⁶. Ahora bien, una vez cumplida la obligación de acudir primeramente al «mecanismo», nada impide que una de las Administraciones contratantes demande a la otra ante la Jurisdicción contenciosa. Pues es claro que la simple previsión convencional de un «mecanismo de supervisión, vigilancia y control» no puede suprimir la acción procesal expresamente prevista en los arts. 25.1, 29.1 y 44 LJCA ni, más aún, impedir el disfrute del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de acceso a la jurisdicción, del que también disfrutaban las Administraciones públicas conforme a la STC 175/2001²⁷.

²⁵ STS de 16 de febrero de 2011 (RC 2569/2009).

²⁶ STS de 8 de marzo de 2011 (RC 4143/2008).

²⁷ F. VELASCO CABALLERO, *Administraciones públicas y derecho a la tutela judicial efectiva*, Bosch, 2003, *in toto*.

49. Dicho ya que las Administraciones públicas pueden resolver sus controversias sobre el cumplimiento de los convenios ante la Jurisdicción contencioso-administrativa, aún queda por precisar la forma de acceder a dicha jurisdicción. Dos son genéricamente las posibilidades procesales:

a) Es posible, en primer lugar, que ante el incumplimiento de hecho por parte de una Administración, la otra parte interponga directamente un recurso contencioso-administrativo *por inactividad*, conforme a lo establecido en el art. 29.1 LJCA. La pretensión procesal es aquí una condena a hacer lo establecido en el convenio (art. 32.1 LJCA), si bien también se puede añadir una pretensión indemnizatoria²⁸. La viabilidad de esta acción depende, conforme al art. 29.1 LJCA, del grado de precisión del convenio, esto es, de que el convenio estipule una «prestación concreta» que se considera incumplida. Aunque el art. 29.1 LJCA condiciona la interposición del recurso por inactividad a la presentación de un previo requerimiento, en nuestro caso se aplica una norma especial sobre contenciosos interadministrativos (el art. 44 LJCA) que establece que el requerimiento previo entre Administraciones públicas es potestativo. En caso de que efectivamente se produzca el requerimiento previo, si este es contestado negativamente por la Administración reclamada, la acción contenciosa seguirá siendo «por inactividad» (art. 25.1 LJCA), y no una acción de nulidad contra el acto que deniega la petición de la Administración reclamante²⁹.

b) Es posible, también, que el proceso contencioso se entable frente a una resolución administrativa de una de las Administraciones contratantes, relativa al cumplimiento del convenio. Estaríamos entonces ante un recurso de nulidad (o anulabilidad) previsto en el art. 25.1 LJCA. Por medio de este recurso se pueden deducir pretensiones anulatorias y restitutivas o indemnizatorias, conforme al art. 32.1 y 2 LJCA. Es cierto que en la relación jurídica convencional ninguna de las Administraciones contratantes dispone de potestades ejecutivas sobre la otra Administración³⁰, a diferencia de lo que ocurre en los contratos administrativos: art. 210 TRLCSP. Pero esto no quita para que en la vida del convenio se dicten actos administrativos impugnables ante los tribunales. Esos actos administrativos pueden ser muy diversos. Puede ocurrir, en primer lugar, que interpretando el clausulado del convenio una Administración requiera a la otra la realización de una concreta actividad; y que contra este requerimiento la Administración requerida interponga recurso contencioso-administrativo³¹. También puede ocurrir, en segundo lugar, que una Administración considere que un convenio se ha extinguido (por ejemplo, por incumplimiento de la otra Administración) y, en consecuencia requiera a la incumplidora la devolución de ciertas cantidades ya abonadas. No estamos aquí, propiamente, ante la resolución unilateral y ejecutiva de un convenio, sino ante la simple negativa al cumplimiento exteriorizada en un acto administrativo. El requerimiento, en

²⁸ SSTs de 13 de octubre de 2009 (RC 4737/2005) y de 3 de enero de 2013 (RC 5273/2011).

²⁹ STS de 3 de enero de 2013 (RC 5273/2011).

³⁰ SAN de 22 de enero de 2008 (R. 562/2005).

³¹ Así, STS de 17 de julio de 1996 (RC 1843/1992).

tanto acto administrativo, puede ser impugnado ante la Jurisdicción contenciosa. La pretensión procesal sería entonces la anulación del requerimiento por no haberse producido el incumplimiento (y la extinción convencional) presumida por la Administración demandada³². En este caso, si bien la pretensión procesal es anulatoria, contiene implícitamente la pretensión de condena al cumplimiento del convenio. Por último, también puede ocurrir que —tal y como prevé ahora expresamente el art. 51.2.c) LRJSP— una Administración requiera a otra el cumplimiento de una obligación convencional. Y que en respuesta a ese requerimiento la Administración requerida dicte una resolución en la que da por resuelto el convenio (por incumplimiento de la requirente). Esta decisión unilateral resolutoria puede ser impugnada ante la Jurisdicción contenciosa³³.

