

CAPÍTULO LAS RELACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN ANDALUZA
QUINTO CON OTRAS ADMINISTRACIONES

José Luis Rivero Ysern
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Hispalense

1. A MODO INTRODUCTORIO.....	323
2. EL MARCO ESTATUTARIO DE LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS. EL SISTEMA COOPERATIVO DEL ESTATUTO DE ANDALUCÍA	324
3. RELACIONES COMUNIDAD AUTÓNOMA-UNIÓN EUROPEA	325
3.1. Participación en las decisiones europeas vía informe.....	325
3.2. El deber de información.....	327
3.3. Participación directa.....	327
3.4. Desarrollo y aplicación del derecho de la Unión por parte de la Junta de Andalucía.	328
4. RELACIONES COMUNIDAD AUTÓNOMA-ESTADO	329
4.1. La inoportuna omisión del principio de coordinación	329
4.2. Las relaciones interadministrativas de cooperación: modalidades.....	331
5. RELACIONES COMUNIDAD AUTÓNOMA-ADMINISTRACIONES LOCALES.....	336
5.1. Necesidad de redefinir el papel cooperativo de las Diputaciones provinciales.....	338
5.2. El órgano de relación de la Junta de Andalucía y los Entes locales	340
6. COOPERACIÓN INTERADMINISTRATIVA Y DIRECTIVA DE SERVICIOS.....	345

1. A MODO INTRODUCTORIO

Pasados treinta años de la entrada en vigor de nuestra Constitución y tras los mismos años de experiencia autonómica, de nuestra reforma territorial del Estado, puede parecer exagerado afirmar que el sistema de organización territorial español sufre hoy de parecidos males a los que padecía cuando se puso en marcha. Sin embargo es así, al menos a nuestro parecer.

Resumamos:

Las tensiones nacionalistas, la interpretación de un modelo autonómico previsto para dar salida a las reivindicaciones vascas y catalanas que modificó los presupuestos políticos del consenso constitucional y el tenor literal del artículo 152 CE generalizando el proceso de descentralización política, esas tensiones, repetimos, no han cesado. La tensa espera que vivimos a la fecha de cerrar este trabajo pendientes de la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto catalán, recuerda la situación política de los primeros años de puesta en marcha de nuestro Estado de las autonomías.

La formulación del principio de autonomía local plasmada en la Ley Básica de Régimen Local y basada en la idea de participación es tan poco convincente hoy como hace veinte años.

Esta formulación se mantiene pese a los finos ataques de la doctrina que reivindica una autonomía política. Parece ya una comunis opinio que la formulación defensiva de la autonomía local no lleva más que al desconocimiento de esa autonomía. Lejos de esta idea se reivindica una autonomía política que tiene como presupuesto competencias propias, específicas y financiación incondicionada y suficiente.

Esta idea que poco a poco se abre camino es difícil que cale en la mentalidad de algunos de nuestros dirigentes.

Y, finalmente, seguimos con una estructuración de nuestro modelo territorial no acorde a las exigencias de la Unión Europea en cuanto a cooperación e interdependencia se refiere. La negativa –cerril- ciudadana y de no pocos dirigentes políticos, a aceptar y entender que un mecanismo tan complejo como el diseñado en nuestra España de las Autonomías no puede funcionar sin un impulso común, sin una lealtad al propio sistema constitucional y sin un trabajo en común, sigue dando sus desastroso frutos en la práctica.

Nada de esto ha cambiado para nuestra desgracia. La reciente crisis económica no es ajena a estos vicios sin corregir y algunos especialistas en economía opinan que muy probablemente esta profunda crisis no pueda superarse, o al menos lo hará con mayor dificultad, si no se solventan estas cuestiones y se deja de considerar estos desajustes como “parte de nuestro modo de ser y hacer las cosas”.

Estas páginas van dedicadas a reflexionar sobre la tercera de las cuestiones apuntadas. Estas breves páginas quieren ser una nueva llamada a insistir en la *necesidad de las relaciones administrativas de cooperación, del principio cooperativo* y de como afronta el tema nuestro ordenamiento autonómico.

2. EL MARCO ESTATUTARIO DE LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS. EL SISTEMA COOPERATIVO DEL ESTATUTO DE ANDALUCÍA

Nuestra Norma Institucional Básica Autonómica, la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía regula el tema que nos ocupa de forma dispersa.

El primero de los preceptos estatutario que queremos destacar, por lo que luego se explicará, es el artículo diez, donde se enumeran los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma que, en su párrafo nueve, considera como tal objetivo *la convergencia con el resto del Estado y de la Unión Europea, promoviendo y manteniendo las necesarias relaciones de colaboración con el Estado y las demás Comunidades y Ciudades Autónomas*, y propiciando la defensa de los intereses andaluces ante la Unión Europea.

De forma más explícita y directa, los artículos 89 y 90 del Estatuto. El artículo 89 dedicado a la estructura territorial nos indica, en su párrafo 2, que:

“la Administración de la Comunidad Autónoma y las Administraciones locales ajustarán sus relaciones a los principios de información mutua, coordinación, colaboración y respeto a los ámbitos competenciales correspondientes determinados en el presente Estatuto, en la legislación básica del Estado y en la normativa autonómica de desarrollo, con plena observancia de la garantía institucional de la autonomía local reconocida por la CE y la Carta Europea de la Autonomía Local.”

Y en el artículo 90, dedicado a los Principios de la organización territorial se declara que:

“la organización territorial de Andalucía se regirá por los principios de autonomía, responsabilidad, cooperación, desconcentración, descentralización, subsidiariedad, coordinación, suficiencia financiera y lealtad institucional.”

Ambos preceptos formulan los principios que deben presidir las relaciones administrativas. Es ineludible aplaudir al Estatuto en esta formulación. Tan ineludible el aplauso como ineludible la crítica ante la ausencia en estos preceptos de los instrumentos concretos para hacer efectivos estos principios.

