

Las relaciones intergubernamentales entre el estado y los gobiernos locales: manifestaciones y límites del principio de coordinación (*)

Juan Montabes Pereira (UGR) y Elena Rosado Rodríguez (UGR)

(*) Borrador. No citar.

- I. INTRODUCCIÓN
- II. LA COMPLEJIDAD TERRITORIAL: ELEMENTOS Y SITUACIÓN
- III. EL PRINCIPIO DE COORDINACIÓN: ALCANCE Y SIGNIFICADO
- IV. LA COORDINACIÓN EN EL DISEÑO INSTITUCIONAL
- V. CONCLUSIONES
- VI. BIBLIOGRAFÍA

I. Introducción

En los últimos 25 años, la necesidad de responder a una multiplicidad de demandas desde la sociedad, ha llevado a los Estados europeos a realizar diversas reformas en su organización territorial con el objetivo de adaptarla a los principios de eficacia y racionalidad administrativa en la prestación de servicios. Paralelo a este proceso, se produce un importante cambio en la percepción de la relación que el ciudadano mantiene con los poderes públicos, generando un sentimiento de desafección democrática derivada de la falta de mecanismos de participación¹⁶⁶. Desde la perspectiva de la organización territorial, principios¹⁶⁷ como el de “descentralización”, el de “autonomía”, el de “subsidiariedad” o la filosofía de la “devolución de poderes” han servido como guías en el diseño de las reformas dirigidas a solucionar los problemas derivados de las transformaciones administrativas y políticas.

La mayoría de los países del entorno europeo, se han visto así inmersos en diferentes procesos de regionalización¹⁶⁸ cuya consecuencia inmediata ha sido la creación de nuevas estructuras administrativas a través procesos de descentralización en diferentes grados y niveles territoriales. La descentralización de un sistema político puede tener una base funcional o territorial, en el primer caso estaríamos ante un Estado centralizado unitario como en el caso del Reino Unido o Francia; en el segundo caso estaríamos ante un Estado Federal o regional, como en el caso de Alemania o España, respectivamente. Sin embargo, todos los Estados descentralizados, ya sean unitarios o federales, se encuentran con los mismos problemas de coordinación¹⁶⁹.

La implementación de políticas públicas “multinivel” se ha convertido en una necesidad de las administraciones públicas. La interdependencia gubernamental o administrativa, no es opcional, sino una consecuencia de la evolución de los sistemas políticos. Conceptos como jerarquía, tutela o control de oportunidad, han dado paso a otros que cobran relevancia como coordinación o cooperación intergubernamental e interadministrativa se presentan ahora como términos imprescindibles cuando se hace referencia a las técnicas de articulación de estas complejas relaciones intersubjetivas. Técnicas cuyo objetivo no puede ser otro que el de lograr la coherencia de la actuación pública de los diferentes niveles territoriales, en lógica con los principios de racionalidad y eficacia administrativa, pero sin olvidar el respeto a otros mencionados como el de Autonomía o al autogobierno; por otro lado cuestión particularmente importante en el caso español y que será desarrollada mas adelante.

En esta comunicación intentaremos acercarnos a los mecanismos de coordinación entre los gobiernos locales y las administraciones superiores, que han hecho posible la coherencia en la elaboración de las políticas públicas en la que los primeros son parte del proceso de implementación. Esto nos permitirá aproximarnos a las dimensiones, es decir, el alcance y los límites del principio de coordinación a través de sus manifestaciones en las Relaciones Intergubernamentales entre el Estado y los Entes locales.

166 Fuchs, D. y H. D. Klingemann (1995): “Citizens and the State”. Ed. Oxford University Press, Nueva York

167 Estos principios son la base de la filosofía que inspira la Carta Europea de Autonomía Local.

168 Consejo de Europa (2000): “La regionalización y sus consecuencias sobre la Autonomía Local”. MAP, Madrid. No todos los países europeos han seguido procesos de regionalización, pero la dirección de sus reformas han ido en el mismo dirección, fortaleciendo en su caso las estructuras de gobierno local existente.

169 Simeón, R. (1972): “Federal-Provincial Diplomacy”. University of Toronto Press, Canada.

II. La Complejidad Territorial: Elementos Y Situación

En este contexto espacial y temporal, el Estado español ha sufrido profundas reformas desde todas las perspectivas. Paralelo a la instauración de un régimen democrático, a los constituyentes de 1978 se les planteó además el problema de la reorganización territorial del Estado con el objetivo de satisfacer las demandas de autonomía de determinadas regiones¹⁷⁰. En este sentido, el punto de partida viene dado por un Estado unitario y centralista que se extiende su administración por todo el territorio y controla, a través de una relación de jerarquía a las administraciones territoriales subnacionales entonces existentes: las provincias y los municipios¹⁷¹.

La solución consensuada resultó en un complejo sistema de organización territorial fundamentado en la dialéctica y equilibrio entre Unidad y Autonomía (art. 2). En el Título VIII de la Constitución Española de 1978, se diseñaron las líneas principales de la organización territorial del poder, cuyos elementos fundamentales son el reconocimiento de la autonomía de regiones, provincias y municipios y la nueva distribución competencial entre las primeras y el Estado contenida en forma de doble listado en los arts. 148 y 149. En España las posibilidades constitucionales y la evolución política de la organización territorial superan los modelos de reestructuración del territorio basados en la regionalización diseñados en otros países europeos, inclinándose por una fórmula mixta en la que el proceso de regionalización política conduce a la federalización del sistema

En cuanto al primer elemento, encontramos un escueto reconocimiento de su autonomía, sin más alusiones sobre su contenido y alcance, aunque de forma significativa, a continuación se recoge el derecho de las entidades locales a percibir financiación suficiente que permita realmente hablar de autonomía. Los constituyentes dejaron así un amplio margen de libertad a la voluntad del legislador en lo que respecta a la delimitación del status de los gobiernos locales, aunque diversas sentencias del Tribunal Constitucional han tratado de delimitar conceptualmente la Autonomía Local a fin de preservarla del potencial riesgo de quedar vacía de contenido ante la falta de definición legal. En este sentido, hay que matizar el diferente alcance y por tanto significado de la Autonomía regional y de la Autonomía local¹⁷², ya que la primera conlleva la atribución de una potestad legislativa que la segunda no posee, al ser esta última de carácter puramente administrativo, “para la gestión de sus propios intereses...”; pero también hay que matizar que esta autonomía local implica la imposibilidad de una relación jerárquica entre los entes locales y las administraciones superiores, de la misma forma que la Autonomía de la que gozan los gobiernos regionales impide este tipo de relación entre ellos y el gobierno central.

En lo que respecta al segundo elemento, los siguientes preceptos que hacen mención al régimen local son los ya mencionados arts. 148 y 149 cuyo contenido supone un listado de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (listado abierto a través del 150.2 que recoge la posibilidad de la ampliación competencial mediante la transferencia y/o la delegación). Los diferentes apartados relacionados con el régimen local atribuyen al primero la competencia para elaborar las bases del régimen local y a las segundas la legislación de desarrollo sobre dicho régimen local. Además, la ordenación del territorio corresponde a la Comunidad Autónoma, lo que implica la facultad para modificar los términos municipales, suprimir o crear municipios, u otras entidades supramunicipales. No ocurre lo mismo con las provincias, cuyos límites solo podrán ser alterados mediante la intervención de Las Cortes.

En estos dos elementos y la ausencia de una regulación delimitadora de la posición de las entidades territoriales constitucionalmente garantizadas, a través de un listado mínimo de competencias o de ámbitos de actuación reside el origen de la “incierto” posición que, a priori, el gobierno local ocupa en el sistema político español. Se optó así, constitucionalmente, por un modelo de gobierno local de competencia general¹⁷³.

A partir de estas premisas, el diseño territorial que culmina con la creación del Estado de las Autonomías ha llevado a los autores a reconocer al régimen local como un régimen de carácter bifronte, en la medida en que el reparto de competencias entre Estado y CCAA ha dispuesto la dependencia funcional (estatutaria) y financiera de los entes locales de ambos niveles de gobierno. En consecuencia, no es posible hablar de un régimen local español plenamente “intracomunitario” por las competencias que el Estado ha mantenido respecto al status de los entes

170 Aunque en principio las demandas de autonomía responden a pretensiones de regiones específicas, durante la transición política la consigna de las fuerzas favorables a la instauración de la democracia llegó a situar en el mismo plano las reivindicaciones de democracia, amnistía y autonomía regional.

171 Para un mayor conocimiento de estos antecedentes de la organización territorial, ver Clavero Arévalo, M. (1999): “La organización territorial del Estado desde 1950 a 2000”. Revista de Administración Pública, nº 150, Septiembre-Diciembre.

172 Hay que distinguir además dentro de la denominada autonomía local, la autonomía de la que gozan los municipios, superior a la de las provincias en la medida en que estas entidades supramunicipales deben su existencia a los ayuntamientos y ejercen las competencias que estos les delegan, además de otras de coordinación, asistencia y asesoramiento.

173 Para un mayor conocimiento de los modelos de gobierno local que se desarrollan en Europa, ver Sánchez Morón, M. (1989): “El principio de Autonomía Local. Antecedentes históricos y significado constitucional”. Ed. Cívitas, Madrid.

locales, pero tampoco “extracomunitario” no solo por que de las Comunidades Autónomas depende en gran medida su régimen competencial, sino también porque las tendencias dada la naturaleza de las autonomías regionales en España, se dirigen a la interiorización del régimen local por parte de la comunidad autónoma¹⁷⁴.

El legislador estatal y autonómico ha contribuido escasamente con la normativa elaborada, a determinar el alcance del modelo de competencia general constitucionalmente diseñado, como se manifiesta en la legislación básica de Régimen local del año 1985, donde si bien se atribuye un mínimo competencial a los municipios en función del número de habitantes, previamente se ha reconocido la posibilidad de que los entes locales ejerzan competencias sobre un listado de materias cuya característica más notoria es la exahustividad. (arts. 26 y 25 respectivamente de dicha ley). Por su parte, la normativa de ordenación y organización territorial y de la legislación sectorial elaborada por las Comunidades Autónomas con el objetivo de atribuir competencias a los Entes Locales, se ha preocupado fundamentalmente por el segundo escalón de organización supramunicipal, esto es las diputaciones, y las comarcas en su caso, siendo inexistente o escasa la dirigida a los municipios¹⁷⁵. Pero en ningún caso, la normativa alcanza a regular la actividad de los entes locales en toda su extensión, con lo que a menudo la voluntariedad supera los recursos y la propia capacidad del ente local.

El desarrollo del Estado de las Autonomías se ha llevado a cabo a un ritmo impuesto, salvo en ocasiones, por los partidos mayoritarios de ámbito nacional a través de pactos autonómicos. Ambos han mostrado desde posiciones de gobierno, una fuerte resistencia al proceso de descentralización evidenciando problemas de carácter territorial que van a condicionar las relaciones interadministrativas¹⁷⁶. La creación de este nuevo nivel de gobierno intermedio con competencias propias y autonomía para ejercerlas, debería haber conllevado la desaparición automática de numerosas dependencias administrativas estatales, o en su defecto su traspaso a los gobiernos regionales. Sin embargo, son numerosos los trabajos¹⁷⁷ en los que se denuncia esta cuestión y las disfunciones que se derivan de ellas como la duplicidad de las estructuras administrativas con el consiguiente incremento del gasto y una evidente falta de coordinación, tanto entre la propia administración periférica, como entre esta y la administración autonómica que conlleva un despilfarro de los recursos. La pervivencia de estas estructuras administrativas estatales en ámbitos de actuación donde las competencias del Estado son residuales o inexistentes, no se justifican sino por razones puramente políticas, basadas en la necesidad de la presencia del Estado como canal de legitimación de su actuación ante los ciudadanos y como mecanismo de control de la actividad de otras administraciones y entidades ya sean públicas o privadas.