VII. CONSORCIOS

50. En términos generales, la LRJSP no regula de forma *básica* ningún tipo concreto de Administración. La tipología de organismos públicos, autoridades independientes, etc., que se contienen en la ley se refieren, únicamente, a la Administración General del Estado. La excepción está precisamente en los consorcios. Estas entidades son, conforme al criterio del art. 2.3 LRJSP, verdaderas «Administraciones públicas», no meras «entidades del sector público institucional» (art. 2.2 LRJSP). Y solo para estas Administraciones públicas hay en la LRJSP una regulación básica específica, que va considerablemente más allá de lo originalmente regulado en la LRJ-PAC, como en seguida se explica.

51. Era una cuestión discutida, antes de la LRJ-PAC, cuál era el *fundamento legal* para la creación de consorcios administrativos, que en todo caso se calificaban como Administraciones públicas. Pues tradicionalmente las leyes administrativas solo prevenían los consorcios voluntarios —y de forma genérica— en el *ámbito local* (arts. 37 a 40 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955; arts. 57 y 87 LBRL; y arts. 70 y 110 TRRL). En cambio, en el ámbito estatal y autonómico los consorcios de creación voluntaria (por convenio) solo estaban previstos en *leyes sectoriales*. La solución fue parcialmente aclarada por el art. 7 LRJ-PAC (luego, en 1999, sustituido por el actual art. 6.5 LRJ-PAC), que prevé expresamente la existencia de convenios entre el Estado y las comunidades autónomas por los que se crean consorcios. Téngase en cuenta, en todo caso, que esta regulación solo se refiere a un tipo de consorcios, los participados por el Estado y las comunidades autónomas (y por extensión, aquellos otros en los que, además del Estado y las comunidades autónomas, participaban otros sujetos). Con ello, a partir de 1992 había una regulación básica de dos tipos de consorcios: los participados por el Estado y las comunidades autónomas; y los locales. Y aunque es cierto que una interpretación amplia de estos tipos consorciales cubre la mayoría de los supuestos posibles, lo

³² Por ejemplo, STS de 16 de febrero de 2011 (RC 2569/2009).

³³ Así, STS de 8 de marzo de 2011 (RC 4143/2008).

cierto es que aún quedaban consorcios (así, los formados por comunidades autónomas y entidades locales) sin una regulación básica estatal.

52. Por otro lado, la regulación legal básica de los consorcios en la LRJ-PAC era, en todo caso, *de mínimos*. Pues el art. 6.5 LRJ-PAC hace una remisión casi en blanco a los *estatutos de cada consorcio*. En esa remisión general solo se pone un límite: la necesaria integración, en los órganos de dirección del consorcio, de representantes de las entidades consorciadas (en la proporción que fijen los estatutos). Aparte de este límite legal expreso, los estatutos consorciales podían tener límites adicionales impuestos por leyes especiales del Estado, como es el caso de los consorcios sanitarios regulados en el Real Decreto 29/2000, de 14 de enero. Por lo demás, pese al silencio de la LRJ-PAC era aceptado que —siguiendo la pauta de los consorcios locales— el consorcio admite no solo Administraciones públicas sino también, en su caso, *sujetos privados*.

53. La *gran flexibilidad legal* para la creación de consorcios, tanto en el art. 6.5 LRJ-PAC como en la legislación local, dio lugar a su creación en buen número. Como forma de cooperación organizativa característica de ámbitos o materias donde concurren competencias de Administraciones públicas de distinto nivel territorial. Menos numerosos son los consorcios con participación de sujetos privados. Es posible que la extensa realidad consorcial haya dado lugar a abusos y gastos innecesarios³⁴; también es posible que algunos consorcios hayan servido como soporte clientelar de partidos políticos. Estos posibles casos, elevados a la condición de categoría, han justificado una *regulación restrictiva en los últimos años*, no suficientemente justificada con datos³⁵. Primero fue la LRSAL de 2013. En esta ley de reforma de la LBRL por un lado se dificultaba la creación de nuevos consorcios locales (art. 57.2 y DA 9.ª LRSAL), se establecían ciertos límites de autonomía económica para los consorcios locales (como en las retribuciones del personal de alta dirección en la fijación de la masa salarial: DA 12.ª y art. 103 *bis* 2 LRSAL); y por otro lado se incluía, como adición a la LRJ-PAC, un nuevo régimen básico general para todos los consorcios, no solo los locales (nueva DA 20.ª LRJ-PAC). La nueva regulación básica de los consorcios se basa en la idea de la «adscripción» a la Administración pública más relevante dentro de las que participan en consorcio. Y esa adscripción marca el régimen jurídico del consorcio. Como en seguida se verá, esta novedosa regulación del consorcio es el eje de la regulación hoy contenida en los arts. 118 a 127 LRJSP.