Efectivamente, cuales sean las técnicas, los objetivos y ámbitos materiales preferentes de esa cooperación y coordinación no se establece en el Estatuto. Una grave laguna y una gran ocasión perdida.

Este absurdo vacío se subsana en el Título IX del Estatuto donde se regulan las relaciones institucionales.

Con carácter previo hay que citar el inútil artículo 88 en el que se afirma que *“la coordinación de la Junta de Andalucía con el Estado se llevará a cabo a través de los mecanismos multilaterales y bilaterales previstos en el Título IX .*

Y el artículo 133 en el que de forma programática se establece que:

“la Administración de la Junta de Andalucía sirve con objetividad al interés general y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, eficiencia, racionalidad organizativa, jerarquía, simplificación de procedimientos, desconcentración, coordinación, cooperación, imparcialidad, transparencia, lealtad institucional, buena fe, protección de la confianza legítima, no discriminación y proximidad a los ciudadanos, con sujeción a la CE al Estatuto y al resto del ordenamiento jurídico.”.

Si se examina el Título IX se observa ya una mayor concreción en el sistema que se diseña. En el Título IX el sistema y los mecanismos se definen de forma clara.

Preceptúa así el artículo 219 que:

“1. En el marco del principio de solidaridad las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con el Estado se fundamentan en la colaboración, cooperación, lealtad institucional y mutuo auxilio. 2. Para los asuntos de interés específico de la Comunidad Autónoma se establecerán los correspondientes instrumentos bilaterales de relación. En los asuntos de interés general, Andalucía participará a través de los procedimientos o en los órganos multilaterales que se constituyan.”.

3. RELACIONES COMUNIDAD AUTÓNOMA- UNIÓN EUROPEA

3.1. Participación en las decisiones europeas vía informe

En primer lugar, el Estatuto afronta con decisión un tema habitualmente delicado y conflictivo cual es las relaciones de la Comunidad Autónoma y la Unión Europea, relación en la que, necesariamente, se encuentra también presente el Estado.

El artículo 218 con el que se abre el tratamiento de esta cuestión es un tanto decepcionante y superfluo:

“En los supuestos previstos en el presente Título, la Comunidad Autónoma de Andalucía participará en las decisiones o instituciones del Estado y de la Unión Europea de acuerdo con lo que establezcan en cada caso las Constitución, la legislación del Estado y la normativa de la Unión Europea.”.

Para tal viaje no se necesitan alforjas.

Sin embargo tal impresión desaparece si se examinan los artículos 231 a 239 inclusivos del Estatuto. Según el primero de estos preceptos, la Comunidad Autónoma participa en la formación de la posición del Estado ante la Unión Europea en los asuntos relativos a las competencias o a los intereses de Andalucía, en los términos que establecen el presente Estatuto y la legislación sobre la materia.

Según la naturaleza de los asuntos esta participación se efectuará de distinta forma. De forma bilateral, si los asuntos le afectan exclusivamente. En los demás casos, la participación se realizará en el marco de los procedimientos multilaterales que se establezcan.

Imprecisa y de escaso rigor jurídico es la determinación del alcance de la decisión autonómica. Según el párrafo tercero del precepto que comentamos, la posición expresada por la Comunidad Autónoma :“es *determinante* en la formación de la posición estatal si afecta a sus competencias exclusivas y si de la propuesta o iniciativa europeas se pueden derivar consecuencias financieras o administrativas de singular relevancia para Andalucía. Si esta posición no *la acoge* el Gobierno del Estado, éste debe motivarlo ante la Comisión Junta de Andalucía-Estado. En los demás casos dicha posición deberá ser oída por el Estado.” Sobre el alcance de estas expresiones y su ambigüedad se ha manifestado la doctrina.

Rodríguez Vergara considera que en ningún caso debe entenderse vinculante para el Estado la opinión de la Junta dado el simple deber de motivar la no acogida por el Estado de tal posición¹. Esta parece la postura mayoritaria.

Personalmente me parece incongruente establecer un mecanismo de participación bilateral en la toma de decisiones en la que una de las partes puede prescindir de la decisión de la otra en materias en las que están afectas sus competencias exclusivas y existe, además, una afección de índole financiera de singular relevancia para Andalucía.

En mi opinión la interpretación debe ser exactamente la contraria. El precepto define el supuesto de hecho que determina la prevalencia de la opinión de la Comunidad Autónoma de la siguiente forma

- 1 Afectación de competencias exclusivas, es decir competencias recogidas en el art. 42.2.1, del EAA. Que las define como:

1 El “Giro colaborativo”: nuevas oportunidades y viejos problemas en la regulación estatutaria de las relaciones intergubernamentales. *Centro de estudios Andaluces*; Consejería de Presidencia de la Junta de Andalucía

“Competencias exclusivas, que comprenden la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, íntegramente y sin perjuicio de las competencias atribuidas al Estado en la Constitución. En el ámbito de sus competencias exclusivas, el derecho andaluz es de aplicación preferente en su territorio sobre cualquier otro, teniendo en estos casos el derecho estatal carácter supletorio.

- 2 No afectación de forma relevante a una pluralidad de Comunidades. A nuestro modo de ver, en tal supuesto, en la práctica, es difícil encajar el supuesto de competencia exclusiva.

Pues bien si tal es el supuesto de hecho, si estas dos son las notas que lo acompañan, la consecuencia, siempre a nuestro modo de ver; es que la opinión autonómica debería tener la consideración de un informe vinculante.

Si por el contrario no se dan estos presupuestos, el Estado entenderá el informe como no vinculante y oirá simplemente a la Comunidad.

La necesaria motivación en la Comisión Bilateral no debe entenderse como la motivación de la denegación sino como la motivación de la discrepancia ante supuestos de hecho que por su naturaleza no deberían dar lugar a dudas.