Esta manifestación de la resistencia lógica del Estado a perder presencia y protagonismo en el territorio a favor de los gobiernos regionales, titulares ahora de las competencias, tiene su correlato en la actuación de las Comunidades Autónomas frente a los entes locales, sobre todo frente a las Diputaciones. A pesar de recogerse en algunos Estatutos de Autonomía la posibilidad de utilizar la infraestructura ofrecida por las Diputaciones provinciales como administración periférica de los gobiernos regionales para la gestión de sus servicios ordinarios¹⁷⁸, ninguna Comunidad ha hecho uso de esta posibilidad.

El efecto ha sido el mismo que en el caso anterior, una dualidad administrativa que en demasiadas ocasiones es fuente de problemas que se derivan de la falta de coordinación, como el mal uso de los recursos públicos. De nuevo los problemas políticos derivados de la lógica falta de confianza entre dos administraciones tan diferentes en todos los sentidos, han impedido una solución racional desde el punto de vista de la utilización eficaz de los recursos,

Algunos apuntes sobre la realidad política y territorial del ámbito local

174 Son numerosos los ejemplos de gobiernos regionales cuyas actuaciones se encaminan a la configuración de la institución autonómica como el único canal de comunicación entre los entes locales y otras entidades como el Estado o la UE.

175 Un estudio de caso en este sentido, concretamente sobre el caso andaluz, se puede ver en Rosado, E. (1999): “Una aproximación al Pacto Local Andaluz”. Comunicación presentada al I Congreso Andaluz de Ciencia Política y de la Administración. Publicado en la Actas en CD. Universidad de Almería

176 Rodríguez Arana, J. (1996): “Autonomías y Administración Pública: reflexiones sobre la Administración Única”. Ed. Praxis, Barcelona

177 Entre los que destacamos, Arenilla Sáez, M. (1991): “Modernización de la administración periférica”. MAP, Madrid.

178 En 1983 se aprobó una polémica norma, la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, fruto de los Acuerdos-Autonómicos entre las dos principales fuerzas políticas de aquel momento, UCD y PSOE que impulsaron la generalización del Estado Autonómico. En este proyecto se recogen las posibles vías a través de las cuales las Diputaciones provinciales podían participar en la administración de las Comunidades Autónomas, que permitían a estas últimas actuar con gran flexibilidad. Sobre esta cuestión ver por ejemplo Escribano, P. y J. L. Rivero: “La provincia en los Estatutos de Autonomía y en la LOAPA” en Revista de Administración Pública, nº 104, Mayo-Agosto 1984.

La uniformidad jurídica con la que hemos tratado el régimen local, esconde una realidad muy diferente caracterizada por la diversidad territorial. Esta diversidad, añade una importante dosis de complejidad al diseño institucional expuesto y ha supuesto un condicionamiento en la delimitación de su alcance competencial.

A los diecisiete gobiernos regionales, en los que se estructura el Estado de las Autonomías, hay que añadirle las diputaciones provinciales, una por cada provincia excepto en las Comunidades Autónomas uniprovinciales donde el gobierno regional las “ha absorbido”; así como un total aproximado de 8108 municipios (cifra que ha ido incrementándose desde 1981, año en el que había 8020 municipios) repartidos de forma muy desigual por todo el territorio (así encontramos Comunidades que tienen más de 2500 municipios, en contraste con otras que con el triple de población cuentan con un total aproximado de 600 municipios). De ellos, cerca del 75% tienen menos de 2000179 habitantes, mientras más de dos tercios de la población se concentran en las grandes ciudades y en torno a estas generalizando el fenómeno de las áreas metropolitanas.

Estas dimensiones territoriales contextualizan una actuación pública, comprometida con el objetivo de procurar en todo el territorio nacional la provisión de un nivel similar de bienes y servicios, partiendo de un mínimo básico establecido. Las enormes carencias con las que se encuentran en este sentido los municipios españoles de la transición demandan una actuación inmediata de los poderes públicos, cuyos puntos de referencia en lo que a las relaciones entre los niveles central y local de gobierno y administración se refiere, descansan por una parte en la dinámica creada por el régimen anterior y por otra parte en los nuevos principios de organización y funcionamiento del sistema democrático.

Este elevado número de municipios sumado a la fragmentación e inframunicipalismo que caracterizan el mapa local español, conllevan consecuencias inmediatas que van a influir en el sistema de articulación de relaciones entre entidades públicas tanto desde la perspectiva vertical como en el plano de las relaciones horizontales.

- el elevado número de municipios se presenta como el primer obstáculo para establecer mecanismos eficaces de coordinación que al mismo tiempo respeten la autonomía local y garanticen al ciudadano la provisión de un nivel similar de bienes y servicios en todo el territorio
- La necesidad de un segundo nivel de administración local, supramunicipal y subregional que contribuya a facilitar la vertebración del territorio y repercuta en la existencia de estructuras que en general faciliten la coordinación. En principio este papel corresponde a las Diputaciones, pero los gobiernos regionales tienen potestad para crear otras entidades de este tipo, siempre respetando la autonomía y garantía institucional de las entidades provinciales.
- Por otra parte, la necesidad de impulsar formulas de cooperación intermunicipal que permitan a los municipios, a través de la puesta en común de sus recursos alcanzar un nivel similar de prestación de servicios en todo el territorio, o simplemente una mejor utilización de los mismos.

Sin embargo, como ya se ha expuesto de forma general, no es España una excepción en la complejidad de la configuración territorial de los Estados actuales, antes al contrario representa una significativa manifestación de la coexistencia de gobiernos interdependientes y relativamente autónomos, mas aún al haberse optado por un sistema descentralizado territorialmente y no funcionalmente, lo que no hubiera supuesto una transformación tan profunda desde la perspectiva de los antecedentes territoriales más inmediatos, los del régimen autoritario anterior al actual. Esta distinción expresa una realidad que no sólo ha sido reiterada por la doctrina del Tribunal Constitucional en diversas sentencias relacionadas con conflictos de competencias sobre todo entre el Estado y las regiones, donde se afirma la imposibilidad de considerar estrictamente la exclusividad en las competencias, a modo de “compartimentos estancos” entre la actuación de unos y otros niveles territoriales, sino porque la lógica de la actuación pública en los modernos sistemas de administración conlleva una dependencia funcional inevitable. Por una parte los diferentes niveles de gobierno toman decisiones que afectan a los otros niveles de gobierno; por otra parte el incremento de materias sobre las que actúan los poderes públicos conllevan responsabilidades comunes (concurrentes), sin que el ciudadano distinga entre autoridades. En definitiva, los gobiernos deben así coordinar sus políticas y no sólo evitar frustrar las otras¹⁸⁰.

Esta complejidad territorial necesita de la existencia de mecanismos a través de los cuales se articulen las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno y administración. La regulación constitucional en este sentido comparte con la anterior cuestión referente al régimen local la exigüidad con la que esta recogida, en la medida en que la única referencia explícita¹⁸¹ en este sentido viene dada por el art. 103. En él se contienen, de forma escueta,

179 Base de Datos en CD Rom de Administración Local. Ed. INFOACESSO, S.L., Utrera (Sevilla), Febrero de 2000.

180 Simeón, R. (1972): *op. cit.*, pag. 4

181 De otros preceptos constitucionales y del conjunto del texto, se desprende la voluntad del constituyente de que exista una distribución y funcionamiento racional de la organización administrativa. Baena del Alcázar, M. (1984):

los principios que han de guiar la actuación de la Administración Pública recogiendo así las relaciones interadministrativas de una forma general, considerando a la administración como un todo pero respetando el ámbito propio de actuación de cada una de ellas. Principios entre los que cabe destacar aquí la descentralización, la coordinación, la cooperación y la eficacia. Algunos autores, han destacado la falta de mención expresa a formas funcionales u orgánicas de coordinación y cooperación interadministrativa¹⁸².

En definitiva, el resultado del diseño territorial del Estado de las Autonomías conduce a un pluralismo organizativo, tanto horizontal como verticalmente, que requiere fórmulas de coordinación y cooperación entre los actores públicos implicados para afrontar los problemas comunes¹⁸³.

II. El principio de coordinación: alcance y significado

Cuando nos acercamos al estudio de la coordinación, una coincidencia significativa se produce entre los diferentes estudios que directa o indirectamente analizan diferentes aspectos de este principio y su aplicación, que se manifiesta en la dificultad existente para encontrar una definición que nos permita conocer su contenido exacto y con él, su alcance.

Los elementos fundamentales del concepto son diferentes dependiendo del enfoque utilizado en su estudio. Así, mientras el enfoque jurídico a través del derecho administrativo considera la coordinación¹⁸⁴ como técnica jurídica de articulación de las relaciones administrativas que implica asimetría y subordinación en su sentido más estricto, la Ciencia Política amplía estos límites planteando el estudio de la coordinación como principio básico de actuación tendente a lograr el equilibrio de un sistema que tiende a la descentralización territorial que se manifiesta en las relaciones intergubernamentales.

Su ambigua utilización al atribuirle un sentido más estricto o más amplio en sustitución o en confusión con otro concepto inevitablemente unido al de coordinación, como es el de cooperación. No solo la doctrina, sino también las autoridades públicas e incluso los Tribunales, han utilizado de forma indistinta ambos conceptos, desdibujando sus límites y fomentando la confusión. Otra cuestión es que esta confusión, más que un error conceptual, sea una consecuencia lógica de la evolución de las relaciones interadministrativas e intergubernamentales. Hipótesis de trabajo que dejamos apuntada y que intentaremos contestar a lo largo de este trabajo.

- En el caso español las dificultades aumentan, ya que el férreo centralismo y la subordinación jurídica de los gobiernos locales como elemento vertebrador del territorio en el régimen franquista, el estudio del concepto no presentaba interés más que como técnica jurídica, desde una consideración similar al principio de jerarquía o a la tutela administrativa, como formulas de control del cumplimiento de los entes locales de las directrices estatales.

Como técnica jurídica, el principio de coordinación se presenta en su sentido más estricto, implicando “la existencia de un poder que realiza una función constante de solución de conflictos y armonización de actuaciones”¹⁸⁵. Es decir, de la coordinación así definida se desprende una relación asimétrica entre el ente coordinador y el ente o entes que coordina, a favor de una situación de prevalencia del primero. En esta situación, y al margen de la jerarquía que como ya hemos visto no tiene cabida en las relaciones entre administraciones diferentes, un órgano superior tiene la última palabra en lo que a la coordinación de competencias propias¹⁸⁶ de una entidad se refiere.

“Organización administrativa”. Ed. Tecnos, Madrid

¹⁸² Clavero Arévalo, M. (1999): *op cit.*, Pág. 45

¹⁸³ Morata, F. (1992): “La redefinición metropolitana de Barcelona: xarxes polítiques, plà estratègic i macroregió” en Morata, F. (coord.) *el Govern Local*. Universitat Autònoma de Barcelona

¹⁸⁴ La tradición administrativista en el estudio de estas relaciones es en la actualidad, a falta de estudios en este sentido desde la Ciencia política, una magnífica fuente para aproximarse al conocimiento de las relaciones interadministrativas. La razón de esta situación es el menor interés que ha despertado el estudio del ámbito local entre otras razones por su consideración hasta no hace mucho como simple administración desposeída de sus evidentes connotaciones políticas.

¹⁸⁵ Baena del Alcázar, M. (1984): *op cit.*, pag 93.

¹⁸⁶ Desde la perspectiva jurídica, la coordinación en su sentido más estricto, se ejerce sobre las competencias propias de la entidad coordinada, aclaración necesaria para distinguir esta técnica de otras que se derivan de la delegación de competencias o la encomienda de gestión, cuyos poderes de dirección y control se fundamentan sobre la titularidad de la competencia que conserva el ente coordinador.