54. Poco después de la aprobación de la LRSAL, de nuevo la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de Racionalización del Sector Público, introdujo nuevas normas básicas para todos los consorcios. En este caso, la nueva regulación se centró en la *separación, ex-*

³⁴ J. L. MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, «Procesos de extinción, separación y reestructuración de las personificaciones instrumentales locales en un contexto de crisis económica. Especial referencia al caso de Catalunya», *Anuario del Gobierno Local 2011*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2012, pp. 201-274 (p. 208).

³⁵ F. TOSCANO, «La reforma del régimen legal de los consorcios administrativos: ¿modificación de sus notas características o mutación de su naturaleza jurídica?», en *Anuario del Gobierno Local 2014*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2015, pp. 75-103 (p. 81).

tinción, disolución y liquidación de los consorcios. Se pretendía favorecer la extinción de los consorcios, y a tal efecto se daban criterios de seguridad jurídica sobre la disolución y liquidación. Además, y esto ya solo para los consorcios en los que es parte la Administración General del Estado, se eximía al Estado de abonar su aportación al consorcio si algún otro miembro aún no había satisfecho plenamente su aportación (DA 6.^a de la Ley 15/2014). Ahora, los nuevos arts. 118 a 127 LRJSP vienen a *integrar y consolidar las novedades ya introducidas* por la LRSAL, primero, y por la Ley 15/2014, después.

55. La primera cuestión en relación con el nuevo régimen de los consorcios se refiere a las *fuentes normativas* de su regulación. El art. 119 LRJSP, con una pretensión de definición completa del sistema de fuentes (y por ello mismo competencialmente cuestionable conforme a los argumentos de la STC 76/1983) establece el siguiente orden normativo:

a) En primer lugar, según el art. 119.1 LRJSP todos los consorcios se rigen «por esta ley». Hay que entender, no obstante, que solo se refiere a los *preceptos básicos sobre los consorcios* (no a los referidos únicamente a los consorcios en los que participa la Administración General del Estado) y a los demás preceptos básicos de la misma LRJSP. Aunque la LRJSP no lo dice expresamente, en todo caso hay que entender que también son vinculantes para las posibles leyes autonómicas las demás normas básicas estatales, para el conjunto de las Administraciones públicas, contenidas en la LRJSP, en la LPAC o, en otras leyes plenas o básicas estatales. Aunque parezca paradójico, los arts. 118 a 127 LRJSP no vinculan a las Cortes, que pueden aprobar leyes especiales para consorcios en materias sectoriales de competencia estatal.

b) En lo no regulado por la LRJSP se aplicará la *legislación autonómica* de desarrollo (art. 119.1 LRJSP). Aunque la LRJSP no lo dice expresamente, en todo caso hay que entender que también son vinculantes para la legislación autonómica las demás normas básicas estatales, para el conjunto de las Administraciones públicas, contenidas en otras leyes plenas o básicas estatales.

c) En tercer lugar, en defecto de regulación autonómica, el régimen específico de cada consorcio se establece en sus *estatutos*, que han de ser aprobados por todos los sujetos consorciados (art. 119.1 LRJSP). El contenido de los estatutos lo acuerdan los participantes, pero el art. 124 LRJSP determina algunos contenidos necesarios. Entre ellos, la necesaria existencia de cláusulas tendentes a asegurar la efectiva satisfacción de las aportaciones de cada participante.

