

# ¿PUEDEN MEJORARSE LAS RELACIONES ENTRE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS?

Juan Ignacio Romero Sánchez

La Constitución española establece un modelo abierto que no concreta los mecanismos de coordinación del Estado autonómico y los instrumentos que hasta ahora han garantizado la distribución de competencias ha perdido gran parte de su eficacia. Juan Ignacio Romero analiza las novedades que en este aspecto se presenta en la propuesta de reforma de la Administración, como la regulación de las comisiones sectoriales o el acceso a los sistemas informáticos.

## INTRODUCCIÓN

La Constitución de 1978 realizó un cambio drástico del sistema político en España.

Desde el punto de vista de la organización política y territorial se optó por una opción original, en el panorama del derecho comparado, como es el Estado de las autonomías. Lo que ha dado en denominarse por nuestra jurisprudencia constitucional y nuestra doctrina el «estado

compuesto» refleja la pluralidad de normas producidas tanto por el estado central como por los parlamentos y las administraciones autonómicas y las necesarias relaciones que se establecen entre ellos.

La Constitución española, que contiene todos los elementos esenciales de un estado descentralizado, no define de manera precisa los términos de la organización territorial del Estado que ella misma posibilita, puesto que se trata de un modelo abierto. Ni describe los elementos de coordinación y cooperación que se han ido desarrollando desde su aprobación y que han ido surgiendo y perfeccionándose durante la vigencia del Estado autonómico, contribuyendo a cerrar el sistema de relación entre las administraciones públicas que coexisten en el Estado.

Con un diseño constitucional de distribución de competencias ciertamente complejo de articular en la práctica, los instrumentos cooperativos y de participación han resultado esenciales para el correcto funcionamiento de un Estado compuesto, como es el Estado español, pues el reparto competencial alumbrado por la Constitución no resulta suficiente para garantizar un ejercicio eficaz de las respectivas competencias que han ido asumiendo las Administraciones territoriales desde su aprobación.

En efecto, la distribución territorial del poder en el Estado autonómico basada en el principio de competencia, determina que el ejercicio de aquellas se realice por la instancia territorial que la tiene atribuida. Pero esta realidad constitucional necesita, atendiendo a las competencias que el bloque de constitucionalidad atribuye a cada instancia territorial, de una articulación más allá de los

límites estrictos derivados del alcance de los títulos competenciales.

Se trata, en suma, de articular los principios de colaboración, cooperación y coordinación orientando el funcionamiento del Estado autonómico a la obtención de resultados partiendo de la distribución competencial, unido al desarrollo de una cultura de la colaboración a partir de la lealtad constitucional.

En este contexto, el papel del Tribunal Constitucional a lo largo de más de tres décadas ha sido decisivo para contribuir a articular el adecuado funcionamiento del Estado de las autonomías y para el buen desarrollo e interpretación de nuestro derecho constitucional.

Sentado este planteamiento general, la dinámica del Estado autonómico sin embargo ha experimentado importantes acontecimientos en la época reciente que han obligado, en lo que a las relaciones entre las Administraciones Públicas se refiere, a realizar una profunda reflexión y a la necesidad de abordar un planteamiento de reforma, que permita actualizar estas técnicas de relación de forma que permita atender a las nuevas circunstancias.

En efecto, numerosas han sido las causas que han obligado a abordar este cometido, comenzando por la crisis económica —y por consecuencia, social e institucional— que ha vivido nuestro país desde el año 2008.

Situación de recesión que ha impuesto la necesidad de introducir en la esfera de actuación de las Administraciones Públicas nuevos elementos que vengan a condicionar las tradicionales formas y técnicas de relación interadministrativa que hasta el momento se venían utilizando.

Un hito fundamental en este sentido fue, por acuerdo de los dos partidos políticos mayoritarios, la elevación a rango constitucional de los postulados de la estabilidad presupuestaria y de la consolidación fiscal, que se materializaría en la reforma del artículo 135 de la Constitución. Y que posteriormente se concretaría en una multitud de medidas normativas y administrativas, cuyo principal exponente fue la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Así, la exigencia de aplicar una política económica basada en la consolidación fiscal —concretada en la eliminación del déficit público estructural y la reducción de la deuda pública—, acompañada de las reformas estructurales necesarias, ha sido un elemento fundamental que ha presidido la actuación de los tres niveles de la Administración Pública, y que necesariamente han variado sustancialmente la forma de relacionarse entre ellas.