En última instancia lo cierto es que el tema acabaría resolviéndose en la Comisión Bilateral con lo que la interpretación jurídica se diluye en la dinámica política en el seno de la Comisión.

3.2. El deber de información

El Estatuto recoge en su artículo 233 una de las más importantes manifestaciones del deber de cooperación institucional: el deber de información. El Estado ha de informar a la Junta de Andalucía de las iniciativas, las propuestas y proyectos normativos y las decisiones de tramitación en la Unión Europea, así como de los procedimientos que se sigan ante los órganos judiciales europeos en los que España sea parte, en lo que afecte al interés de Andalucía, conforme a lo establecido en la normativa estatal. La Junta de Andalucía podrá dirigir al Estado las observaciones y propuestas que estime convenientes.

3.3. Participación directa

Y finalmente se contempla en el Estatuto la participación directa de la Junta en las instituciones de la Unión. El artículo 234 establece en su primer apartado que la Junta de Andalucía participa en las delegaciones españolas ante las instituciones de la Unión Europea en defensa y promoción de sus intereses y para favorecer la necesaria integración de las políticas autonómicas con las estatales y las europeas. Especialmente, participa ante el Consejo de Ministros y en los procesos de consulta y preparación del Consejo y la Comisión, cuando se traten asuntos de la competencia legislativa de la Junta de Andalucía, en los términos que se establezcan en la legislación correspondiente.

Cuando se refiera a competencias exclusivas de la Junta de Andalucía, (no por tanto competencias compartidas basadas en la fórmula Bases- Desarrollo), la participación prevista en el apartado anterior permitirá, previo acuerdo y por delegación, ejercer la representación y la presidencia de estos órganos, atendiendo a lo previsto en la normativa que resulte de aplicación. El artículo 236, por cierto, prevé la existencia de una Delegación Permanente de la Junta de Andalucía en la Unión Europea como órgano administrativo de representación, defensa y promoción de sus intereses ante las instituciones y órganos de la misma, así como para recabar información y establecer mecanismos de relación y coordinación con los mismos.

3.4. Desarrollo y aplicación del derecho de la Unión por parte de la Junta de Andalucía

Especialmente importante es la previsión de desarrollo y aplicación del derecho de la Unión por parte de la Junta de Andalucía. Establece el artículo 235 EAA lo siguiente:

“1. La Junta de Andalucía desarrolla y ejecuta el derecho de la Unión Europea en las materias de su competencia, de acuerdo con lo que establezca una ley del Parlamento de Andalucía.

2. En el caso de que la Unión Europea establezca una legislación que sustituya a la normativa básica del Estado, la Junta de Andalucía podrá adoptar la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas.

El precepto contiene dos previsiones distintas como puede verse.

La primera es la posibilidad de desarrollo autonómico del Derecho comunitario. Tal previsión es aceptable y deseable dado que, tanto las directivas como los reglamentos, son susceptibles de ejecución.

La segunda, sin embargo, suscita dudas en cuanto a su constitucionalidad. Es cierto que se puede dar el caso de una atribución constitucional al Estado de una competencia que, a su vez es objeto de tratamiento comunitario y que esta situación puede llevar a una afección de competencias autonómicas. La previsión del Estatuto puede sin embargo llevar a la situación opuesta, a la afectación de la competencia estatal².

2 Ver Rodríguez Vergara, op cit, pags 18 y 19 al respecto.

4. RELACIONES COMUNIDAD AUTÓNOMA – ESTADO

4.1. La inoportuna omisión del principio de coordinación

El nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía, como ha ya advertido Fernandez Allés³, regula las relaciones institucionales con el Estado partiendo de los principios del artículo 219 en el que los términos colaboración y cooperación se identifican y en el que el principio de coordinación está ausente siendo, como es, un principio presente en la teoría constitucional sobre las relaciones intergubernamentales, que han sido definidas por el Tribunal Constitucional a partir del reconocimiento de unas «potestades de coordinación que persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema» (STC 32/1983).

Es esta una omisión consciente que mantiene la misma postura mantenida con anterioridad por la LAJA que en sus artículos 8 y siguientes omite este principio como principio rector de las relaciones inter administrativas limitando su juego al marco de las relaciones interorgánicas .

Las relaciones interadministrativas están construida en el nuevo Estatuto sobre la base de los principios de solidaridad, lealtad y colaboración, principio este que es un deber general al que tienen que someterse necesariamente las actuaciones de los poderes públicos, en una suerte de razón y criterio inspirador fundamental, para el correcto funcionamiento del sistema de distribución de competencias que no es preciso justificar en preceptos concretos (STC 18/1982, de 4 de mayo; 80/1985, de 4 de julio; 17/1991, de 31 de febrero. Este deber constitucional fue concretado legalmente por la LBRL -art. 55- al regular las relaciones entre las Administraciones del Estado y autonómicas de un lado, y las Entidades Locales, de otro. Y, posteriormente, la LPAC -art. 4- generalizó las disposiciones de la LBRL para todas las relaciones interadministrativas.

La Ley 4/1999, además de añadir en art. 9.2 al anterior principio de cooperación el de colaboración, positivó en el 4.1 el deber de lealtad institucional, como una concreción del principio general de buena fe, y que había sido reconocido por la doctrina constitucional.

La Ley 4/1999 da a este deber un alcance amplio, comprensivo tanto de la dimensión negativa del deber de colaboración –deber de lealtad institucional en sentido estricto- como de su dimensión negativa –deberes de información y asistencia o apoyo-.

3 Fernandez Allés Jose J. "Las Relaciones Intergubernamentales en el Nuevo estatuto de Autonomía de Andalucía. *Revista de Derecho Político*, UNED nº. 70, año 2007.