No obstante, teniendo en cuenta los elementos fundamentales de la organización territorial expuestos en el apartado anterior, se han establecido numerosas limitaciones a esta potestad de coordinación desmotivando su utilización, ante un desarrollo normativo que empezaba a configurarse como potencial y manifiestamente¹⁸⁷ lesiva para la autonomía local. Estas limitaciones se pueden resumir en las siguientes afirmaciones:

- Las relaciones entre entidades territoriales basadas en el principio de coordinación, han de ser compatibles con la Autonomía Local. Es decir, la coordinación tiene que respetar la autonomía de los entes coordinados en el desempeño de su ejercicio, no pudiendo adoptar en ningún caso la forma de prescripción autoritaria¹⁸⁸
- Como consecuencia de lo anterior, el ejercicio de las potestades de coordinación no puede suponer en ningún caso un mecanismo indirecto de alteración del reparto competencial. En este sentido se establecen una serie de garantías en forma de cautelas y requisitos tanto materiales (proporcionalidad) en la medida en que es imprescindible justificar la necesidad de ejercer dichas potestades de coordinación, como formales al establecerse como condición necesaria la existencia de una Ley previa que recoja las condiciones en las que se ejerce dicha potestad.

Por tanto, debe existir un respeto escrupuloso a la titularidad y facultades de cada ente como consecuencia de lo cual la coordinación considerada en su sentido más estricto se mueve más en el campo de los objetivos que en el de los medios tiene un alcance relativo, ya que no puede extenderse a todos los aspectos en los que se concreta una competencia, y deja al margen procedimientos de codecisión.

Llegados a este punto, resulta evidente que la coordinación considerada en su sentido más estricto es incapaz de responder a las numerosas y complejas relaciones que se establecen entre las entidades públicas, puesto que no siempre esta se desarrolla bajo el ejercicio de la autoridad, aun estando éste amparado por la Ley en determinadas circunstancias.

Se hace necesario entonces, ampliar el alcance del principio de coordinación a través del principio de cooperación que lejos de ser su opuesto, se presenta no sólo como complementario, sino como imprescindible a fin de explicar la realidad de la praxis política. En buena lógica, en todo procedimiento de coordinación legalmente establecido, es necesaria la existencia de una cierta dosis de cooperación sin la cual sería imposible establecer mecanismo alguno de coordinación a pesar de la existencia de mecanismos de sanción que obligaran a su estricto cumplimiento; pero es igualmente cierto que la cooperación sin coordinación resultaría, sin ningún género de dudas, infructuosa teniendo en cuenta su finalidad última: dar coherencia a la actuación de las entidades públicas, entendiendo esta como actuación eficaz¹⁸⁹. Ambas comparten el objetivo de “flexibilizar y prevenir disfunciones derivadas del sistema de distribución de competencias sin afectar al patrimonio competencial propio de los sujetos relacionados” (Sentencia del Tribunal Constitucional 214 / 89 de 21 de Diciembre). Así pues, la cooperación se presenta como indispensable en las relaciones objeto de nuestro estudio.

No obstante y teniendo en cuenta esta estrecha relación entre ambos principios, es necesario destacar las principales diferencias entre uno y otro. Para ello, y siguiendo el esquema utilizado en la exposición del principio de coordinación, hay que comenzar destacando que la cooperación se fundamenta en la desaparición de la relación asimétrica¹⁹⁰ entre los sujetos, dando paso a una relación entre iguales basada, no en el sentido de la similitud en los recursos o capacidades, sino en la voluntariedad y libre disposición de las entidades que caracteriza las relaciones de cooperación. Como consecuencia, en estas relaciones ninguna entidad implicada detenta el poder de decisión ante un conflicto generado por la disensión o la discrepancia en cuanto a como debe desempeñarse una acción determinada, sino que ante una situación de parálisis la negociación se convierte, ya sea dentro de cauces formales o informales, en la única vía de desbloqueo.

Llegamos de esta forma a encontrarnos con una concepción más amplia y más acertada del principio de coordinación, en el que la cooperación es un elemento esencial y contribuye a superar la estricta concepción inicial como técnica de articulación subjetiva, permitiéndonos considerar la coordinación como un principio general de

187 Tanto la doctrina del tribunal constitucional como la jurisprudencia del Tribunal Supremo se han pronunciado al respecto sobre estos límites. Ejemplos de sentencias de estas instancias pueden verse en De Lope, M. y L. Sanz (1986): “Administración Local y Constitución. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo”. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid

188 Calonge, A., J. A. García y T. González (1997): “Autonomías y municipios. Descentralización y coordinación de competencias”. Ed. Secretariado de publicaciones, Universidad de Valladolid

189 Moderne, F. (1993): “Problemas actuales de la coordinación administrativa en Francia”. Revista de Documentación administrativa, núms.. 230-231

190 Calonge, A. y otros (1997): *op cit.* Pág.63.

actuación relacional que se proyecta sobre todas las entidades públicas y cuya finalidad es asegurar la coherencia en la actuación pública sin el desgaste que supone el control continuo, a través del compromiso entre las partes.

Lo anterior tiene un trasfondo político para nosotros más importante, al ser coherente con las nuevas tendencias a las que hicimos referencia al comienzo de esta exposición concretadas en la delegación funcional, la descentralización administrativa y política, y en definitiva, formas de cogobierno que persiguen la participación conjunta en la implantación de programas a diferentes niveles. En estas tendencias hacia nuevos modelos de poder compartido, la negociación es una constante que implica relaciones de colaboración y cooperación.

La necesidad de la coordinación se ha convertido en un elemento dinamizador de las relaciones intergubernamentales. Desde esta perspectiva y partiendo de las formulas que se adoptan en el proceso de toma de decisiones, las relaciones intergubernamentales pueden instrumentarse a través de diferentes fórmulas que pertenecen a alguno de los siguientes tipos¹⁹¹:

- Cooperación institucional o deliberativa.- Esta forma se presenta como la más convencional, propia del federalismo cooperativo de carácter estable y permanente.
- Cooperación contractual.- En contraposición, el carácter puntual de esta a pesar del cual se ha convertido en la formula más utilizada para la integración de varias entidades en un proyecto común.
- Integración.- Este tipo hace referencia a la existencia de formas de coordinación colegiada, que se distinguen por requerir la unanimidad en el proceso de toma de decisiones. Además, esta cooperación coordinada goza en general de una legitimación extraordinaria que viene dada por la representatividad de los sujetos que participan en ella (por ejemplo el caso de Suiza y las relaciones entre la federación y los cantones).

IV. El diseño institucional: coordinación y cooperación

Como vimos al exponer el diseño organizacional de la distribución territorial del poder, desde la perspectiva de los gobiernos locales, una de las características esenciales de su régimen jurídico que además nos proporciona una idea de su situación en el sistema político español, es su carácter bifronte. Esto, determina que sean las dos administraciones superiores, gobierno central y gobiernos regionales las que poseen la potestad para imponer mecanismos de coordinación obligatoria o forzosa; sin embargo, el impulso de mecanismos más cercanos a la cooperación con fines coordinadores puede venir sin restricciones de cualquiera de las entidades territoriales (incluso de las empresas privadas, caso de los conciertos).

Tras las referencias contenidas en el texto constitucional, en ausencia de indicaciones más precisas respecto a las relaciones intergubernamentales e interadministrativas, el primer paso hacia la regulación de las potestades de coordinación sobre las entidades locales se da en la redacción de los Estatutos de Autonomía aprobados entre 1980-1982¹⁹². Nos encontramos así con la primera paradoja del sistema en la medida en que de la Constitución se desprende la necesidad de una legislación básica de régimen local, previa al desarrollo de la normativa autonómica sobre régimen local, que no se producirá hasta 1985.

Todos los Estatutos mencionan la competencia sobre el régimen jurídico local, pero las protagonistas en el contenido dedicado a las relaciones con los entes locales son las diputaciones provinciales, sin existir apenas mención expresa a los municipios. Las referencias a estas, son más interesantes y valiosas por su trascendencia desde un punto de vista puramente político. En general, la mayoría de los Estatutos no sólo establece la transferencia de competencias ejercidas hasta entonces por las diputaciones y ahora de titularidad autonómica, sino que también se atribuye al gobierno regional la potestad para coordinar las competencias de las diputaciones provinciales que sean de interés regional. Esto es algo arriesgado en la medida en que al no haber sido aprobada la legislación básica, podría ocurrir que la regulación estatutaria entrara en contradicción con ella, situación que se producirá con la normativa elaborada por algunas Comunidades Autónomas.

¹⁹¹ Consejo de Europa (2000): *op. cit.*, pags. 62 y ss.

¹⁹² Entre la aprobación de los Estatutos de las CC históricas y el resto se producen dos importantes acontecimientos políticos como son los Acuerdos-Autonómicos de 1981 y la LOAPA aprobada en 1983 y derogada parcialmente por el Tribunal Constitucional en la parte que a su juicio vulnera la autonomía de los gobiernos regionales en cuestiones relacionadas entre otras con las facultades del Estado para coordinar la actuación de las CCAA.

Mención a parte merece, por su trascendencia, la regulación de sus relaciones con las Diputaciones provinciales y entre ellas las relaciones de coordinación, realizada por algunas Comunidades Autónomas que aprobaron leyes que vulneraban no sólo la Autonomía local, sino que como el gobierno catalán pretendió, incluso obviaban su garantía institucional regulando la eliminación del ente provincial. La impugnación de esta ley da lugar nuevamente a la intervención del Tribunal Constitucional en la famosa sentencia conocida como Sentencia de las Diputaciones¹⁹³ en la que la alta magistratura establece cual es el núcleo indisponible que da sentido a la autonomía local y constituyen límites para el legislador ordinario. Tras los Estatutos, algunas comunidades como la catalana aprueban leyes de transferencia de servicios (o competencias) y de ordenación territorial que suponen una vulneración del principio de autonomía local dado que su finalidad va más allá de la coordinación. El conflicto planteado y la resolución de inconstitucionalidad¹⁹⁴ consecuente, marcan un punto de inflexión en la actuación de la Generalitat al moderar su actuación en iniciativas posteriores con el establecimiento de modelos quasi cooperativos, por ejemplo a través de la creación de comisiones paritarias. En el caso de Andalucía, hay que destacar la clara extralimitación de los supuestos en los cuales es posible hacer uso de los procedimientos de coordinación al atribuirle a la institución autonómica fines de carácter genera, con lo cual todo se convierte en potencial objeto de coordinación forzosa; así como en la atribución al ejecutivo de las competencias de coordinación apartándose así de la reserva de Ley, como ejemplo de una contradicción derivada de la ausencia de una legislación básica de carácter estatal. Valencia aprobó también una ley polémica que sin embargo no fue declarada inconstitucional por motivos relacionados, en primer lugar con el respeto a las condiciones de la LBRL y en segundo lugar destacable por la introducción de un técnica novedosa en este ámbito como es el ejercicio de las potestades de coordinación a través de las directrices¹⁹⁵. Este ha servido de modelo a otros como el extremeño.

En este sentido, y en referencia a la actuación del Estado y sus potestades de armonización, es necesario hacer una breve referencia a la Ley Orgánica de Armonización de Proceso Autonómico que dio pie a diversos pronunciamientos¹⁹⁶ en torno a la competencia del Estado sobre esta materia. El Tribunal Constitucional vino a reforzar el papel del Estado en esta materia al atribuírsela como propia por considerarla básica, ampliando al menos en teoría, el poder del Estado para legislar sobre la posición relativa de las Diputaciones en el ámbito de la administración de las CCAA.

La cooperación institucional del Estado con los Entes Locales

La reestructuración del Estado, con un nueva distribución del poder en unidades territoriales autónomas, obligó al gobierno central a elaborar nuevos mecanismos de cooperación entre los diferentes niveles de gobierno y administración, respetuosos con los nuevos principios en los que se fundamenta el recién instaurado régimen democrático.

En el plano intergubernamental, donde los factores políticos adquieren mayor relevancia condicionando las relaciones entre niveles de gobierno, es donde se gestan las dinámicas de cooperación que van a incidir en el alcance y los límites de la coordinación. A diferencia del ámbito autonómico donde se crean órganos formales al máximo nivel o al más alto nivel (representación autonómica en el senado, conferencias sectoriales) en cuyo seno se desarrollen las relaciones intergubernamentales, el ámbito local no ha constituido hasta ahora un terreno propicio para la creación de estos órganos exceptuando la Comisión Nacional de Administración Local (CNAL).