Pero, además, otros elementos —también derivados en mayor o menor medida de esa recesión— han aparecido en el ámbito de relación interadministrativa, introduciendo nuevos factores que necesariamente han de tenerse ya en cuenta. Entre ellos ha de mencionarse necesariamente una extraordinaria producción normativa del Estado y de las comunidades autónomas con el fin de tratar de corregir los efectos nocivos de esa crisis, sobre todo en el ámbito de los derechos sociales, pero que en muchas ocasiones no se ha llevado a cabo con la adecuada coordinación que debe existir en el ámbito de actuación de cada Administración. También es de destacar la proliferación de numerosos gobiernos de coalición y la concurrencia de

nuevos partidos emergentes desde las últimas elecciones locales y autonómicas; que si bien supone la introducción de nuevos actores y planteamientos en un panorama más bien político, necesariamente incidirá en la forma en que a partir de ahora habrán de relacionarse las Administraciones Públicas. O finalmente, la introducción de nuevos conceptos como la transparencia y la participación ciudadana en la práctica administrativa española, que también necesariamente condicionarán estas relaciones interadministrativas.

En definitiva, asistimos en los últimos tiempos a la aparición de nuevos elementos que inciden esencialmente en la realidad interadministrativa y que, en consecuencia, van a influir decisivamente en la forma de relacionarse las distintas Administraciones Públicas.

#### LA SITUACIÓN RELACIONAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. DE LOS PACTOS DE 1992 A LAS PROPUESTAS DEL INFORME CORA

El 28 de febrero de 1992 el Gobierno de la Nación, el Partido Socialista Obrero Español y el Partido Popular suscribían en el Palacio de la Moncloa los Acuerdos Autonómicos. Y se iniciaba así un proceso dirigido a configurar de modo estable la arquitectura autonómica de España para las próximas décadas.

La articulación y perfeccionamiento del Estado Autonómico recogida en dichos acuerdos se sustentaba en dos pilares fundamentales.

Por una parte, en síntesis, equiparar el techo competencial de las CC.AA. del artículo 143 de la CE y con las del

151. Este objetivo se consiguió plenamente y se incorporó a nuestro derecho positivo.

Por otra parte, el desarrollo del principio de colaboración, planteando y comprometiendo soluciones análogas a las que hoy se proponen y entonces no se cumplieron, quizá por no incorporar estos acuerdos a la ley.

Este segundo aspecto del desarrollo del principio de colaboración constaba de dos partes: una general con compromisos transversales de desarrollo del principio de colaboración, que hoy sigue siendo de gran interés, a través esencialmente de las conferencias sectoriales. Y otra parte especial, con compromisos y fijación de prioridades para cada conferencia sectorial, hoy superada en cuanto a los objetivos identificados, pero no en cuanto a la idea de una planificación sectorial aprobada caso a caso.

Y como consecuencia de todo ello, se establecieron determinadas previsiones y procedimientos dirigidos a:

- Introducir mecanismos de cooperación que posibiliten una toma de decisiones por las partes, cuyo alcance sería el que se derive del ejercicio de la correspondiente competencia.

- Propiciar la participación de las comunidades autónomas en la articulación de políticas generales, introduciendo técnicas de planificación y programación conjunta en todos aquellos sectores en los que converjan competencias del Estado y de las comunidades autónomas.

- Impulsar el examen de proyectos estatales que afecten a las comunidades autónomas o de aquellos que siendo de las comunidades autónomas excedan de su propio o exclusivo interés, permitiendo el contraste, la información

y el intercambio de puntos de vista sobre iniciativas y políticas particulares.

— Concretar mecanismos para diseñar y proyectar acciones comunes incluyendo, en aquellos supuestos que así lo precisen, el régimen de financiación de las mismas y criterios para evaluar el cumplimiento de los compromisos.

Y en otro orden, se estableció igualmente que el desarrollo de la cooperación a través de las relaciones multilaterales se complementará con la existencia de relaciones bilaterales de cooperación, dándole pleno sentido al principio de cooperación en la medida que, mediante el desarrollo de los instrumentos multilaterales, no se pueda dar respuesta a los asuntos específicos de cada comunidad autónoma.

Pues bien, en términos análogos a dichos acuerdos se expresó el informe final de la Comisión de Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), poniendo de manifiesto que en los últimos veinte años las conclusiones a las que llegaron aquellos no han sido objeto de desarrollo en derecho positivo, de manera que en la actualidad difícilmente se distingue entre los supuestos en que se actúan competencias de coordinación o de cooperación y no se distingue entre ámbitos materiales competenciales.

En efecto, la CORA, por su parte, recoge en buena medida el diagnóstico de situación que la AEVAL puso de manifiesto en su informe sobre «La eficacia de la acción pública en el Estado Autonómico: diagnóstico y propuestas de mejora», de 4 de marzo de 2011, identificando algunas

ineficiencias propias del Estado Autonómico. Entre las que afectan directa o indirectamente al sistema de relación interadministrativa pueden señalarse las siguientes:

— En el ámbito de la adopción de decisiones y del diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas, se destaca la carencia de procesos de planificación compartidos o integrados.