d) Una previsión heterodoxa es la contenida en el art. 119.2 LRJSP, según la cual en defecto de regulación legal o estatutaria sobre el *régimen del derecho de separación, disolución, liquidación y extinción* del consorcio «se estará a lo previsto en el Código Civil sobre la sociedad civil, salvo el régimen de liquidación, que se someterá a lo dispuesto en el artículo 97, y en su defecto, el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio». Esta norma es llamativa porque, en puridad, contiene una norma *básica* (el art. 149.1.18 CE solo permite al Estado dictar normas básicas sobre los consorcios) solo aplicable en defecto de norma autonómica o de los propios estatutos del consorcio. Y claro, poco básica es una norma que de forma tan generosa admite su inaplicación a manos de las leyes

autonómicas y de los estatutos consorciales. Más parece que aquí la LRJSP ha dictado una norma no básica, *simplemente supletoria*, contra lo establecido firmemente en las SSTC 118/1996 y 61/1997. En estas sentencias el Tribunal Constitucional negó que, en materias no reservadas al Estado, este pudiera dictar leyes simplemente supletorias: quien no tiene título competencial para aprobar leyes directamente eficaces, tampoco puede aprobar leyes meramente supletorias.

56. En el *ámbito local* se plantean algunas cuestiones específicas sobre la eficacia de la LRJSP. Hay que recordar, de un lado, que ya antes de la LRJ-PAC la legislación de régimen local contenía algunas —pocas— disposiciones específicas sobre los consorcios locales. Además, la LRSAL introdujo algunos límites específicos para los consorcios locales. Según el art. 119.3 LRJSP, la regulación legal específica de los consorcios locales es «supletoria» de lo regulado en los arts. 118 a 127 LRJSP. De nuevo es llamativo aquí el término «supletorio». Pues el efecto propio de una ley, respecto de otra de la misma posición ordinamental, es su derogación. Por eso, más que de «supletoriedad», habría que hablar de que los preceptos de la LRSAL o la LBRL contrarios a la LRJSP han quedado *derogados*, sin más. Y donde no hay contradicción normativa, tampoco hay *supletoriedad*, simplemente la nueva ley no ha derogado las leyes locales. Hubiera sido lógico que la LRJSP optara por una aplicación preferente de la legislación especial sobre consorcios locales (la contenida en la LRSL y en la LBRL), precisamente porque estas leyes incluyen algunos límites más severos para los consorcios locales. Pero lo cierto es que el art. 119.3 LRJSP dice lo que dice con absoluta claridad. En consecuencia, habrá que considerar no aplicable («supletorio») todo precepto de la LBRL y la LRSAL que regulan algún aspecto de los consorcios de forma distinta a como ahora hacen los arts. 118 a 127 LRJSP. Así, por ejemplo, en la DA 13.^a LRSAL se establece que, por excepción, solo los consorcios locales que prestan servicios municipales obligatorios pueden, llegado el caso, contar con empleados públicos propios. Sin embargo, ahora el art. 121 LRJSP establece que «excepcionalmente, cuando no resulte posible contar con personal procedente de las Administraciones participantes en el consorcio en atención a la singularidad de las funciones a desempeñar [...], el órgano competente de la Administración a la que se adscriba el consorcio, podrá autorizar la contratación directa de personal por parte del consorcio para el ejercicio de dichas funciones». Hay que entender, entonces, que el nuevo art. 121 LRJSP permite que los consorcios locales tengan personal propio no solo cuando gestionan servicios locales obligatorios, sino en otros supuestos de «singularidad de las funciones a desempeñar». Sería planteable, incluso, si dado que el art. 123 LRJSP establece una *facultad general* de acordar consorcios, por parte de las Administraciones públicas interesadas, ha dejado de estar vigente la DA 9.^a LBRL, que prohíbe la participación en nuevos consorcios a las entidades locales con plan económico-financiero o plan de ajuste.

57. Por último, se puede sostener que la regulación de los consorcios en la LRJSP solo se refiere a los *voluntarios*, no a los creados por ley. A diferencia de la previa regulación de la DA 20.^a LRJ-PAC, que nada decía al respecto, ahora el art. 123.1 LRJSP expresamente establece que los consorcios se crearán por convenio (sin perjuicio de que,

para que la Administración General del Estado participe en un consorcio, a partir del art. 123.2 LRJSP sea necesaria autorización por ley). Por lo dicho, en Barcelona el nuevo régimen legal no será aplicable a los consorcios «imperativos», creados directamente por la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de Carta Municipal de Barcelona³⁶. En la Comunidad de Madrid tampoco será de aplicación directa al Consorcio de Transportes (creado por la Ley madrileña 5/1985, de 16 de mayo).