Los antecedentes de esta comisión residen en la creación de la Comisión Nacional de Colaboración con las Corporaciones Locales creada en junio de 1977, de ella dependían las Comisiones Provinciales creadas tras las elecciones municipales de 1979, que se estructuran en cinco subcomisiones (ordenación rural, montañas, saneamiento, vivienda y medio ambiente y patrimonio arquitectónico). En 1981 se reestructura en dos subcomisiones cooperación y régimen jurídico y de personal y se incluye al presidente de la FEMP como vocal del pleno de la Comisión.

Las relaciones entre los gobiernos locales y el gobierno central estuvieron marcadas, en sus inicios, por la tensión generada por la ausencia de un proyecto gubernamental sobre política municipal. La pérdida de las elecciones municipales gracias al pacto de la izquierda, conllevó un evidente desinterés y apatía por parte del gobierno central ante la situación de los municipios, que concentró todos sus esfuerzos en política territorial en el

¹⁹³ Sentencia de 28 de julio de 1981.

¹⁹⁴ Ley anulada por el Tribunal Constitucional en Sentencia de 28 de Julio de 1981.

¹⁹⁵ Sobre esta interesante técnica y sus posibilidades en el campo de la coordinación, ver Menéndez, P. (1993): "Las potestades administrativas de dirección y coordinación territorial". Ed. Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho. Universidad Complutense de Madrid.

¹⁹⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de Agosto de 1983, sobre la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico a consecuencia de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por algunas CCAA, al entender que se había producido una extralimitación de las competencias del Estado en este sentido.

incipiente desarrollo del proceso autonómico. Aunque muy igualados en cuanto al apoyo popular, las particularidades territoriales de las circunscripciones donde estos se concentran fue determinante en la configuración del primer municipalismo y por tanto de las primeras relaciones entre gobiernos. La intención de la UCD de construir su modelo de sociedad tras alcanzar el poder municipal, se trunco ante unos resultados que daban la victoria a la izquierda en los grandes municipios allí donde se concentra la mayor parte de la población, mientras el centro y la derecha obtenían las alcaldías de los municipios medianos y pequeños y como consecuencia del sistema electoral local, la mayor parte de las Diputaciones Provinciales.

El movimiento municipalista comenzó a gestarse nada más constituirse los primeros ayuntamientos democráticos, gracias al liderazgo en este proceso de un grupo de alcaldes que representaban a la mayor parte de la población española. La organización de sus intereses se erigió como solución para crear una dinámica de cooperación con el Estado que les permitiera clarificar su posición en el nuevo Estado así como hacer frente a los problemas de falta de recursos con los que se encontraban, sobre todo de carácter económico. Para ello, como objetivo la defensa de los intereses locales mediante el apoyo y asesoramiento de los entes asociados, asumiendo el papel de organización representativa de los entes locales ante el Estado y otras entidades sociales.

La institucionalización del municipalismo con la creación de la Federación Española de Municipios y Provincias en Junio de 1981, marco un punto de inflexión abriendo una importante vía de cooperación con el ámbito local. Aunque con unas intenciones que a priori trascendían la afiliación partidista, como lo demuestra la composición inicial, el impulso venía dado por los alcaldes de las grandes ciudades donde gobierna la izquierda, con lo que la pugna entre UCD y PSOE incidió en las primeras actuaciones de la Federación ante el gobierno central. Una ausencia significativa en la Federación fue la no integración en ella de nacionalistas vascos y catalanes, creando sus propias asociaciones de municipios de ámbito autonómico

En ella se integraron alrededor de 1500 municipios que representaban a 25 millones de ciudadanos. Su organización se estructuró en comisiones de trabajo especializadas en las principales demandas locales: sanidad, transporte, juventud, limpieza, policía y seguridad ciudadana, patrimonio histórico, deportes, turismo y grandes ciudades. La labor de la federación como canal de cooperación con los municipios en labores de asesoramiento jurídico y técnico, se lleva a cabo a través del trabajo de las comisiones, creando instrumentos de comunicación e información de sus actividades y las actividades de otras administraciones que les afecta directamente pero también sobre la actividad municipal permitiendo la cooperación en la búsqueda de soluciones conjuntas a los problemas locales.

Desde su nacimiento, se constituyó en interlocutor válido ante el gobierno central para representar y defender los intereses locales. Esta actividad pretendía canalizarse en el seno de la Comisión Nacional, donde de hecho se llevó a cabo una actividad considerable en materia de cooperación. Las subcomisiones y grupos de trabajo creados en la Federación realizaron una importante labor sobre el conocimiento de la situación del ámbito local, facilitando el trabajo de la Comisión. Las Corporaciones Locales pudieron a través de sus representantes intervenir en decisiones tan trascendentes en aquel momento, como la declaración de las zonas de acción especial, el régimen jurídico de los funcionarios de la administración local y, sobre todo, la configuración y volumen de la cooperación económica del Estado con los entes locales.

Las tensiones provocadas como consecuencia de las discrepancias entre los representantes locales de izquierda y el gobierno de la UCD, desaparecen tras la victoria del PSOE entre el 82 y el 83 en ambos niveles de gobierno, abriéndose un nuevo canal de comunicación entre ellos. Mientras, la FEMP se fortalece con nuevos miembros y más recursos que incrementan su actividad. Se perfecciona su organización interna y se incrementan las áreas de incidencia aumentando el número de comisiones de trabajo. Estos nuevos grupos de trabajo reflejan los cambios en la composición de la federación, a la que se suman nuevos municipios y la mayor parte de las diputaciones provinciales.

La actividad de la Federación de Municipios trascendió desde sus inicios los límites de la Comisión Nacional, estableciendo relaciones de cooperación con otros departamentos estatales en materia sectorial, negociando directamente con los responsables políticos al más alto nivel. Desde 1983, se multiplican los contactos entre los representantes municipales y los diferentes responsables del gobierno y la administración central, negociando de manera informal los intereses locales y su participación en materias de carácter sectorial. Estas reuniones permiten agilizar el diálogo institucional, soslayando las rigideces de la comisión nacional que no permite la negociación directa, sino a través de los representantes del Ministerio de Administración territorial y de economía y hacienda. Esta forma de cooperación, ha conllevado la firma de numerosos Acuerdos de carácter global para impulsar la puesta en marcha políticas públicas entre ambos niveles de gobierno y administración. En ellos se alcanzan compromisos de carácter general entre el Estado y los Entes Locales, que pretenden ser la base sobre la que más tarde se firmen convenios de cooperación entre ambos niveles de gobierno.

La posición de la Federación se consolida en la Ley de Bases, por una parte con la reforma de la Comisión de Colaboración que se transforma en la actual Comisión Nacional de Administración Local (CNAL). Se regula la representación paritaria Estado-Entes locales, esta última procederá de la Asociación con mayor implantación nacional y se amplían sus funciones. Por otra parte, el desarrollo normativo de otros órganos de coordinación cooperativa atribuye a la asociación la designación de la representación local.

Otras formas de coordinación de la actividad municipal, ha sido posible gracias a la organización de jornadas y seminarios que se convierten en foros donde se debate sobre la situación local con participación de representantes de todos los niveles territoriales se muestra como punto de partida en el inicio de nuevas acciones que desembocan en relaciones de cooperación intergubernamental. La evolución de la actividad de la Federación en el ámbito de la cooperación ha sido imparable, multiplicando el número de convenios y acuerdos con instituciones estatales que ha permitido la presencia local en numerosas comisiones de coordinación de carácter sectorial.

Junto a la asociación nacional de entidades locales, se han ido creando en casi todas las Comunidades Autónomas entidades similares, por los municipios de forma voluntaria para la defensa de la Autonomía local y la asistencia a las entidades locales vinculadas de diferentes formas a la FEMP. De esta forma, el asociacionismo municipal ha jugado un importante papel en las relaciones entre los entes locales y las administraciones superiores, actuando como un interlocutor válido impulsando la cooperación tanto vertical como horizontal. Los resultados son positivos, obteniendo en la primera importantes éxitos y sobre todo el de haber supuesto un instrumento para superar las deficiencias creadas por los órganos de origen estatal o autonómico que se han mostrado poco operativos como foro para la cooperación intergubernamental. Hay aquí una relación directa entre ejecutivos, esta es una de sus ventajas, porque los acuerdos se establecen entre los alcaldes y ministros o consejeros y por lo tanto el proceso de decisión se agiliza. Acuerdos que luego se materializan a través de los ya mencionados Convenios de Cooperación.

Las dimensiones de la coordinación y la cooperación en la LBRL

Esta situación caracterizada por una cierta indefinición, fue resuelta con la aprobación de la Ley de Bases de Régimen Local en 1985, norma que vino a llenar el vacío existente en el campo de las relaciones interadministrativas en lo que respecta al ámbito local. Del articulado (art. 10 y arts. del 57-60) referente a esta cuestión, destacan los siguientes elementos, aunque con alguna modificación¹⁹⁷ que en modo alguno afecta el sentido de nuestra argumentación:

- La Ley de Bases de Régimen Local amplía el contenido de los Estatutos en relación con el principio de coordinación. Por una parte no sólo se hace referencia a las Diputaciones, sino también a los municipios atribuyendo la potestad para crear órganos de coordinación tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas, pero también atribuye a las diputaciones la potestad de coordinación de los servicios municipales (las diputaciones ejercen sus competencias por delegación de los municipios, conforme a la ley, de menos de 20.000 habitantes).
- Se establece un deber recíproco tanto de las competencias de otros, como de información colaboración y asistencia. De manera particular, mientras las EELL tienen la obligación de informar a las administraciones superiores de todos sus acuerdos y actividades, estas últimas deben facilitar el acceso de los representantes locales a los instrumentos de planificación, programación y gestión de obras y servicios.
- Se estimula la cooperación económica, técnica y administrativa, que será de carácter voluntario y se instrumentará a través de convenios y conciertos fundamentalmente. Pero se prevé la posibilidad de crear mediante ley del Estado o las CCAA, órganos deliberantes de carácter consultivo de ámbito autonómico o provincial para la coordinación sectorial o general, que deben permitir la participación de la administración superior. Este tipo de cooperación se instrumentará a través de las comisiones territoriales de administración local, de ámbito territorial autonómico con el objetivo de coordinar inversiones y prestación de servicios entre los entes locales y el Estado.

¹⁹⁷ Estas modificaciones entraron en vigor en abril de 1999 están dirigidas a establecer un mecanismo constitucional directo de defensa de la autonomía local y otras encaminadas a procurar la estabilidad de los gobiernos locales.

- El ejercicio de la coordinación en su sentido más estricto se presenta como una técnica subsidiaria¹⁹⁸, de carácter residual, como lo demuestra la disminución en la intensidad con la que se regula el principio de coordinación, que va desde la posibilidad de establecer formulas de cooperación voluntarias, a la coordinación cooperativa a través de formulas orgánicas y por último a la aplicación de procedimientos de coordinación más estrictos, “sólo cuando los objetivos a alcanzar no sean asequibles mediante las formulas anteriores de carácter cooperativo”. El cauce obligatorio para la realización del ejercicio de este tipo de coordinación, son los Planes Sectoriales, en cuya elaboración se garantiza la participación de la entidad local.
- En consecuencia, la coordinación obligatoria ha de ir dirigida a los fines evitando condicionar de alguna manera los medios (recursos y formas de actuación). La intervención de las Entidades Locales en la determinación de objetivos y prioridades permite garantizar el cumplimiento oportuno de las directrices y evitar un incumplimiento potencial no fácilmente resoluble a través de los medios previstos por el ordenamiento más propios para corregir desviaciones concretas que para hacer frente a ausencia de actuaciones o a actuaciones globalmente desviadas. Sin embargo, hay que matizar esta limitación en la medida en que la obtención de un resultado prefijado, condiciona inevitablemente la forma de proceder.
- A lo anterior hay que añadir las limitaciones en el uso de esta potestad de coordinación en función de los intereses afectados. En este sentido, solo si se trasciende el interés local, se reconoce la coordinación de las actividades de los entes locales cuando esta “incida, condiciones o sea concurrente o complementaria con la de las administraciones superiores”. Como se puede apreciar estamos ante una enumeración intensiva de las posibilidades previstas, que deja poco margen de libertad a una interpretación a favor de formulas de carácter puramente cooperativo.
- Como contrapeso se introducen elementos en defensa de la autonomía local, estableciéndose garantías tanto materiales como formales que impidan a la entidad coordinadora ir más allá de la coordinación, ejerciendo un potencial poder de dirección que la supera. La primera obliga a justificar la necesidad del ejercicio de la coordinación obligatoria o forzosa; la segunda implica que solo mediante ley se pueden regular las condiciones en las que se ejerce dicha potestad. Esta reserva de Ley, pretende favorecer la intervención de las Asambleas legislativas (como órganos de control), únicas que pueden atribuir a los Consejos de Gobierno (ejecutivos) las facultades de coordinación de las competencias propias de los Entes locales. Sin embargo este contrapeso es relativo en un Estado donde las mayorías parlamentarias protagonizadas por una sola fuerza política y la disciplina de voto, han convertido a los ejecutivos en los únicos limitadores de su propia actividad.
- La Ley también recoge la posibilidad de fomentar mecanismos de cooperación intermunicipal, que algunas leyes autonómicas ya habían recogido al regular la ordenación de su territorio, en lógica el intento de facilitar cauces que superen los obstáculos derivados de la fragmentación y el inframunicipalismo ya comentados.