— En el ámbito de la cooperación, las ineficiencias que se producen no radican en la inexistencia o insuficiencia de los instrumentos de cooperación existentes (ya que existen múltiples órganos de cooperación a nivel político), sino en el uso y funcionamiento de los mismos (ausencia de procedimientos participativos, comunes o de cooperación más administrativa que política).

— En relación con la actuación administrativa orientada a ciudadanos y empresas, se observan problemas derivados de la falta o insuficiente desarrollo de sistemas de información compartidos para la gestión de políticas públicas o dificultades en la interoperabilidad de las distintas aplicaciones diseñadas por las CC.AA.

Pues bien, para dar respuesta a tales desafíos, la CORA determinó como mecanismos de evitación de solapamientos los siguientes:

a) Toma de decisiones conjunta: planificación. Resulta esencial la toma conjunta de decisiones entre el Estado y las comunidades autónomas.

b) Potenciación de los órganos de cooperación.

c) Mayor transparencia en la financiación de las políticas públicas.



d) Establecimiento o mejora de los sistemas de información compartidos.

PROPUESTAS DE MEJORA EN LAS RELACIONES  
INTERADMINISTRATIVAS. EL PROYECTO  
DE LEY DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS  
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Tomando como referencia el marco expuesto y atendiendo a la doctrina del Tribunal Constitucional que disciplina los principios propios de las relaciones entre las distintas Administraciones Públicas (coordinación como poder, colaboración como deber y cooperación como querer), se planteó la conveniencia de actualizar y adaptar a la realidad vigente la dinámica de esas relaciones interadministrativas.

Para abordar tal cometido, las propuestas que se elaboraron pueden sintetizarse del siguiente modo:

— El desarrollo del principio de cooperación exigiría, a diferencia de lo que se había hecho hasta ahora, regular jurídicamente las relaciones interadministrativas a fin de posibilitar el desarrollo efectivo de la cultura de la cooperación.

— Este desarrollo jurídico precisaría en primer lugar de un marco conceptual y terminológico claro.

— Sería necesario regular más prolijamente las conferencias sectoriales. En efecto, tanto la CORA como los pactos de 1992 plantearon claramente que en las conferencias sectoriales de materias competenciales compartidas habrían de negociarse y alcanzarse grandes acuerdos sectoriales por los resultados pretendidos, que luego las

partes implementarán de acuerdo con sus competencias. Este objetivo y esta forma de funcionamiento deberían aclararse en la ley, y facilitarse un marco institucional adecuado para el acuerdo.

— Convendría también actualizar, aunque en menor medida, el marco de la cooperación bilateral, y regular la cooperación claramente en sus distintos niveles y técnicas orgánicas y funcionales.

— Esta regulación de los mecanismos de cooperación territorial orgánica y de su necesaria planificación precisa, y esto es lo más novedoso de la propuesta, incentivos claros al establecimiento de planes y programas conjuntos y de marcos de cooperación reforzada.

Pues bien, tales propuestas se han incorporado, en mayor o menor medida, en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. En particular, dicha Ley dedica el Capítulo VI del Título Preliminar (artículos 47 a 53) a la regulación de los convenios de colaboración, y todo el Título III (artículos 140 a 158) a las relaciones interadministrativas, definiendo sus principios generales, estableciendo los respectivos ámbitos y técnicas de colaboración y cooperación, para referirse finalmente a las relaciones electrónicas entre las Administraciones.

Y por tanto, como principales novedades podemos señalar las siguientes:

#### *1. Convenios.*

Se regulan los convenios en la línea prevista en el Dictamen 878 del Tribunal de Cuentas, de 30 de noviembre,

de 2010, que recomendaba la sistematización de su marco legal y su tipología y el establecimiento de los requisitos para su validez, así como la obligación de remisión al Tribunal de Cuentas.

Así, se desarrolla especialmente un régimen jurídico completo, orientado a una gestión más eficiente de los recursos, se acota su contenido mínimo, validez, duración, se regula su extinción y sus efectos y su control por el Tribunal de Cuentas.

## *2. Conferencia de presidentes.*

Se regula más exhaustivamente la conferencia de presidentes, las conferencias sectoriales y las comisiones bilaterales de cooperación, cuya continuidad futura exige una mayor formalización.

## *3. Conferencias sectoriales.*

La regulación del funcionamiento de las conferencias sectoriales se refiere a la convocatoria, al quórum y a la fijación del orden del día. La regulación prevista tiene un contenido de mínimos al considerarse que el texto legal no debe agotar las posibilidades de regulación de desarrollo y así respetar la capacidad autoorganizativa de cada conferencia sectorial.