Es necesario destacar y recordar la vigencia de este principio de coordinación. Efectivamente, en ocasiones, las vías y técnicas de cooperación son insuficientes para garantizar la necesaria coherencia y compatibilidad de las actuaciones públicas sobre un sector o materia.. En este sentido, por ejemplo, la LBRL -art. 7.2- declara que, aun cuando las competencias propias de las Entidades Locales se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, debe atenderse la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas.

Según el Tribunal Constitucional -STC 214/1989-, la cooperación y la coordinación tienen como nexo común el ser técnicas que se orientan a flexibilizar y prevenir las disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias, pero sin alterar la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de las entidades en relación. Ahora bien, mientras la cooperación es el campo del acuerdo en pie de igualdad, de la voluntariedad, el Tribunal Constitucional señala que toda coordinación conlleva un cierto *poder de dirección*, consecuencia de la *posición de superioridad* en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado, de modo que hay presente en la coordinación una cierta *imposición*, un carácter forzoso. Por esta razón, la coordinación está sujeta a diversos requisitos limitaciones.

En este sentido:

- es preciso que las actividades de cada Administración trascienda el propio interés propio.
- El Tribunal Constitucional –STC 27/1987- tiene declarado que “la coordinación constituye un límite al pleno ejercicio de las competencias propias de las Corporaciones Locales y como tal, en cuanto que afecta al alcance de la autonomía local constitucionalmente garantizada, sólo puede producirse en los casos y con las condiciones previstas en la Ley”
- la coordinación no supone una sustracción o menoscabo de las competencias sometidas a la misma; antes bien, presupone lógicamente la titularidad de las competencias en favor de la entidad coordinada -STC 27/1987-. La función de la coordinación es la integración de los actos parciales en la globalidad del sistema administrativo, con objeto de garantizar la coherencia del sistema administrativo globalmente considerado. La coordinación debe tener por finalidad “la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en diversos aspectos y la acción conjunta de las distintas Administraciones públicas en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración en la globalidad del sistema es decir, la compatibilidad de las acciones de las distintas Administraciones Públicas entre sí, de manera que la eficacia del conjunto del sistema no se vea gravemente comprometida o perturbada por actuaciones contradictorias o que no se produzcan vacíos o lagunas en la actuación administrativa.

Esto es así por mandato constitucional. La omisión del principio de coordinación es sencillamente inútil por ser implícita y constitucionalmente exigible.

4.2. Las relaciones interadministrativas de cooperación. Modalidades

Sobre el alcance y distinción de los conceptos cooperación-colaboración-coordinación hay diversos trabajos doctrinales⁴.

Me parece especialmente clarificante la opinión del Profesor Parejo Alfonso L. en un importante trabajo pendiente de publicación en las Actas del Primer Congreso Europeo sobre Organización Territorial y Administración Local. Sevilla 2008⁵.

Señala Parejo: "El problema que para la interpretación constitucional plantean estos tres conceptos básicos radica en que todos ellos (véase el Diccionario de la Real Academia de la Lengua) *significan simultáneamente*: la acción misma de colaborar, cooperar y coordinar, de un lado, y el efecto de esa acción (estado resultante), de otro lado.

Lo que diferencia, pues, la coordinación (como acción) es que supone un *plus* (el consistente en concertar medios, esfuerzos, etc.. para la acción en común) respecto tanto de la cooperación, que alude sólo al obrar juntamente con otro u otros para un mismo fin, y la colaboración, cuyo significado no va más allá del de trabajar con otra u otras personas en la realización de una obra, es decir, de contribuir o ayudar con otros al logro de un fin. Ese *plus* diferenciador, pues *alguien tiene que concertar, ordenar*, hace de la coordinación una *colaboración-cooperación ordenada, concertada en la acción por relación al resultado*. Sin él la colaboración-cooperación une sólo en el fin (no en los medios).

Esta primera aproximación permite ya afirmar que, no sólo la coordinación (como se sigue de la doctrina del Tribunal Constitucional y, con ella, de la científica), sino también la colaboración y la cooperación, es decir, las tres categorías consideradas, son, desde la Constitución y en cuanto *institutos del Derecho de la organización, simultáneamente: principios* (referidos a las condiciones de la acción y al estado resultante de la misma) y *elementos del status de los poderes públicos* (las organizaciones administrativas en tanto que sujetos) y, por proyección, también del *régimen jurídico de las potestades-competencias de éstos* (ofreciéndose en tal sentido como *deberes*). Lo que no niega la diferenciación de la coordinación.

Lo que determina esa diferenciación y hace, por ello, la peculiaridad de la coordinación, es el *plus* antes aludido, que le hace incluir -superándolos- los momentos propios de la colaboración y la cooperación (la coordinación se puede alcanzar colaborando, cooperando o coordinando), revela su importancia para la unidad constitucional.

4 Nos hemos pronunciado sobre esta cuestión en diversas ocasiones. Véase nuestro trabajo "El principio de cooperación en la esfera local en "Desarrollo del principio de colaboración en el Estado de las Autonomías. VII Jornadas de Estudio del gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía VII. IAAP 2004.

5 "Notas para una construcción dogmática de las relaciones interadministrativas", en prensa a la fecha de cerrarse este trabajo y cuyas galeradas utilizo abusando de la amistad del prof. Parejo y en cuanto organizador del referido congreso y coordinador de la obra junto con los profesores Encarnación Montoya Rodríguez, Antonio J. Sánchez Sáez y Juan A. Carrillo Donaire.

Las relaciones de cooperación en el Estatuto se contemplan, como, hemos indicado, en el artículo 221 en el que se indica que, "En el marco del principio de solidaridad las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con el Estado se fundamentan en la colaboración, cooperación, lealtad institucional y mutuo auxilio".

Este precepto contempla la doble modalidad de cooperación: bilateral y multilateral. Indica el párrafo 2 del precepto citado que:

"Para los asuntos de interés específico de la Comunidad Autónoma se establecerán los correspondientes instrumentos bilaterales de relación. En los asuntos de interés general, Andalucía participará a través de los procedimientos o en los órganos multilaterales que se constituyan."