58. El nuevo régimen legal de los consorcios se centra en tres cuestiones: la adscripción del consorcio a alguna Administración pública; el régimen de personal; y el régimen de extinción, disolución y liquidación.

a) El régimen de *adscripción* reproduce lo ya establecido en la previa DA 20.^a LRJ-PAC (introducida por la LRSAL). Todo consorcio ha de estar adscrito a una Administración pública, o a una «entidad integrante del sector público institucional» que no sea Administración pública (por ejemplo, una universidad pública o una fundación del sector público). Mediante la técnica de la «adscripción» el consorcio pierde parte de su carácter asociativo (de varias entidades públicas o privadas) y pasa a ser una entidad instrumental de una concreta Administración pública (la de adscripción)³⁷, si bien con participación orgánica de otras Administraciones o sujetos privados. La adscripción resulta de los estatutos de cada consorcio (arts. 120.1 y 124 LRJSP). Para determinar cuál es en cada caso la Administración (o entidad institucional) de adscripción, el art. 120.2 LRJSP establece varios *criterios sucesivos y ordenados*. De manera que solo se aplica un criterio infraordenado si el anterior no permite determinar la Administración de adscripción. Por ejemplo, solo se atiende al criterio de qué Administración pública tiene mayores «facultades para nombrar o destituir a la mayoría de los miembros de los órganos ejecutivos» (criterio segundo en prelación) si no resulta definitorio el primer criterio (la Administración «que disponga de la mayoría de votos en los órganos de gobierno»). Lo más complejo de esta regulación es la obligación, al inicio de cada ejercicio presupuestario, de comprobar si por un cambio de circunstancias ha de cambiar también la adscripción (art. 120.2 LRJSP). Aunque en este punto los términos del art. 120.4 LRJSP no son claros, en realidad el cambio de adscripción siempre se produce *por medio de un cambio en los estatutos* del consorcio³⁸: bien porque es el propio cambio en los estatutos lo que crea una nueva distribución del poder (en cuyo caso, a esa nueva realidad ha de acomodarse la adscripción), bien porque se haya producido un cambio exógeno en relación con un criterio que fue determinante para la adscripción inicial o anterior (así, un cambio en las aportaciones financieras reales, que es el sexto criterio en orden dentro del listado del art. 120.2 LRJSP), siendo necesario entonces que a este cambio de circunstancias siga una nueva adscripción (en los estatutos del consorcio). Supuestos hipotéticos o extravagantes al margen, lo ordinario será que el cambio de adscripción se

³⁶ A. GALÁN GALÁN, «El nuevo régimen de los consorcios: La controvertida obligación de adscripción», en *Anuario de Derecho Municipal 2014*, Marcial Pons, 2015, pp. 86-104 (p. 91).

³⁷ *Ibid.*, p. 88.

³⁸ *Ibid.*, p. 97.

produzca por un cambio estatutario en la composición de los órganos de gobierno del consorcio. Por último, la aplicación de los criterios de adscripción del art. 120.2 LRJSP puede dar lugar a paradojas. Como que un consorcio administrativo integrado por varias entidades locales que, sumadas, tienen el control efectivo del consorcio, resulte adscrito a Administración autonómica, por ser esta la Administración con mayor cuota relativa de participación en el consorcio (en los órganos de gobierno o en la financiación).

b) La adscripción determina *parcialmente el régimen jurídico* de cada consorcio. La LRJSP en ningún momento dice que se aplicarán al consorcio las mismas leyes que rigen a la *Administración de adscripción*. Más bien remite a esas leyes de forma selectiva, materia a materia: régimen de personal (art. 121 LRJSP), régimen presupuestario, de contabilidad, control económico-financiero y patrimonial (art. 122 LRJSP). En los demás aspectos hay que considerar que rigen, además de las normas básicas estatales, las normas específicas autonómicas sobre consorcios³⁹ y, finalmente, los estatutos de cada consorcio.

c) Finalmente, y reiterando lo previamente establecido en la Ley 15/2014, los arts. 125 y 126 LRJSP regulan con detalle el régimen de *separación* de los miembros de un consorcio, así como la disolución, liquidación y extinción de los consorcios. Esta regulación, y de acuerdo con el criterio general del «Informe CORA» de reducir en lo posible el número de consorcios, facilita notoriamente la salida de las Administraciones consorciadas (con el efecto ordinario de provocar la disolución del consorcio mismo, salvo acuerdo expreso de los demás miembros: art. 126.1 LRJSP). Y da normas precisas para la —inequívocamente buscada— disolución y liquidación de los consorcios existentes.