La coordinación y la cooperación interadministrativas

Como hemos visto sólo el Estado y las Comunidades Autónomas tienen competencia para crear órganos de coordinación de su actividad con la de las entidades locales. La cooperación voluntaria es la regla general, sin embargo existe la posibilidad de que las administraciones superiores creen órganos de carácter consultivo y deliberante así como instrumentos de planificación, donde se ejerce una coordinación directiva de intensidad variable. Aunque estos últimos suponen posibilidades de coordinación que solo se van a poner en marcha con carácter excepcional y justificado en la existencia de intereses de carácter supralocal.

¹⁹⁸ Argullol, E. (1987): “La coordinación entre les Comunitats Autònomes i les Entitats Locals” en la obra colectiva *Comunitats Autònomes y Guberns Locals*. Ed. Diputación de Barcelona.

La coordinación en su sentido más estricto se ejerce a través de los Planes Sectoriales en cuya elaboración han de participar las entidades locales y se pueden originar tanto en el gobierno central como en los autonómicos. La peculiaridad de los planes sectoriales es que la coordinación en su elaboración se ha instrumentado a través de la “planificación en cascada” de forma que el plan de ámbito regional ha de tener en cuenta el de ámbito local, asegurando un mecanismo de participación que en el caso de fórmulas de carácter funcional podría sustituir la creación de un ente concreto. Sin embargo, la participación local en la decisión final se ve muy mermada, teniendo la última palabra la administración superior.

La coordinación cooperativa se canaliza a través de formulas de carácter orgánico, con funciones deliberantes y consultivas. Para garantizar la colaboración con los entes locales, el Estado podrá crear comisiones territoriales de administración local¹⁹⁹ de ámbito autonómico. En estas comisiones se recoge la participación de las entidades locales, pero no es prescriptiva la del gobierno regional. Esta cuestión así regulada ha sido motivo de controversia entre el Estado y las Comunidades Autónomas, llegando a plantearse su incidencia negativa en el carácter bifronte del régimen local. Los gobiernos regionales pueden crear órganos de este tipo, y de hecho se han creado órganos de coordinación con los entes locales y de participación de estos en las decisiones que afectan a sus intereses pero la evaluación de estos órganos de cooperación creados por el ente superior no han dado los resultados esperados²⁰⁰.

La cooperación voluntaria con fines coordinadores se ha instrumentalizado sobre todo a través del Convenio y en menor medida del Concierto. El Concierto es de carácter orgánico y supone la creación de una entidad con personalidad jurídica propia y capacidad para gestionar los intereses comunes de las entidades causales, su finalidad esta relacionada con la prestación de un servicio público aunando los recursos de las diversas entidades participantes. La característica distintiva de esta formula, es la participación en su creación de entidades de carácter privado junto a las entidades públicas. En cuanto al Convenio, es una técnica en la que el gobierno local participa de forma voluntaria y que se encuadra entre las formulas de carácter funcional. Su objetivo es establecer un compromiso entre las partes para llevar a cabo una acción conjunta, esto es, para la implementación de una política pública. El convenio se ha utilizado profusamente como instrumento para establecer relaciones de tipo contractual entre el ente supralocal y el local en una materia específica ante la existencia de objetivos comunes. Su utilización se convierte en instrumento para la canalización de subvenciones con cargo a un plan sectorial de ámbito regional.

La cooperación económica²⁰¹ se ha convertido en la forma habitual y mayormente utilizada por las administraciones superiores para relacionarse con el gobierno local, sobre todo con los municipios. Esta cooperación se lleva a cabo fundamentalmente a través de la figura de la subvención y es utilizada tanto por el Estado como por los gobiernos regionales. El primero ha ido poco a poco persiguiendo modelos de cooperación económica donde la financiación es de carácter no finalista o no condicionada, tendencia contraria a la de las Comunidades Autónomas. Esta cooperación se caracteriza por una lenta evolución desde la cooperación inicial de carácter puntual (que no ha desaparecido) hasta desembocar en Planes de Cooperación tras un proceso de sistematización que ha permitido la estabilidad y actualización del volumen económico destinada a este fin. (Plan de cooperación municipal)

La Cooperación horizontal

En cuanto a la cooperación horizontal, la que se refiere a la coordinación intermunicipal, hemos de

199 En lo que a estas Comisiones se refiere, la conclusión a la que han llegado los autores es que no han sido creadas en todo este periodo de tiempo.

200 En este sentido sirva como ejemplo de la creación de órganos de carácter cooperativo entre las administraciones regional y local sendos consejos que se recogen en la legislación andaluza. Así nos encontramos con una regulación precisa sobre la creación y funcionamiento del Consejo Andaluz de Provincias y del Consejo Andaluz de Municipios, sin embargo, ninguno de estos órganos funcionan en la práctica debido a disfunciones en los requisitos para su constitución. Aunque también debido a la falta de voluntad política. Al respecto puede consultarse Rosado, E. (1999): “Las Relaciones Intergubernamentales en Andalucía”. Actas del IV Congreso De Ciencia Política y de la Administración, publicadas en CD rom.

201 Olivares i Obis, J. (1997): “ El gobierno local y las relaciones interadministrativas de cooperación” en Informe Pi i Sunyer sobre el gobierno local en España. Ed. Fundación Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals. Barcelona

mencionar formulas como las mancomunidades y las comarcas. Las primeras son formulas de carácter funcional, que suponen la asociación voluntaria de varios municipios para la prestación de uno (monofuncional) o varios servicios (plurifuncional) a la comunidad local formada por los municipios asociados. Casi todos los españoles reciben algún servicio de una mancomunidad, es una formula de cooperación coordinada muy utilizada y de gran efectividad par hacer frente a los problemas ya mencionados inframunicipalismo permitiendo aunar recursos y mejorar así la capacidad de gestión de los municipios con pocos recursos. Los inconvenientes, sin embargo, vienen dados por su carácter voluntario y por la escasez de recursos que impiden a veces a las Corporaciones municipales cumplir con los compromisos adquiridos con la mancomunidad²⁰².

Las Comarcas, aunque supone también una formula de carácter asociativo, se produce una intervención determinante del ente regional. Este último es quien posee la potestad para su creación, para lo cual no es necesario el consentimiento de la totalidad de los municipios de un área geográfica. Supone una formula de carácter orgánico que da lugar a una entidad de perfil administrativo y ámbito supralocal que en algunas regiones y a raíz de las competencias que se le han atribuido, ha chocado frontalmente con las Diputaciones provinciales. Sin embargo hay que decir que aunque esta es la forma ordinaria, las comarcas pueden establecerse también con un carácter puramente funcional para la administración de intereses de ámbito supralocal en sectores como la sanidad, la agricultura y la pesca, etc. (Valencia, Andalucía, etc.)

V. A modo de conclusión.

En este trabajo hemos tratado de aproximarnos al principio de coordinación a través de sus manifestaciones en las relaciones intergubernamentales, teniendo en cuenta tanto sus bases teóricas y normativas, como los mecanismos establecidos para su consecución y la correspondencia entre su diseño y las relaciones que pretende dinamizar. Este análisis nos ha llevado a afirmar la diversidad en la trascendencia del principio, en función de determinadas situaciones en las que su alcance varía ampliamente y con el su significado. De esta forma y moviéndonos en un continuo entre lo que hemos denominado coordinación obligatoria y la cooperación voluntaria, nos encontramos en realidad con diferentes modalidades de coordinación en las que el principio cooperativo es parte integrante y por lo tanto imprescindible.

Por tanto, la confusión mencionada en torno a la noción de coordinación, más que un error conceptual, aparece como una consecuencia lógica de la evolución de las relaciones interadministrativas e intergubernamentales. En la práctica, incluso nos atrevemos a concluir que no hay diferencia entre la coordinación y la cooperación.

Con estos elementos, podríamos concluir que un conjunto de decisiones esta coordinado si se han hecho ajustes entre ellas, de forma que las consecuencias adversas que unas puedan producir sobre otras son regularmente evitadas, re-equilibradas o sopesadas. Esta definición mínima de la coordinación lleva implícita la necesidad o la existencia de medios habituales de intercambio entre los diferentes niveles de gobierno como son las reglamentaciones, los procedimientos, las directrices e interpretaciones que acompañan a la normativa y las subvenciones. Medios que se afinan y perfeccionan en los distintos ámbitos que vamos a denominar arenas de ajuste y que dan un significado pleno al principio de coordinación admitiendo o haciendo coherentes las diferentes acepciones en las que se manifiesta. A lo largo de la exposición hemos visto el ejercicio de esta función desde las instancias judiciales, en las Asambleas legislativas, entre los ejecutivos y en las instituciones de carácter cooperativo creadas con esta finalidad. En estas arenas, se acercan las tendencias opuestas que se reflejan en las diferentes interpretaciones a la luz de similares elementos de juicio.

En primer lugar no se puede negar que el Tribunal Constitucional así como el Supremo (sobre todo el primero) han sido auténticos protagonistas, hasta el punto de poder hablar de un “legislador extraordinario” en su función de máximo intérprete del conjunto normativo que supone el bloque de constitucionalidad. Su jurisprudencia ha introducido elementos determinantes en la interpretación de las potestades de coordinación de unas entidades sobre otras, en una difícil búsqueda del equilibrio entre la autonomía local y las competencias de las entidades superiores en cuanto al régimen local. Tanto el principio de autonomía local como la jurisprudencia constitucional se han dirigido a evitar la aparición de controles de oportunidad política incompatibles con las bases del sistema organizativo. Esto se ha hecho buscando el equilibrio entre las distintas potestades en materia local de las entidades superiores, determinando el carácter bifronte del régimen local.

²⁰² Para conocer en detalle la distribución por provincias de las mancomunidades, los municipios que las constituyen y la diversidad de servicios que prestan, se puede consultar www.map.es, sitio en internet del Ministerio de Administraciones Públicas.

En segundo lugar, tampoco cabe duda del protagonismo de las Asambleas Legislativas y de la voluntad del legislador en este sentido. Cada entidad, dentro de sus respectivas competencias normativas ha regulado las relaciones entre los diferentes niveles territoriales de gobierno a través de normas con fuerza de ley, utilizando la potestad reglamentaria de los ejecutivos sólo en desarrollo de lo aprobado en la Cámara de representantes. Además, recordemos la reserva de Ley que se configura como otro elemento favorable a la intervención de las Asambleas legislativas (como órganos de control), únicas que pueden atribuir a los Consejos de Gobierno (ejecutivos) las facultades de coordinación de las competencias propias de los Entes locales y nunca de forma general, sino que es necesario una atribución concreta para cada caso puntual en los que se requiere la coordinación obligatoria de forma eventual. La finalidad, es procurar un mecanismo adicional a la protección de la Autonomía local que se debilita ante las mayorías absolutas.