4.2.1. Cooperación multilateral

Escaso tratamiento recibe en el Estatuto este tipo de cooperación que queda relegada a posibles convenios y acuerdos de cooperación, cada vez más escasos. Los convenios de cooperación horizontal entre Comunidades Autónomas no han logrado afianzarse, quizá por el complejo mecanismo parlamentario de aprobación. En el año 2000 no llegaron a veinte.

La L.A.J.A. regula por su parte en su artículo 9 los convenios de colaboración interadministrativa:

En las relaciones entre la Administración de la Junta de Andalucía y el resto de Administraciones Públicas, el contenido del deber de colaboración se desarrollará – dice el precepto- a través de los instrumentos y procedimientos que se establezcan de manera voluntaria. Si estas relaciones tienen como finalidad la toma de decisiones conjuntas que permitan una actividad más eficaz de las Administraciones en asuntos que les afecten, se ajustarán a los instrumentos y procedimientos de cooperación con la Administración del Estado que se contemplan en la normativa estatal básica sobre régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Esto es, la Ley 30/92.

Los artículos 55 LrBRL y 4 LRJPAC, incluyen los siguientes deberes más específicos:

- respetar el ejercicio legítimo de otras competencias;
- ponderar, en el ejercicio legítimo de las propias competencias, la totalidad de los intereses públicos implicados (en particular, aquéllos cuya gestión esté encomendada a otras Administraciones públicas);
- facilitar toda la información sobre la propia actividad desplegada en ejercicio de las propias competencias;
- prestar, en el ámbito propio, la cooperación y la asistencia activas que otras Administraciones públicas puedan recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias propias.

La aprobación, modificación o extinción de convenios de colaboración corresponde a la persona titular de cada Consejería en el ámbito de sus competencias, salvo que el Consejo de Gobierno disponga otra cosa.

Si se trata de convenios y acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación conjunta de servicios propios y acuerdos de cooperación, les será de aplicación lo establecido en el párrafo anterior pero con las especialidades previstas en el Estatuto de Autonomía para Andalucía.

La regulación de los convenios y acuerdos de cooperación se encuentra en el Estatuto en los artículos 226 y 227 con un protagonismo del Parlamento Andaluz que probablemente vaya en detrimento de funciones del Consejo de Gobierno, como observa Rodríguez -Vergara Cíaz. (Nota 6) = Angel Rodríguez-Vergara Díaz. Op. Cit. Pag 22).

Artículo 226 EAA

1. En los supuestos, condiciones y requisitos que determine el Parlamento, la Comunidad Autónoma de Andalucía puede celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación conjunta de servicios propios de las mismas. En todo caso, el Parlamento dispondrá de mecanismos de control y seguimiento de lo acordado.

2. El Parlamento comunicará a las Cortes Generales, a través de su Presidente, la celebración, en su caso, de los convenios previstos en el apartado anterior, que entrarán en vigor a los sesenta días de tal comunicación. Si las Cortes Generales o alguna de las Cámaras formularan objeciones en dicho plazo, a partir de la recepción de la comunicación, el convenio deberá seguir el trámite previsto en el apartado siguiente de este artículo.

3. El Parlamento habrá de solicitar autorización de las Cortes Generales para concertar acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas. Compete al Parlamento determinar el alcance, la forma y el contenido de dichos acuerdos.

4. Los convenios y los acuerdos suscritos por la Junta de Andalucía con otras Comunidades Autónomas deben publicarse en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma.

Artículo 227. EAA Convenios de carácter cultural.

El Consejo de Gobierno podrá suscribir convenios para la celebración de actos de carácter cultural en otras Comunidades y Ciudades Autónomas, especialmente dirigidos a los residentes de origen andaluz.

Como instrumentos orgánicos cabe citar:

- el Consejo de Política Fiscal y Financiera, en las materias que afecten, entre otras, al sistema estatal de financiación.
- la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Comunidad Autónoma.
- La Comisión es el órgano bilateral de relación entre el Estado y la Comunidad Autónoma en el ámbito de la financiación autonómica. Le corresponde la concreción, aprobación, actualización y el seguimiento del sistema de financiación, así como la canalización del conjunto de relaciones fiscales y financieras de la Comunidad Autónoma y el Estado. De forma más concreta se la asigna a la Comisión:
- Acordar el alcance y condiciones de la cesión de tributos de titularidad estatal y, especialmente, los porcentajes de participación en el rendimiento de los tributos estatales cedidos parcialmente.
- Establecer los mecanismos de colaboración entre la Administración Tributaria de Andalucía y la Administración Tributaria del Estado, así como los criterios de coordinación y de armonización fiscal de acuerdo con las características o la naturaleza de los tributos cedidos.
- Negociar el porcentaje de participación de Andalucía en la distribución territorial de los fondos estructurales europeos.
- Estudiar las inversiones que el Estado realizará en la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Acordar la valoración de los traspasos de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma.
- Establecer los mecanismos de colaboración entre la Comunidad Autónoma y la Administración General del Estado que sean precisos para el adecuado ejercicio de las funciones de revisión en vía económico-administrativa.
- Acordar los mecanismos de colaboración entre la Comunidad Autónoma y el Estado para el ejercicio de las funciones en materia catastral.

La Comisión Mixta propondrá además las medidas de cooperación necesarias para garantizar el equilibrio del sistema de financiación cuando pueda verse alterado por decisiones legislativas estatales o de la Unión Europea.

4.2.2. Cooperación bilateral

Si bien criticada por algunos autores en la medida que pudiera romper el deseable marco multilateral de las relaciones Estado-Comunidades Autónomas, lo cierto es que el Estatuto contiene una apuesta por este tipo de relación bilateral creando a tal efecto la Comisión Bilateral de Cooperación Junta de Andalucía-Estado.