VIII. SOCIEDADES MERCANTILES INTERADMINISTRATIVAS

59. Con la modificación de la LRJ-PAC por medio de la Ley 4/1999, el art. 6.5 LRJ-PAC preveía expresamente la posible creación de sociedades mercantiles interadministrativas, como ejemplo de «organización común» creada y participada voluntariamente por varias Administraciones públicas. Ahora, en la LRJSP no hay previsión expresa de estas sociedades mercantiles interadministrativas. El art. 111 LRJSP solo regula directamente las sociedades mercantiles dependientes de la Administración general del Estado. Ello no obstante, se puede considerar que la creación voluntaria de sociedades mercantiles interadministrativas sigue siendo posible, en ejercicio de la facultad convencional y del poder de autoorganización de cada Administración pública. Lo cierto es que incluso antes de la LRJ-PAC ninguna duda había de que las Administraciones públicas podían crear sociedades mercantiles mixtas o comunes, al amparo de las leyes de sociedades (por ejemplo: Sociedad Anónima Gestora del Festival Internacional de Cine de San Sebastián: *BOE* de 5 de noviembre de 1990; o Sociedad Anónima «Bilbao-Ría 2000»:

³⁹ Como posible interpretación, aun sin tomar partido por ella: F. TOSCANO, «La reforma...», *op. cit.*, p. 93.

BOE de 2 de diciembre de 1992). Esta misma posibilidad puede sostenerse en la actualidad, incluso ante el silencio de la LRJSP. Ello no impide, claro es, la aplicación de los límites específicos que, para las entidades locales, ha introducido la DA 9.^a LBRL (en la redacción dada por la LRSAL): prohibición de creación o adhesión a sociedades mercantiles para las entidades locales con plan económico-financiero o plan de ajuste en vigor.

IX. ORGANISMOS PÚBLICOS

60. Como es sabido, el actual art. 85 *bis* 1.a) LBRL remite el régimen de los «organismos públicos» locales a lo establecido en los arts. 42 a 52 y 53 a 60 LOFAGE, con algunas singularidades o modulaciones. Esta regulación básica del régimen local, por remisión a una ley no básica estatal (la LOFAGE), es ciertamente objetable, aunque no ha merecido ningún reproche de inconstitucionalidad. Lo cierto es que a la entrada en vigor de la nueva LRJSP habrá quedado plenamente derogada la LOFAGE, y por tanto los concretos preceptos a los que se remite el art. 85 *bis* 1.a) LBRL. Cuando entre en vigor la LRJSP la remisión del art. 85 *bis* 1 a) LBRL a la LOFAGE habrá quedado vacía de sentido. Esto es, ya no habrá una regulación básica estatal vinculante para todos los organismos autónomos y entidades públicas empresariales locales. Y, en consecuencia, se habrá quedado un espacio normativo que podrá ser ocupado por las leyes de régimen local de las comunidades autónomas o, en su caso, por los reglamentos orgánicos locales. Así, por ejemplo, en Andalucía serán de aplicación inmediata los arts. 33 a 37 de la Ley andaluza 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local, incluso si sus preceptos son parcialmente contradictorios con lo que ahora, para los organismos públicos estatales, establecen los arts. 84 a 110 LRJSP. Solo en defecto de regulación autonómica será de *aplicación supletoria* (conforme al art. 149.3 CE) el régimen de los organismos públicos que contienen los arts. 84 a 110 LRJSP. Pero repárese en que la aplicación de estas normas ya no será imperativa y vinculante para las comunidades autónomas, sino solo en defecto de regulación autonómica.

X. RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS

61. El nuevo Título III de la LRJSP (arts. 140 a 158) se dedica, por entero, a las «relaciones interadministrativas». En este nuevo título se incluyen y desarrollan preceptos que hasta ahora se encuentran en el art. 4 LRJ-PAC. Una buena parte de la nueva regulación es ajena a la Administración local: la que tiene por objeto las relaciones de cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas, a través de la conferencia de presidentes (art. 146 LRJSP); y la prolija regulación las comisiones sectoriales en los arts. 147 a 152 LRJSP, que desborda la anterior regulación escueta del art. 5 LRJ-PAC, positivando la experiencia cooperativa de los últimos años y las novedades resultantes de las reformas estatutarias desde 2006. De otro lado, el capítulo IV del mencionado

Título III de la LRJSP se dedica exclusivamente a las relaciones interadministrativas electrónicas.