Sin embargo, dos factores han incidido en las actuales formas de cooperación y coordinación con los gobiernos locales: Por una parte, la actitud cooperativa que los entes locales mostraron desde los inicios de la democracia, a través de la creación de la Federación de Municipios y Provincias, establecieron una nueva dinámica en las relaciones entre el Estado y los Entes Locales. El contacto entre ejecutivos de carácter formalmente bilateral, al unirse los entes locales en una sola voz a través de la Federación facilitó el diálogo institucional y creó la base sobre la que se han constituido las relaciones de coordinación con los Entes Locales. Por otra parte las limitaciones que han encontrado determinadas fórmulas de coordinación impuestas por los gobiernos superiores, puestas en evidencia en los procesos de ajuste llevados a cabo en las arenas anteriores. Estas limitaciones han originado nuevas tendencias que se han dirigido a la creación de fórmulas más flexibles de naturaleza voluntaria y cooperativa. Paradójicamente, estas fórmulas han permitido aumentar el control o la capacidad de influencia de las administraciones superiores sobre la actividad local al margen de mecanismos legales de control en sentido estricto.

Estas tendencias han llevado a poner el énfasis en la actuación de los ejecutivos y su protagonismo en los procesos de coordinación. Las fórmulas de cooperación orgánica y funcional mencionadas en el apartado anterior, vienen a confirmar esta conclusión en la medida en que se produce un contacto directo entre los protagonistas de esta arena, con dudoso respeto a los límites competenciales de los ejecutivos que promueven la cooperación mediante estas fórmulas. La manifestación más importante aunque no la única de esta situación, por su trasfondo político, es la que nos ofrece la cooperación económica a través de las subvenciones, que constituye el mejor ejemplo de que mediante la cooperación se puede influir en la actividad del ente que se pretende coordinar más allá de las competencias en este sentido y sin violentar la Autonomía Local. Las subvenciones actúan aquí, como estabilizadores en las relaciones entre los gobiernos.

Junto a estas consideraciones sobre la evolución del diseño institucional de la coordinación y la cooperación, aparecen una serie de disfunciones que se desprenden del conjunto de actuaciones públicas como la falta de coordinación y un cierto desgobierno territorial. La falta de competencias del Estado en ordenación del territorio ha llevado al gobierno central a vertebrar el territorio a fuerza de Planes Sectoriales y nacionales. Estos planes se implementan de forma descoordinada incluso cuando proceden de la misma administración y su carácter sectorial impide una visión estratégica del territorio que no se compensa con el escaso desarrollo de los planes integrados de ordenación y protección del territorio. Estas disfunciones tienen su origen en el peso de la tradición de una cultura político-administrativa anacrónica e incompatible con el proceso de descentralización que no se ha visto acompañado por sólidas bases institucionales que faciliten la coordinación multinivel y la cultura del pacto y la negociación.

No obstante, en el ámbito de la coordinación y la cooperación intergubernamental, se están produciendo reformas que tratan de responder a algunas de estas disfunciones. Para ello se ha creado recientemente la Conferencia Sectorial para Asuntos Locales con participación de los tres niveles de gobierno, integrando así en un órgano la solución a varios problemas como la inexistencia de un órgano tripartito de coordinación multinivel y el carácter sectorial del mismo, que permitirá tratar todos los temas que afectan al ámbito local, para proponer soluciones sobre la base de la negociación y el consenso interinstitucional. Se consolida la Comisión de Directores Generales responsables en materia de Administración Local, que prepara las reuniones de la anterior, constituyéndose en otro instrumento esencial para mejorar las relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas en este ámbito.

Además se permite la participación de los Entes locales en las Conferencias Sectoriales e instrumentos análogos como miembros de pleno derecho, destacando su participación en el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Podemos concluir afirmando el importante papel que como hemos visto a lo largo de la exposición, desempeñan los gobiernos locales en los procesos de coordinación. La evolución de los mecanismos establecidos, a la espera de los resultados de las últimas reformas, han aumentado sus posibilidades de interacción con los niveles de gobierno superiores y con ellas se incrementan también sus posibilidades de participación en el proceso de toma de decisiones.

VI. Bibliografía

- Agranoff, Robert (1991): "Marcos para el análisis comparado de las Relaciones Intergubernamentales". Papeles de trabajo de la Fundación Ortega y Gasset, Madrid
- Agranoff, R. (1997): "Las relaciones y la gestión intergubernamentales" en Bañón, R. y E. Carrillo (comps.) : La nueva administración pública. Ed. Alianza Universidad. Madrid
- Aguilar Fernández-Hontoria, J. (1984): "Una aproximación a la redefinición de las relaciones Consejo de Estado-Corporaciones Locales en el nuevo marco constitucional". Revista de Administración Pública, nº 105
- Alba, C. R. y F.J. Vanaclocha (1997): "El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno". Ed. BOE, Madrid.
- Arenilla Sáez, M. (1991): "Modernización de la administración periférica". MAP, Madrid.
- Argullol, E. (1987): "La coordinació de les Comunitats Autònomes i les Entitats Locals" en la obra colectiva *Les comunitats autònomes i les governs locals*. Ed. Diputació de Barcelona.
- Baena del Alcázar, M. (1984): "Organización administrativa". Ed. Tecnos, Madrid.
- (1997): "Problemas políticos y administrativos de los municipios españoles" en Alba, C. R. y F.J. Vanaclocha (eds.) *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Ed. BOE, Madrid.
- Bandrés, J.M. (1999): "El principio de subsidiariedad y la Administración Local". Ed. Diputació de Barcelona
- Base de Datos de Administración local
- Brugué, Q. Y R. Goma (coords.), (1998): "Gobiernos locales y Políticas Públicas". Ed. Ariel. Barcelona.
- Calonge, A., J.A. García y T. González (1997): "Autonomías y municipios. Descentralización y coordinación de competencias". Ed. Secretariado de publicaciones, Universidad de Valladolid.
- Carro, J.L. (1998) "El Debate sobre la Autonomía Municipal". Revista de Administración Pública nº 147. Septiembre-Diciembre.
- Clavero, M.(1999): "La organización territorial del Estado desde 1950 al 2000". Revista de Administración Pública, nº 150, Septiembre-Diciembre
- Consejo de Europa (2000): "La regionalización y sus consecuencias sobre la Autonomía Local". MAP, Madrid.
- De Lope, M y Sanz, L.(1986): " Administración local y Constitución. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo". IEAL, Madrid.
- Escribano, P. y Rivero, J.L. (1984): "La provincia en los Estatutos de Autonomía y en la LOAPA". Revista de Administración Pública, nº 104, mayo-agosto.
- Fuchs, D. y H. D. Klingemann (1995): "Citizens and the State". Oxford University Press, Nueva York.
- Menéndez, P. (1993): "Las potestades administrativas de dirección y de coordinación territorial". Ed. Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid.
- Moderne, F. (1993): "Problemas actuales de la coordinación administrativa en Francia". Documentación administrativa, 230-231
- Morata, F. (1992): La redefinició metropolitana de Barcelona: xarxes polítiques, plà estratègic i macroregió" en Morata, F. (coord.) *El Govern Local*. Universitat Autònoma de Barcelona.

Parejo Alfonso, L. (1991): “Estado Autonómico y régimen Local”. Revista de Andalucía de Administración pública, nº 88.

Rhodes, R.A.W. (1999) “Control and Power in Central-Local Government Relations”. Ashgate. Aldershot.

Rodríguez Arana, J. (1996): “Autonomías y Administración Pública: reflexiones sobre la administración única”. Ed. Praxis, Barcelona.

Rosado, E. (1999): “Las Relaciones Intergubernamentales en Andalucía”. Actas del IV Congreso Nacional de Ciencia Política y de la Administración, publicadas en CD Rom. Granada, Septiembre de 1999

----- (1999): “Una aproximación al Pacto Local Andaluz” Actas del I Congreso Andaluz de Ciencia Política y de la Administración, publicadas en CD Rom. Almería, Mayo de 1999

Sánchez Morón, M. (1989): “El principio de Autonomía Local. Antecedentes históricos y significado constitucional”. Ed. Cívitas, Madrid.

Simeón, R. (1972): “Federal-Provincial Diplomacy”. University of Toronto Press, Canada.

Vivanco Comes, M. (coord.) (2000): “Un pacto local para el Siglo XXI. Una visión abierta desde la Comunidad Valenciana”. Ed. Fundació Vives per l’humanisme i la solidaritat.

Olivares i Obis, J. (1997): “ El gobierno local y las relaciones interadministrativas de cooperación” en *Informe Pi i Sunyer sobre el gobierno local en España*. Ed. Fundación Carles Pi i Sunyer d’estudis autonòmics i locals. Barcelona.

Wright, D. S. (1997): “Para entender las relaciones intergubernamentales”. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. (Original en lengua inglesa publicado en 1977).

Tabla 3.

Principales normas autonómicas en materia de administración local

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	Normativa sobre Administración local	Normativa sobre Financiación local	Normativa sobre Relaciones Intergubernamentales	Normativa sobre organización territorial
Andalucía			Ley 11/1987 de relación con las Diputaciones	Ley 3/1983 de organización territorial
Aragón	Ley 7/1999 de Administración Local		Ley 8/1985 de relaciones con las Diputaciones	Ley 10/1993 de comarcalización Ley 23/2001 de comarcalización
Asturias				Ley 3/1986 de comarcalización Ley 10/1986 de concejos Ley 11/1981 de la Parroquia Rural
Baleares	Ley 5/1989 y Ley 8/2000 de Consells Insulares	Ley 2/2002 de financiación Consells Insulares		Ley 5/1991 de Mancomunidades
Canarias	Ley 8/1986 de Cabildos y Ley 14/1990 que reforma esta Ley.	Ley 3/1994 de saneamiento de las haciendas municipales		
Cantabria				Ley 6/1994 de EELL menores Ley 8/1999 de comarcas
Castilla y León	Ley 1/1998 de Régimen Local		Ley 6/1986, relaciones entre CA - EELL	Decreto 110/1984 de mancomunidades
Castilla-La Mancha	Ley 3/1991 de EELL y Ley 3/1998 de modificación de la Ley 3/1991		Ley 2/1991 de coordinación con las Diputaciones	
Cataluña	Ley 8/1987 municipal y rég.local Decreto Legislativo 2/2003 del texto refundido de la Ley 8/1987		Ley 6/1980 de transferencia a las Diputaciones	Ley 23/1983 de Política Territorial Ley 6/1987, Ley 22/1987 y Ley 3/1990 de comarcas.
Extremadura			Ley 5/1990, relación con Diputaciones	
Galicia	Ley 5/1997 de Administración Local		Ley 8/1989 de coordinación de las competencias de las Diputaciones	
La Rioja	Ley 3/1993, Régimen Local Ley 1/2003 de Admón. Local	Ley 1/1997 de saneamiento de las haciendas locales		Decreto 22/1988 de Mancomunidades
Madrid	Ley 2/2003 de Admón. Local Ley 3/2003 del Pacto Local			
Murcia	Ley 6/1988 de Régimen Local		Ley 7/1983, colaboración con EELL	

Navarra	LF 6/1990 de Administración Local LF 11/2004, actualiza Rég. Local	LF 21/1995 de haciendas locales		LF 16/1997 de la “Carta de Capitalidad de Pamplona”
País Vasco			Ley 27/1983, de relaciones entre la CA y los órganos forales	
<i>C. Valenciana</i>				Ley 2/2001 y 5/2004 de creación y gestión de áreas metropolitanas

Fuente: Elaboración propia (datos actualizados en julio de 2005).

Tabla 4. **Distribución del gasto y del empleo público subnacionales**

CCAA	Gasto autonómico	Gasto Local	Personal autonómico	Personal local
Andalucía	72,0	28,0	69,5	30,5
Aragón	62,9	37,1	72,5	27,5
Asturias	65,6	34,4	75,7	24,3
Baleares	52,4	47,7	63,7	36,3
Canarias	59,9	40,1	59,7	40,3
Cantabria	67,8	32,2	78,2	21,8
Castilla y León	64,6	35,4	73,4	26,6
Castilla-Mancha	70,3	29,7	64,8	35,2
Cataluña	68,3	31,6	61,6	38,4
Extremadura	72,3	27,7	63,7	36,3
Galicia	79,7	20,3	73,7	26,3
La Rioja	65,4	34,6	79,6	20,4
Madrid	62,0	38,0	75,0	25,0
Murcia	66,7	33,3	76,9	23,1
Navarra	77,9	22,1	84,9	15,1
País Vasco	35,0	64,9	67,8	32,2
C. Valenciana	66,7	33,3	70,3	29,7

Fuente: Informe Económico-Financiero de las Administraciones Territoriales, MAP (2003) y Registro Central de Personal, MAP (2005).