No es menos cierto, sin embargo que en los términos en que queda redactado las funciones de la referida Comisión sus funciones se presentan como eminentemente deliberantes y de propuesta

Establece efectivamente el artículo 220 que:

- a. "Se creará una Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado, de acuerdo con los principios establecidos en el artículo anterior, que constituirá el marco general y permanente de relación entre los Gobiernos de la Junta de Andalucía y del Estado, a los siguientes efectos: La participación, información, colaboración y coordinación en el ejercicio de sus respectivas competencias en los supuestos previstos en el apartado 2 de este artículo.
- b. El establecimiento de mecanismos de información y colaboración acerca de las respectivas políticas públicas y los asuntos de interés común."

Las funciones de la Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado son deliberar, hacer propuestas y, si procede, adoptar acuerdos en los casos establecidos expresamente por el presente Estatuto (el subrayado es nuestro) y, en general, con relación a los siguientes ámbitos:

- a. Los proyectos de ley que inciden singularmente sobre la distribución de competencias entre el Estado y la Junta de Andalucía.
- b. La programación de la política económica general del Gobierno del Estado en todo aquello que afecte singularmente a los intereses y las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía y sobre la aplicación y el desarrollo de esta política.
- c. El impulso de las medidas adecuadas para mejorar la colaboración entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía y asegurar un ejercicio más eficaz de las competencias respectivas en los ámbitos de interés común.
- d. Los conflictos competenciales planteados entre las dos partes y la propuesta, si procede, de medidas para su resolución.
- e. La evaluación del funcionamiento de los mecanismos de colaboración que se hayan establecido entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía y la propuesta de las medidas que permitan mejorarlo.
- f. La propuesta de la relación de organismos económicos, instituciones financieras y empresas públicas del Estado en los que la Comunidad Autónoma de Andalucía puede designar representantes, y las modalidades y las formas de esta representación.
- g. El seguimiento de la política europea para garantizar la efectividad de la participación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en los asuntos de la Unión Europea.
- h. El seguimiento de la acción exterior del Estado que afecte a las competencias propias de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

- i. Las cuestiones de interés común que establezcan las leyes o que planteen las partes.
- j. La modificación del régimen especial agrario en su proyección en Andalucía, así como los aspectos que afecten directamente al empleo rural y a la determinación, cuantificación y distribución de los fondos dirigidos al mismo.

A la vista de estas funciones las resoluciones de la Comisión solo pueden tener lugar cuando expresamente lo establezca el Estatuto. Estas previsiones estatutarias son las contenidas en los artículos 56.9; 57.4 y 81.2. A saber.

En materia de Ordenación del Territorio, Urbanismo, Vivienda y Obras Públicas: emisión de informe previo sobre la determinación de la ubicación de infraestructuras y equipamientos de titularidad estatal en Andalucía.

En materia medio ambiental: emisión de informe preceptivo sobre la declaración y delimitación de espacios naturales dotados de un régimen de protección estatal.

Y, finalmente, en materia de juego: la autorización de nuevas modalidades de juego y apuestas de ámbito estatal, o bien la modificación de las existentes, que requiere, además el informe previo de la Junta de Andalucía.

La Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado está integrada por un número igual de representantes del Estado y de la Junta de Andalucía. Su presidencia es ejercida de forma alternativa entre las dos partes en turnos de un año. La Comisión dispone de una secretaría permanente y puede crear las subcomisiones y los comités que crea convenientes. La Comisión elabora una memoria anual, que traslada al Gobierno del Estado y al Gobierno de la Junta de Andalucía y al Parlamento. Se reúne en sesión plenaria al menos dos veces al año y siempre que lo solicite una de las dos partes y adopta su reglamento interno y de funcionamiento por acuerdo de las dos partes.

5. RELACIONES COMUNIDAD AUTÓNOMA – ADMINISTRACIONES LOCALES

El tercer nivel relacional en la Comunidad Autónoma es el de la Junta de Andalucía con sus entes locales.

La L.A.J.A no contiene una regulación específica para las relaciones entre la Junta y los entes locales. Son de aplicación sin mayor consideración los artículos 8 y 9 en los que se formulan los principios rectores de las relaciones interadministrativas.

La Ley 30/92 establece la cooperación como un deber. En su reforma operada por ley 4/99 este principio se traduce en una mención expresa del principio de lealtad institucional que plantea una doble vertiente. De una parte se consideran prácticas prohibidas por este principio el desconocimiento de las competencias de las diversas administraciones o la no ponderación en caso de conflicto de todos los intereses afectados. Desde un punto de vista positivo esa lealtad institucional - cooperación, se traduce en obligaciones concretas. Así prestar información y ayuda a las demás administraciones formulándose al respecto un deber no genérico sino ponderado del que quedará exenta la Administración a quien se solicita el auxilio si:

- se carece de competencia para prestarlo
- si se carece de los medios suficientes
- o si, (Sts TC 104/88 y 152/88), la Administración demandante de la cooperación carece de la competencia para pedirla, en cuyo caso puede negarse la información o asistencia requerida, motivadamente.

Pues bien, interesa señalar cómo las entidades locales no aparecen en este sistema de mutua cooperación. Únicamente el apartado 4 del artículo 4 de la LPAC explícitamente contempla la cooperación interadministrativa local cuando establece que " la Administración General del Estado, las de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración local deberán colaborar y auxiliarse para aquellas ejecuciones de sus actos que hayan de realizarse fuera de sus respectivos ámbitos territoriales de competencias.