62. La LRJSP enuncia, en primer lugar, una larga serie de «*principios*» de las relaciones entre Administraciones públicas (o sus entidades dependientes). Estos principios proceden en gran medida del anterior art. 4 LRJ-PAC. Así, por ejemplo, el principio de «lealtad institucional», hasta hoy en el art. 4.1 LRJ-PAC, que ha tenido un cierto juego argumental en la jurisprudencia. También hay adición de nuevos «principios», como el de «solidaridad interterritorial» [art. 140.1.i) LRJSP], si bien todos estos nuevos principios ya habían sido de una u otra forma enunciados por la jurisprudencia como inherentes al sistema constitucional de distribución del poder. En este sentido, la verdadera función del art. 140 LRJSP ha consistido en positivar —con forma de ley— principios generales ya previamente existentes.

63. Aparte del amplio catálogo de principios, en la nueva ley se regulan *tres tipos de relaciones interadministrativas*: de colaboración, de cooperación y de coordinación. Esta tipología básica no excluye otras formas de relación, en especial, las relaciones de *control* y de *conflicto*. Simplemente, estas otras formas relacionales quedan remitidas a otras leyes generales y sectoriales. Esto es lo que ocurre con las técnicas de control propias del Derecho local. Mediante el art. 140.2 LRJSP, que expresamente remite a la legislación de régimen local, se amplía el catálogo de las relaciones interadministrativas (del nuevo art. 140 LRJSP) con las técnicas de control de los arts. 55.1 (deberes de información), 60 (requerimientos de cumplimiento) y 61 LBRL (disolución del ayuntamiento) e, incluso, con las posibles técnicas relacionales (de control u otras) reguladas en las leyes de régimen local de las comunidades autónomas. Pues téngase en cuenta que después de las reformas estatutarias en varias comunidades autónomas, las relaciones entre la Administración local y la autonómica son materia de competencia exclusiva de la respectiva comunidad [así, art. 160.1.a) del Estatuto de Autonomía de Cataluña y art. 60.1.a) del Estatuto de Autonomía de Andalucía].

64. Lo frecuente hasta hoy es hablar de colaboración, coordinación y cooperación de forma casi indistinta. La LRJSP, tomando una sistematización ya sugerida en la doctrina⁴⁰, introduce mayor precisión al considerar que:

a) La *colaboración* es un tipo de relación interadministrativa en la que una Administración pública *ayuda* a otra Administración en el ejercicio de sus competencias. La colaboración se configura en el art. 141 LRJSP como un *deber* (el «deber de colaborar») y ello se observa bien en las «técnicas de colaboración» que regula el art. 142 LRJSP. Son todas ellas formas con las que una Administración pública *ayuda* o *asiste* a otra en el ejercicio de sus competencias. Aquí están tanto el deber de suministro de información [art. 142.2.a) LRJSP], como el deber de mantener sistemas integrados de información administrativa [art. 142.2.b) LRJSP].

⁴⁰ En especial, A. MENÉNDEZ REXACH, «La cooperación, ¿un concepto jurídico?», en *Documentación Administrativa*, núm. 240 (1994), pp. 11-49 (p. 12).

b) En las relaciones de *cooperación*, dos o más Administraciones públicas se ponen de acuerdo en el ejercicio de sus respectivas competencias. A diferencia de la colaboración (que se configura legalmente como un deber), la cooperación se regula como una forma *voluntaria* de relación interadministrativa (art. 143.1 LRJSP). Como tal, tiene dos formas principales de expresión (lo que el art. 144 LRJSP denomina «técnicas de cooperación»): el *convenio* y los *órganos mixtos*. Aunque ahora el mismo precepto añade otras posibles técnicas extraídas de la práctica (informes no vinculantes, integración de representantes de una Administración en órganos consultivos de otra, o cesiones de bienes entre Administraciones públicas).

c) Y por último, el art. 140.1.e) LRJSP se refiere a la *coordinación*. En esta forma de relación, una Administración pública asume una posición de supraordenación sobre otra u otras, a fin de «garantizar la coherencia de las actuaciones [...]». Con todo, la idea de *supraordenación*, consustancial al concepto de coordinación, no puede asimilarse en ningún caso a la jerarquía. Desde la posición coordinadora, una Administración pública puede *dirigir* el funcionamiento de otras, pero sin que tal dirección pueda vaciar de contenido el ejercicio de sus competencias por las Administraciones coordinadas. Dado que la coordinación necesariamente afecta al ejercicio de las competencias de las Administraciones coordinadas, el art. 140.1.e) LRJSP, a diferencia de lo que ocurre con la cooperación y la colaboración, no prevé directamente ninguna forma o supuesto de coordinación, sino que *se remite* por entero a lo que establezcan la Constitución y las leyes. En este sentido, el simple art. 140.1.e) LRJSP no permite a ninguna Administración pública el ejercicio de funciones de coordinación que no estén *expresamente previstas en la ley* [o, como en el caso de la coordinación económica (art. 149.1.13 CE), directamente en la Constitución].