Se aclara que las conferencias sectoriales podrán adoptar recomendaciones, que implican el compromiso de quienes hayan votado a favor a orientar sus actuaciones en esa materia en el sentido acordado, con la obligación de motivar su no seguimiento; y acuerdos, que podrán adoptar la forma de planes conjuntos, que serán de obligado cum-

plimiento para todos los miembros no discrepantes, y que serán exigibles ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Cuando la Administración General del Estado ejerza funciones de coordinación, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el acuerdo será obligatorio para todas las Administraciones de la conferencia sectorial.

Se prevé el posible funcionamiento electrónico de estos órganos.

Dentro de las funciones de las conferencias sectoriales destaca como novedad la de ser informadas sobre anteproyectos de leyes y los proyectos de reglamentos del Gobierno de la Nación o de los Consejos de Gobierno de las comunidades autónomas, cuando afecten de manera directa al ámbito competencial de las otras Administraciones Públicas o cuando así esté previsto en la normativa sectorial aplicable. Con ello se pretende potenciar la planificación conjunta y evitar la aparición de duplicidades.

La regulación de las comisiones sectoriales y grupos de trabajo, supone otro paso relevante en la institucionalización de los órganos de cooperación. Con esta finalidad se diferencian entre comisiones y grupos de trabajo, de diferente composición, especialización y continuidad.

#### *4. Comisiones bilaterales de cooperación.*

Mediante la nueva regulación se adapta la normativa general a las previsiones que sobre estos órganos se contienen en los nuevos Estatutos de Autonomía reformados desde 2006.

Como una previsión de posible uso en casos específicos se prevé la existencia de órganos especiales de coo-

peración formados por representantes de distintos niveles administrativos, denominados Comisiones Territoriales de Cooperación. La finalidad de este precepto es prever una respuesta para aquellos casos en los que se considere necesario crear estos instrumentos, en los que participen representantes de distintas Administraciones para atender situaciones puntuales y localizadas en espacios determinados. Se trata de una previsión genérica de una forma de cooperación de cercanía.

##### 5. *Técnicas de colaboración.*

Dentro del deber de colaboración se acotan los supuestos en los que la asistencia y cooperación puede negarse por parte de la Administración requerida, y se concretan las técnicas de colaboración: la creación y mantenimiento de sistemas integrados de información; el deber de asistencia y auxilio para atender las solicitudes formuladas por otras Administraciones para el mejor ejercicio de sus competencias y cualquier otra prevista en la ley.

No obstante, el deber de colaboración al que están sometidas las Administraciones Públicas se ejercerá con sometimiento a lo establecido en la normativa específica aplicable.

Se da también respuesta legal a las interrelaciones competenciales que se han venido desarrollando durante los últimos años, propiciando la creación voluntaria de servicios integrados o complementarios, en los que cada Administración tenga en cuenta las competencias de otras Administraciones públicas y conozca sus proyectos de actuación para mejorar la eficacia de todo el sistema administrativo.

6. *Relaciones electrónicas.*

El Capítulo IV de ese Título III, de relaciones electrónicas entre Administraciones, sistematiza gran parte de las reglas hasta ahora previstas en la Ley 11/2007, de 22 de junio, sobre transmisión de datos entre Administraciones Públicas, que se refieren al Esquema Nacional de Interoperabilidad y de Seguridad, la reutilización de sistemas y de aplicaciones propiedad de la Administración y transferencia de tecnología entre Administraciones.

Se regulan todas las cuestiones relacionadas con la vinculación de los sistemas informáticos y bases de datos de las Administraciones Públicas, que deben ser recíprocamente accesibles y posibilitar la transmisión automática de las informaciones y datos que contienen, con la reutilización y reaprovechamiento por las restantes de los desarrollos y soluciones técnicas implementadas por una determinada Administración y con los requisitos y medidas de interoperabilidad y ciber seguridad que han de cumplir todas ellas.

Parte de estas cuestiones está actualmente regulada en diversas normas, entre otras la citada Ley 11/2007, de 22 de junio, y resulta aconsejable completarlas, mejorarlas e incorporarlas a esta ley omnicomprensiva de todos los aspectos organizativos básicos de las Administraciones Públicas.

7. *Registro electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación.*

Se crea un Registro electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación, con efecto constitutivo, de

forma que pueda ser de general conocimiento, de forma fiable, la información relativa a los órganos de cooperación y coordinación en los que participa la Administración General del Estado y sus organismos públicos y entidades vinculados o dependientes, y qué convenios hay en vigor en cada momento. ■