La LBRL establece, por su parte, en su artículo 57: " *La cooperación económica técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollara con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o convenios administrativos que suscriban.*

El artículo 58 LBRL se dedica, por su parte, a regular la que podíamos llamar cooperación orgánica. Establece este precepto que: "Las leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas podrán crear, para la coordinación administrativa, órganos de colaboración de las Administraciones correspondientes con las Entidades locales. Estos órganos que serán únicamente deliberantes y consultivos, podrán tener ámbito autonómico o provincial y carácter general o sectorial. Cabe citar la Comisión Nacional (y las territoriales) de Administración Local y las Comisiones Provinciales de Colaboración con las Corporaciones Locales⁶.

La Ley Andaluza de Demarcación Municipal apenas contempla unos pocos preceptos más o menos específicos al tema. Así en el artículo 4.3 se advierte que " *Las Diputaciones Provinciales, en los términos previstos en la Ley 11/1987, de 26 de diciembre, cooperarán*

6 A este tema hemos dedicado gran parte de la Lección 7ª de nuestro Manual de derecho Local VI Edc. Ed. Thomson-Cívitas a la que nos remitimos.

con las Entidades locales y demás entes asociativos para la consecución de los niveles homogéneos de prestación de los servicios públicos de carácter básico fijados. En el artículo 33 se hace una opción decidida por la figura jurídica de Consorcio". 1. Las Entidades locales podrán constituir Consorcios con cualquier otra Administración Pública o Entidad privada sin ánimo de lucro que persiga fines de interés público concurrentes con los de las Administraciones Públicas para la realización de actuaciones conjuntas, la coordinación de actividades y la consecución de fines de interés común. 2. Asimismo, la prestación de servicios de carácter supramunicipal se efectuará preferentemente a través de Consorcios entre municipios y Diputaciones Provinciales en los términos previstos en el capítulo III de la Ley 11/1987, de 26 de diciembre, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales de su territorio⁷.

Junto a la cooperación orgánica encontramos la que puede calificarse de funcional que no es sino la traducción del deber que establece la LBRL (artc. 55.d) para todas las Administraciones de prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas.

Dentro de este tipo de cooperación cabe reseñar la cooperación jurídica, técnica y, sobre todo económica que prestan las Diputaciones provinciales para la efectiva prestación de los servicios municipales prevista en el artículo 30 del TRRL ó la asistencia técnica y financiera que presta el Estado a las Entidades locales y que recoge el TRRL en sus artículos 61 y ss. La legislación autonómica por su parte suele completar y desarrollar este tipo de ayudas. Tal es el caso, en Andalucía de la Ley 11/87 de 26 de diciembre que regula las competencias provinciales.

5.1. Necesidad de redefinir el papel cooperativo de las Diputaciones provinciales

La labor cooperativa de las Diputaciones Provinciales se ha venido presentando como un ejemplo de la falta de sustantividad de la institución provincial.

Este planteamiento debe ser rechazado. Es cierto que la función cooperativa es la función básica de la Provincia pero es incierto que tal función sea marginal e insuficiente, *per se*, para justificar la existencia de la institución provincial.

7 Sobre los Consorcios puede verse: R. MARTIN MATEO, "Los consorcios locales: una institución en auge", *RAP* nº 129, 1992, pp. 7 y ss.; J.L. RIVERO YSERN, "Los consorcios locales. Evolución histórica", en *Jornadas de estudio sobre los Consorcios Locales*, Temas de Administración Local, CEMCI, 1995, pp. 136 y ss. F.A. CASTILLO BLANCO, "Los consorcios de entidades locales: análisis y valoración a la luz de la nueva legislación de régimen local", *RAP* nº 124, 1991, pp. 397 y ss.; y del mismo autor, "Los consorcios administrativos: especial referencia a los consorcios de entidades locales en la legislación andaluza", *RAAP* núm. 42, 2001, pp. 111 y ss.; E. ALBERTI ROVIRA, "Relaciones entre las Administraciones Públicas", en *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 67 y ss.; E. NIETO GARRIDO, "El consorcio como instrumento de cooperación administrativa", *REALA*, nº 270, 1996.

Por el contrario la Provincia justifica, a nuestro modo, sobradamente su existencia precisamente en esta labor cooperativa. No en la dificultad de su supresión – ley orgánica, reforma del sistema electoral etc – ni argumentos parecidos, sino en su labor cooperativa.

Pero para entender esto hay que cambiar el modo de entender la Provincia y su papel en lo local. Hay que entender que en la Provincia la cooperación es más que un principio o una técnica relacional. La cooperación es el núcleo esencial de la autonomía provincial.

Quiero reproducir lo que en otras ocasiones he mantenido y decir que resulta llamativa una afirmación que se contiene en la Exposición de Motivos de uno de los últimos borradores de Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local y con la que estoy, sustancialmente de acuerdo:

“La Ley parte también de la consideración de que la provincia y su órgano de gobierno, la Diputación provincial, no son algo distinto a los propios municipios, que forman parte de una misma comunidad política local, son los sino propios municipios trabajando conjunta y solidariamente.”

Lo que sucede es que para entender y aceptar esta afirmación hay que reformar la actual LBRL. Sin reforma de la Ley Básica hay que reconocer que es difícil definir las competencias provinciales.

La cooperación con los municipios con insuficiencia de medios para prestar los servicios obligatorios – lo que a nuestro juicio es la primera competencia básica provincial - no se contempla en la ley como una competencia sino simplemente como un principio informador de las relaciones interadministrativas que presupone un claro reparto competencial hoy por hoy inexistente.