65. La nueva delimitación de las formas relacionales en parte *difiere de lo regulado en la LBRL*. Así, por ejemplo, el art. 55.1 LBRL ofrece un concepto muy amplio de «coordinación», que desde luego no coincide con el más estrecho que —de acuerdo con la jurisprudencia constitucional— ofrece hoy el art. 140.1.e) LRJSP. También, el art. 55.e) LBRL se refiere a la «cooperación» como un tipo de deber de colaboración, lo que no casa ya con los conceptos de la LRJSP. Ninguna duda hay de que, por mandato del art. 140.2 LRJSP, los tipos relacionales de la LBRL han de adaptarse hoy a lo que establece la LRJSP. Ello no obsta, sin embargo, para que sigan vigentes aquellas formas de relación interadministrativa específicas del ámbito local. Esto tiene especial importancia para las relaciones de *coordinación*, donde la simple previsión genérica del art. 140.1.e) LRJSP (que se remite a lo que regulen otras leyes especiales), encuentra una regulación expresa y compleja en la coordinación planificadora del art. 59 LBRL.

XI. BIBLIOGRAFÍA CITADA

CARBONELL PORRAS, E.: «Comentario al artículo 22», en M. SÁNCHEZ MORÓN y N. MAURANDI GUILLÉN, *Comentarios a la Ley 30/1992*, Thomson-Reuters Lex Nova, Valladolid, 2013, pp. 173-181.

- DÍEZ PICAZO, L. M.: *La derogación de las leyes*, Civitas, Madrid, 1990.
- GALÁN, A.: «El nuevo régimen de los consorcios: La controvertida obligación de adscripción», en *Anuario de Derecho Municipal 2014*, Marcial Pons, Madrid, 2015, pp. 86-104.
- GALLEGO ANABITARTE, A.: *Conceptos y principios fundamentales del Derecho de organización*, Marcial Pons, Madrid, 2000.
- MARTÍN HUERTA, P.: *Los convenios interadministrativos*, INAP, Madrid, 2000.
- MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J. L.: «Procesos de extinción, separación y reestructuración de las personificaciones instrumentales locales en un contexto de crisis económica. Especial referencia al caso de Catalunya», en *Anuario del Gobierno Local 2011*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2012, pp. 201-274.
- MENÉNDEZ REXACH, A.: «La cooperación, ¿un concepto jurídico?», en *Documentación Administrativa*, núm. 240, 1994, pp. 11-49.
- MORENO MOLINA, A. M.: «Comentario al artículo 16», en M. SÁNCHEZ MORÓN y N. MAURANDI GUILLÉN, *Comentarios a la Ley 30/1992*, Thomson-Reuters Lex Nova, Valladolid, 2013, pp. 143-152.
- PASCUAL GARCÍA, J.: *Convenios de colaboración entre Administraciones públicas y convenios con administrados*, BOE, Madrid, 2012.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M.: *Los convenios entre Administraciones públicas*, Marcial Pons, Madrid, 1997.
- SÁNCHEZ MORÓN, M.: «Una reforma precipitada, o la desarticulación gratuita del régimen jurídico de las Administraciones públicas», en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 56, 2016, pp. 18 y ss.
- SANZ GANDASEGUI, F.: «Artículo 6. Convenios de colaboración», en J. M. AYALA MUÑOZ *et al.*, *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Común*, Aranzadi, Cizur Menor, 2000.
- TOSCANO GIL, F.: «La reforma del régimen legal de los consorcios administrativos: ¿modificación de sus notas características o mutación de su naturaleza jurídica?», en *Anuario del Gobierno Local 2014*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2015.
- VALERO TORRIJOS, J.: *Los órganos colegiados. Análisis histórico de la colegialidad en la organización pública española y régimen jurídico-administrativo vigente*, INAP-CÉC, Madrid, 2002.
- VELASCO CABALLERO, F.: *Administraciones públicas y derecho a la tutela judicial efectiva*, Bosch, Barcelona, 2003.
- «Convenios administrativos en el sistema de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia», en J. M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO y S. DÍEZ SASTRE, *La Administración de la Ley de Dependencia*, Marcial Pons, Madrid, 2012.
- «Aplicación asimétrica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en *Anuario de Derecho Municipal 2013*, Marcial Pons, Madrid, 2015, pp. 23-70.
- VILALTA REIXACH, M.: *La Encomienda de Gestión*, Thomson-Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2012.