Tabla 5. Clasificación funcional del gasto de CCAA y EELL en el año 2002 (en porcentaje)

CCAA	Servicios generales		Protección civil y seg.		Protección y promoción social		Bienes públicos sociales		Bienes públicos económicos		Regulación económica general		Regulación de sectores productivos		Transferen. a Admones. Públicas		Deuda Pública	
	CCAA	EELL	CCAA	EELL	CCAA	EELL	CCAA	EELL	CCAA	EELL	CCAA	EELL	CCAA	EELL	CCAA	EELL	CCAA	EELL
Andalucía	1,93	14,89	0,08	5,95	5,83	13,19	55,80	39,00	5,03	10,32	0,86	5,24	12,21	1,58	11,53	0,79	6,73	9,02
Aragón	4,76	22,87	0,24	1,58	8,90	7,95	34,84	39,61	10,09	11,85	5,27	2,35	26,06	2,09	0,00	2,76	5,83	8,95
Asturias	30,68	9,00	0,47	5,82	14,34	15,64	44,98	45,92	16,19	9,44	2,44	2,94	12,12	2,74	0,00	0,47	3,39	8,02
Baleares	5,34	10,80	0,46	8,03	10,42	13,52	51,15	44,20	11,96	13,80	2,15	2,28	10,36	1,56	4,74	0,44	3,42	5,38
Canarias	2,84	10,28	0,42	4,07	8,81	11,86	70,76	39,50	7,19	15,32	2,61	2,83	3,42	4,59	3,04	6,35	0,92	5,21
Cantabria	3,44	12,36	1,60	6,06	7,13	9,66	53,70	45,46	13,41	13,03	2,84	4,32	10,69	0,23	3,47	0,23	3,71	7,17
Castilla y León	1,14	13,77	0,09	4,63	13,28	11,38	41,35	42,79	11,85	13,66	1,50	2,87	26,87	2,21	1,17	1,05	2,76	7,65
Castilla-Mancha	2,90	13,72	0,12	4,87	11,03	14,91	32,74	43,21	10,95	11,46	0,84	3,03	28,39	1,66	11,28	1,16	1,75	5,98
Cataluña	5,10	17,79	2,83	5,82	5,73	7,41	62,91	49,52	5,18	10,21	0,94	3,16	1,52	0,90	9,87	3,35	5,91	7,84
Extremadura	1,98	18,79	0,12	5,34	14,42	10,64	38,45	40,49	9,87	11,88	1,85	3,61	29,30	1,60	0,00	1,12	4,03	6,52
Galicia	2,21	11,73	0,28	4,83	6,44	11,25	60,77	39,46	7,25	17,24	1,74	3,12	7,27	1,31	8,97	2,85	5,07	8,23
La Rioja	5,06	13,37	1,33	5,23	16,03	9,67	47,04	43,07	15,70	9,39	2,87	12,85	8,01	1,90	0,00	0,11	3,96	4,41
Madrid	4,28	10,03	1,11	10,05	13,89	9,33	56,89	54,88	13,52	6,81	1,47	2,73	1,96	0,49	0,00	0,04	6,88	5,64
Murcia	3,08	11,58	0,72	8,07	10,18	9,04	57,32	50,10	8,37	7,45	1,93	3,49	14,61	2,09	0,11	0,17	3,69	7,99
Navarra	4,50	10,17	1,86	5,98	9,17	14,64	42,65	58,09	9,95	3,23	2,30	2,62	5,18	1,75	22,23	0,26	2,15	3,27
País Vasco*	4,01	5,53	7,26	1,53	4,01	6,36	63,97	9,92	5,81	7,55	0,93	1,38	5,58	0,94	0,53	64,90	7,90	1,89
Valencia	2,72	12,23	0,57	7,44	7,94	10,28	69,77	45,37	8,30	9,61	1,82	3,82	4,30	1,47	0,00	1,65	4,56	8,15

* En el País Vasco las Diputaciones Forales destinan el 80 por ciento gasto total a Transferencias a otras Administraciones Públicas.

Fuente: Liquidaciones Presupuestarias de las CCAA y de las EELL, ejercicio 2002. Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial (MEH).

Tabla 6. Comarcas, mancomunidades y consorcios (1995, 2000, 2005)

CCAA	1995			2000			2005		
	Com.	Man.	Cons.	Com.	Man.	Cons.	Com.	Man.	Cons.
Andalucía	0	73	71	0	82	115	0	88	254
Aragón	0	68	9	0	85	15	32	68	22
Asturias	0	13	9	0	14	13	0	17	14
Baleares	0	6	14	0	7	51	0	7	84
Canarias	0	9	7	0	17	16	0	20	17
Cantabria	0	6	0	0	9	2	0	18	4
Castilla y León	1	173	16	1	199	32	1	216	48
Castilla-La Mancha	0	91	14	0	111	18	0	122	30
Cataluña	41	76	86	41	77	151	41	75	247
Extremadura	0	45	9	0	78	14	0	83	25
Galicia	0	30	6	0	37	14	0	43	21
La Rioja	0	11	0	0	18	2	0	25	2
Madrid	0	29	14	0	33	24	0	41	38
Murcia	0	9	1	0	8	5	0	10	20
Navarra	0	50	5	0	56	10	0	64	11
País Vasco	7	36	16	7	35	21	7	36	28
Valencia	0	46	18	0	54	31	0	56	54
TOTAL	49	771	295	49	920	534	81	989	919

Fuente: Censo de Entes del Sector Público Local, MEH (1995 y 2000); Inventario del Sector Público Local, MEH (2005).

Tabla 7. Caracterización de las mancomunidades (2000)

CCAA	Nº Mun.	Nº Manc.	Nº Mun. Man.	% Mun. Man.	Pob. CA	Pob. Manc.	% Pob.
Andalucía	769	82	475	61,8	7.236.459	4.537.796	62,7
Aragón	730	85	643	88,1	1.183.234	417.421	35,3
Asturias	78	14	55	70,5	1.081.834	302.487	28,0
Baleares	67	7	44	65,7	796.483	270.470	34,0
Canarias	87	17	53	60,9	1.630.015	686.211	42,1
Cantabria	102	9	29	28,4	527.137	51.551	9,8
Castilla y León	2.247	199	1.844	82,1	2.484.603	1.627.071	65,5
Castilla-Mancha	918	111	739	80,5	1.716.152	1.083.554	63,1
Cataluña	946	77	418	44,2	6.147.610	5.026.420	81,8
Extremadura	382	78	350	91,6	1.069.419	818.139	76,5
Galicia	315	37	204	64,8	2.724.544	2.171.026	79,7
La Rioja	174	18	100	57,5	263.644	67.938	25,8
Madrid	179	33	144	80,4	5.091.336	788.121	15,5
Murcia	45	8	30	66,7	1.115.068	429.888	38,6
Navarra	272	56	258	94,9	530.819	528.229	99,5
País Vasco	250	35	175	70,0	2.098.628	1.202.015	57,3
Valencia	541	54	394	72,8	4.023.441	1.972.891	49,0
TOTAL	8102	920	5955	73,5	39720426	21981228	55,3

Fuente: Elaboración propia a partir del Censo de Entes del Sector Público Local, MEH (2000).

Tabla 8. Servicios mancomunados y consorciados (2000)*

Funciones	Servicios Mancomunados		Servicios Consorciados	
	Nº Mun.	% sobre Tot.Mun	Nº Mun.	% sobre Tot.Mun
Protección civil	2.069	25,5	1016	12,5
Acción Social	2.296	28,3	108	1,3
Hospitales, s.asistenciales y centros salud	833	10,3	21	0,3
Urbanismo y arquitectura	2.027	25,0	60	0,7
Saneamiento, abastecimiento y distrb.agua	2.698	33,3	698	8,6
Basuras y limpieza viaria	4.524	55,8	997	12,3
Medio ambiente	1.014	12,5	90	1,1
Otros servicios de bienestar comunitario	1.208	14,9	102	1,3
Promoción y difusión de la cultura	1.819	22,5	332	4,1
Educación física, deporte y esparcimiento	1.411	17,4	37	0,5
Carreteras, caminos y vías públicas	1.236	15,3	139	1,7
Comunicaciones	303	3,7	871	10,8
Información básica y estadística	1.950	24,1	57	0,7
Industria	1.231	15,2	451	5,6
Turismo	1.796	22,2	310	3,8

Fuente: Elaboración propia a partir del Censo de Entes del Sector Público Local, MEH (2000) y de Consorcios en los que participan las Entidades Locales y las Ciudades Autónomas, MEH (2001).

(*) Servicios vinculados a funciones que son desarrolladas mediante mancomunidades o consorcios en al menos un 10 por ciento de los municipios.

Tabla 9. Consorcios en los que participan EELL por tipos (2000)

CCAA	G.Loc.	%	IG	%	Mixtos	%	Total	%
Andalucía	73	63,5	23	20,0	19	16,5	115	100,0
Aragón	5	33,3	2	13,3	8	53,3	15	100,0
Asturias	1	7,7	2	15,4	10	76,9	13	100,0
Baleares	4	7,8	42	82,4	5	9,8	51	100,0
Canarias	12	75,0	4	25,0	0	0,0	16	100,0
Cantabria	0	0,0	1	50,0	1	50,0	2	100,0
Castilla y León	11	34,4	5	15,6	16	50,0	32	100,0
Castilla-La Mancha	10	55,6	2	11,1	6	33,3	18	100,0
Cataluña	45	29,8	33	21,9	73	48,3	151	100,0
Extremadura	2	14,3	3	21,4	9	64,3	14	100,0
Galicia	2	14,3	4	28,6	8	57,1	14	100,0
La Rioja	0	0,0	2	100,0	0	0,0	2	100,0
Madrid	1	4,2	17	70,8	6	25,0	24	100,0
Murcia	0	0,0	3	60,0	2	40,0	5	100,0
Navarra	4	40,0	2	20,0	4	40,0	10	100,0
País Vasco	11	52,4	6	28,6	4	19,0	21	100,0
Valencia	16	51,6	13	41,9	2	6,5	31	100,0
TOTAL	197	36,9	164	30,7	173	32,4	534	100,0

Fuente: Consorcios en los que participan las Entidades Locales y las Ciudades Autónomas, MEH (2001).

Tabla 10. Evolución de las transferencias de las CCAA a las EELL (transferencias corrientes y de capital)

CCAA	En miles de pesetas				
	1994	1996	1998	2000	2002
Andalucía	56.538.256	58.901.519	66.011.408	78.043.391	95.959.204
Aragón	13.319.677	12.864.854	13.642.998	18.944.225	20.164.943
Asturias	4.591.883	6.840.547	6.690.495	9.969.411	24.527.050
Baleares	2.449.924	3.848.204	8.313.159	11.100.035	15.496.267
Canarias	18.566.472	25.093.724	48.667.351	66.139.210	71.786.563
Cantabria	245.000	703.764	4.428.200	4.362.160	4.907.658
Castilla y León	10.770.378	14.323.421	16.604.748	23.574.890	40.021.587
Castilla-Mancha	19.716.271	23.403.007	26.293.626	29.604.205	40.760.114
Cataluña	37.442.839	34.567.591	42.073.784	45.307.331	64.339.177
Extremadura	6.682.075	17.920.205	15.388.929	15.209.819	27.648.789
Galicia	12.142.332	11.039.977	15.974.026	20.972.152	28.279.791
La Rioja	2.338.685	2.645.706	3.475.757	3.570.950	5.777.458
Madrid	19.697.952	21.462.678	24.454.521	34.043.335	37.426.012
Murcia	7.663.767	9.429.149	12.705.108	15.033.237	18.322.837
Navarra	24.535.283	25.688.063	30.185.369	35.693.794	43.457.156
País Vasco	12.738.219	13.612.594	23.799.263	27.142.475	57.987.251
Valencia	25.575.756	25.595.285	33.997.921	45.576.500	31.018.796

Fuente: Elaboración propia a partir de los presupuestos de las Comunidades Autónomas (serie 1993-2002), desglose de los capítulos de transferencias. Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales y Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial (MEH).

Tabla 11. Importancia relativa de las transferencias autonómicas (2002)

CCAA	% de las transferencias autonómicas destinadas a EELL	% sobre el total de ingresos locales
Andalucía	25,1	8,3
Aragón	25,0	9,7
Asturias	41,8	18,2
Baleares	43,7	9,1
Canarias	74,8	15,7
Cantabria	23,5	7,2
Castilla y León	28,0	10,1
Castilla-La Mancha	36,5	14,6
Cataluña	25,1	5,1
Extremadura	37,9	18,7
Galicia	16,5	9,5
La Rioja	38,5	13,6
Madrid	25,8	4,5
Murcia	40,1	12,4
Navarra	52,2	44,0
País Vasco	41,6	3,3
Valencia	12,3	4,6

Fuente: Elaboración propia a partir de los presupuestos de las CCAA y los presupuestos de las EELL (2002). Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial (MEH).

Tabla 12.

Fondos Autonómicos de Cooperación Local

CCAA	Número de fondos vigentes en la actualidad	Tipo de transferencias
Andalucía	Uno	Condicionadas
Aragón	Dos	Incondicionadas Condicionadas
Asturias	Información no disponible	
Baleares	Dos	Incondicionadas (sólo gastos de capital) Incondicionadas
Canarias	Uno	Incondicionadas Condicionadas
Cantabria	Uno	Condicionadas
Castilla y León	Dos	Condicionadas Condicionadas
Castilla-La Mancha	Dos	Condicionadas Incondicionadas
Cataluña	Dos	Condicionadas Incondicionadas
Extremadura	Dos	Incondicionadas Condicionadas
Galicia	Uno	Condicionadas
La Rioja	Uno	Condicionadas
Madrid	Tres	Condicionadas
Murcia	Uno	Condicionadas Incondicionadas (gastos corrientes y de capital)
Navarra	Uno	Incondicionadas
País Vasco	Uno (en cada Diputación Foral)	Incondicionadas Condicionadas
Valencia	Información no disponible	

Fuente: Elaboración Propia (datos actualizados en julio de 2005).

Tabla 13.

Órganos de cooperación

CCAA	Comisiones de Administración Local en las Asambleas	Órganos de la Admón. autonómica con competencia en administración local	Órganos consultivos autonómico-locales
Andalucía	NO	Consejería de Gobernación DG Administración local	Consejo Provincias (1982) Consejo Andaluz de Municipios (1988)
Aragón	NO	Consejería Presidencia DG Administración local	Consejo Local de Aragón(1995)
Asturias	NO	Consejería Presidencia DG Administración local	Comisión Asturiana de Administración Local (2001)
Baleares	Permanente no Legislativa General de Cabildos Insulares	Consejería de RR. Institucionales Servicio de Asesoramiento a CCLL	Comisión Técnica Interinsular (1989) Consejo Financiero Interinsular (2002)
Canarias	NO	Consj. Presidencia y Jus DG Administración local	Comisión Administración Territorial (1990)
Cantabria	NO	Consejería de RR.II. y Asuntos Europeos DG Administración local	Comisión de Administración Local (2004)
Castilla y León	NO	Consejería Presidencia y Administración Territorial DG Administración local	Consejo de Cooperación con las Provincias (1986) Consejo de Municipios, Comarcas y otros (1988)
Castilla-La Mancha	NO	Consejería de Administraciones Públicas DG Administración local	Consejo Regional de Provincias (1991) Consejo Regional de Municipios (1991)
Cataluña	Permanente Legislativa de Admón. Generalitat y Gobierno Local	Consejería Gobernación y Administraciones Públicas DG Administración local	Comisión de Cooperación Local (1987) Comisión de Gobierno Local (1987)
Extremadura	NO	Consj. Desarrollo Rural DG Administración local	Comisión Coordinación con las Provincias (1990)
Galicia	NO	Consejería de Justicia, Interior y Administración Local DG Administración local	Comisión Gallega de Coop. Provincial (1989) Comisión Gallega de Cooperación Local (1997)
La Rioja	NO	Consejería de AA.PP. y Política Local DG Administración local	Consejo Riojano de Cooperación Local (2003)
Madrid	NO	Consejería Presidencia DG Administración local	NO
Murcia	NO	Consejería Presidencia DG Administración local	Consejo Regional de Cooperación Local (1994)
Navarra	Permanente Legislativa de Administra. Local	Consejería (Departamento) de Administración Local	Comisión Foral de Régimen Local (1990)
País Vasco	NO	Consejería de Vicepresidencia DG de Administración local	Consejo Municipal de Euskadi (1994) Consejo Territorial de Finanzas Guipúzca (1994) Consejo Territorial de Finanzas de Vizca (1996) Consejo de Admón. Local y Finanzas Álava (1996)
Valencia	NO	Consj. Justicia y AA.PP. DG Administración local	NO

Fuente: elaboración propia (datos actualizados en julio de 2005).

GRUPO DE TRABAJO 21:

Experiencias de gobierno multinivel en España.

Tabla 14. Mancomunidades según el número de municipios mancomunados (2005)

<i>Nº Municipios mancomunados</i>	<i>AND.</i>		<i>CAT.</i>		<i>EXT.</i>		<i>C. VAL.</i>	
	<i>Nº Man.</i>	<i>%Man.</i>	<i>Man.</i>	<i>%Man.</i>	<i>Man.</i>	<i>%Man.</i>	<i>Man.</i>	<i>%Man.</i>
Hasta 5	33	37,5	42	56,0	38	45,8	23	41,1
Entre 6 y 10	29	33,0	18	24,0	26	31,3	16	28,6
Más de 10	26	29,5	15	20,0	19	22,9	17	30,4
TOTAL	88	100,0	75	100,0	83	100,0	56	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir del Inventario del Sector Público Local, MEH (2005).

Tabla 15. Servicios mancomunados (2005)*

<i>FUNCIONES</i>	<i>AND.</i>		<i>CAT.</i>		<i>EXT.</i>		<i>C. VAL.</i>	
	<i>Man.</i>	<i>%</i>	<i>Man.</i>	<i>%</i>	<i>Man.</i>	<i>%</i>	<i>Man.</i>	<i>%</i>
Administración General	3	3,4	2	2,7	2	2,4	8	14,3
Protección civil	10	11,4	4	5,3	7	8,4	9	16,1
Acción Social	14	15,9	6	8,0	19	22,9	30	53,6
Promoción de empleo	11	12,5	0	0,0	7	8,4	5	8,9
Promoción y reinserción social	6	6,8	8	10,7	9	10,8	10	17,9
Hospitales, s.asistenc., centros salud	8	9,1	6	8,0	1	1,2	17	30,4
Acciones públicas relativas a la salud	2	2,3	2	2,7	4	4,8	8	14,3
Enseñanza	6	6,8	7	9,3	4	4,8	17	30,4
Vivienda	3	3,4	1	1,3	2	2,4	1	1,8
Urbanismo y arquitectura	22	25,0	9	12,0	9	10,8	8	14,3
Saneamiento, abast. y dist.agua	31	35,2	24	32,0	31	37,3	18	32,1
Basuras y limpieza viaria	39	44,3	24	32,0	25	30,1	21	37,5
Medio ambiente	17	19,3	4	5,3	6	7,2	19	33,9
Otros servicios de bienestar com.	8	9,1	9	12,0	1	1,2	9	16,1
Promoción y difusión de la cultura	19	21,6	9	12,0	8	9,6	24	42,9
Educación física, deporte y esparcimien.	15	17,0	10	13,3	11	13,3	19	33,9
Carreteras, caminos y vías públicas	22	25,0	7	9,3	19	22,9	11	19,6
Transp. terrestre, marítimo, fluvial, aéreo	6	6,8	4	5,3	2	2,4	10	17,9
Comunicaciones	0	0,0	5	6,7	3	3,6	6	10,7
Desarrollo agropecuario	1	1,1	0	0,0	2	2,4	10	17,9
Información básica y estadística	15	17,0	6	8,0	7	8,4	29	51,8
Administración Financiera	4	4,5	0	0,0	3	3,6	8	14,3
Comercio interior	0	0,0	1	1,3	0	0,0	9	16,1
Agricultura, ganadería y pesca	5	5,7	1	1,3	1	1,2	9	16,1
Industria	30	34,1	7	9,3	10	12,0	16	28,6
Turismo	21	23,9	6	8,0	17	20,5	22	39,3

Fuente: Elaboración propia a partir del Inventario del Sector Público Local, MEH (2005).

(*) Servicios vinculados a funciones que son desarrolladas por al menos el 10 por ciento de las mancomunidades en alguna de las CCAA seleccionadas.

Tabla 19. **Servicios consorciados (2005)***

<i>Funciones</i>	<i>AND.</i>		<i>CAT.</i>		<i>EXT.</i>		<i>C.VAL.</i>	
	<i>Con.</i>	<i>%</i>	<i>Con.</i>	<i>%</i>	<i>Con.</i>	<i>%</i>	<i>Con.</i>	<i>%</i>
Promoción de empleo	97	38,3	3	1,2	0	0,0	4	7,5
Saneamiento, abast. y dist. agua	16	6,3	5	2,0	0	0,0	6	11,3
Basuras y limpieza viaria	28	11,1	18	7,4	0	0,0	4	7,5
Otros servicios de bienestar comunita.	9	3,6	4	1,6	7	28,0	2	3,8
Promoción y difusión de la cultura	27	10,7	42	17,2	10	40,0	10	18,9
Comunicación social y participación	85	33,6	2	0,8	0	0,0	1	1,9
Información básica y estadística	90	35,6	5	2,0	0	0,0	0	0,0
Industria	112	44,3	42	17,2	4	16,0	7	13,2
Turismo	19	7,5	33	13,5	0	0,0	6	11,3

Fuente: Elaboración propia a partir del Inventario del Sector Público Local, MEH (2005).

(*) Servicios vinculados a funciones desarrolladas por al menos un 10 por ciento de los consorcios en alguna de las CCAA seleccionadas

Tabla 20. **Conorcios según el número de actividades desarrolladas (2005)**

<i>Nº de actividades desarrolladas</i>	<i>AND.</i>		<i>CAT.</i>		<i>EXT.</i>		<i>C. VAL.</i>	
	<i>Con.</i>	<i>%Con.</i>	<i>Con.</i>	<i>%Con.</i>	<i>Con.</i>	<i>%Con.</i>	<i>Con.</i>	<i>%Con.</i>
1 o 2	131	51,8	193	79,8	21	84,0	52	98,1
Entre 3 y 5	31	12,3	47	19,4	4	16,0	1	1,9
Más de 5	91	36,0	2	0,8	0	0,0	0	0,0
TOTAL	253	100,0	242	100,0	25	100,0	53	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir del Inventario del Sector Público Local, MEH (2005).

Tabla 21. Servicios comarcalizados. Cataluña (2005)*

Funciones	Nº Comarcas
Acción Social	5
Promoción y reinserción social	8
Hospitales, s.asistenciales y centros salud	12
Enseñanza	11
Otros servicios de educación	30
Basuras y limpieza viaria	17
Medio ambiente	17
Promoción y difusión de la cultura	18
Arqueología y protección del patrimonio	8
Infraest. básicas y transportes	6
Recursos hidráulicos	5
Comunicaciones	7
Mejora del medio natural	9
Investigación científica, técnica y aplicada	7
Administración financiera	5
Agricultura, ganadería y pesca	8
Industria	36
Turismo	32

Fuente: Elaboración propia a partir de Inventario del Sector Público Local (MEH).

*Servicios vinculados a funciones en las que están implicadas al menos cinco comarcas.