La LBRL reconoce ciertamente a la Provincia la coordinación de la prestación de servicios públicos municipales a nivel provincial y la prestación de los servicios supra municipales. Sin embargo, para que tales competencia fuera una competencia propia provincial, de un lado, la Comunidad Autónoma tendría que renunciar a coordinar las políticas municipales y, de otro, tanto los municipios como la Comunidad Autónoma deberían limitarse a cooperar con la Provincia en la prestación de servicios municipales *dejando la gran política gestora de servicios supramunicipales en manos de la Provincia. Algo así parece puede deducirse de los artículos 4, 5 y 6 del Borrador de Anteproyecto al que anteriormente se ha hecho referencia que establece la posibilidad de limitar el derecho de asociación municipal a la garantía de la autonomía de la Provincia.*

Esta interpretación es, por otra parte, la que se infiere de la actual LBRL. El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 109/98 concluye que en la provincia, en cuánto entidad local cabe considerar, como núcleo de su actividad la cooperación económica a la realización de las obras y servicios municipales. Ese núcleo de actividad se define en el Libro Blanco sobre la reforma Local. En su propuesta séptima del punto II, se lee: *“Las competencias que la nueva Ley Básica atribuya a los Municipios que no sean capaces de ejercitar alguno de los municipios*

medianos o pequeños, por falta de capacidad administrativa o de gestión, deben ser ejercidas por las Diputaciones provinciales o por las otras corporaciones de carácter representativo a que hace mención el artículo 141.1 CE. Por ser la Provincia una entidad local de proximidad y porque sus órganos de gobierno están formados por concejales escogidos en función de los resultados electorales de las elecciones municipales”.

Creo que sería necesario mentalizarse en que no hay una garantía institucional del municipio y otra discutida- garantía institucional de la provincia. Existe una sola comunidad política local integrada por municipios y provincias. La supresión o vaciamiento de las competencias provinciales afecta directamente a la autonomía municipal que se ve privada de la función de apoyo provincial. Hay que definir y potenciar esa tarea de apoyo y de prestación de servicios supramunicipales de la provincia y no seguir en experimentos de reforma de una institución multiseccular reforzada – probablemente de forma injustificada – por la propia Constitución.

Como indica Zafra Víctor⁸, “el corolario más claro de la premisa *Una sola comunidad política local integrada por municipios y provincias*, es que la autonomía provincial se fundamenta como garantía de la autonomía municipal.”

Distinguiendo titularidad y ejercicio de competencias, la titularidad corresponde al municipio y cuando la capacidad de gestión o la naturaleza supra municipal (mejor intermunicipal) de la materia lo dificulte o lo impida, la provincia, como agrupación de municipios, debe intervenir mediante las competencias funcionales de cooperación y asistencia garantizando el ejercicio y fijando, por tanto, en el ámbito local materias que el principio de subsidiariedad harían saltar al ámbito autonómico.

Las competencias de la provincia están dirigidas, no se olvide, a la efectividad del principio de subsidiariedad cubriendo ese requisito de que la titularidad y ejercicio de competencias se ubique en el gobierno más cercano.

5.2. El órgano de relación de la Junta de Andalucía y los Entes locales

5.2.1. La regulación estatutaria

El artículo 95 del Estatuto de Autonomía prevé que “una ley de la Comunidad Autónoma regulará la creación, composición y funciones de un órgano mixto con representación de la Junta de Andalucía y de los Ayuntamientos andaluces, que funcionará como ámbito permanente de diálogo y colaboración institucional, y será consultado en la tramitación parlamentaria de las disposiciones legislativas y planes que afecten de forma específica a las Corporaciones locales.”

8 M. Zafra Víctor : Conferencia en la Universidad Melendez Pelayo sobre autonomía local. Sevilla 2009.

La creación de este órgano avanza en la línea correcta en orden a la efectiva participación municipal en las decisiones autonómicas que afecten a su autonomía y de forma más significativa en el proceso de tramitación parlamentaria de las leyes y planes que afecten de forma específica a la autonomía local.

Esta audiencia municipal en la tramitación de las leyes está prevista en otros países de estructura federal como Alemania y es un ejemplo claro de coordinación en la fase de elaboración normativa.

Por lo demás este órgano está poco definido en el Estatuto. Su efectiva constitución se remite al legislador autonómico sin establecer siquiera – como hubiera sido lógico – una mayoría cualificada para la aprobación de esa ley.

Nada se dice en el estatuto de la composición de este órgano. La consulta a este órgano estatutario andaluz es efectivamente obligatoria y se supone que no vinculante. De esa consulta sin embargo quedan excluidos, según el Estatuto, no se sabe por qué pero la exclusión es grave, los reglamentos de la Comunidad Autónoma.

Tampoco se entiende por que se excluye de este órgano la representación de las provincias cuando una de las cuestiones conflictivas y sin resolver aún, en Andalucía y en el resto del Estado es el papel de la Provincia.

5.2.2. El desarrollo legislativo: la ley 20/2007 de 17 de diciembre reguladora del Consejo Andaluz de Concertación Local

Las previsiones del artículo 95 del EAA, han sido objeto de desarrollo por la ley 20/2007 de 17 de diciembre que regula el Consejo Andaluz de Concertación Local que a continuación comentamos.

La Ley configura este órgano como órgano para la relación, colaboración y coordinación entre la Administración de la Junta de Andalucía y las Entidades Locales andaluzas.

El Consejo es un órgano colegiado permanente, de carácter deliberante y consultivo, de la Junta de Andalucía, adscrito a la Consejería competente en materia de Administración Local.

Según el artículo 5, el Consejo Andaluz de Concertación Local tendrá una composición paritaria y presencia equilibrada de hombres y mujeres, con representación de la Administración de la Junta de Andalucía y de la Administración Local.

La consulta al Consejo Andaluz de Concertación Local será preceptiva en los casos establecidos en la Ley o en otras disposiciones de igual rango y facultativa en el resto, no siendo vinculantes sus dictámenes, salvo que así se determine expresamente.

El Consejo Andaluz de Concertación Local tendrá las siguientes funciones (art. 3 Ley 20/2007):

a) *Informar los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones generales reguladores de los distintos sectores de la acción pública que afecten al ámbito de competencias de las Entidades Locales.*

b) *Informar facultativamente propuestas de carácter general y de planificación con especial incidencia en el ámbito local, no incluidas en la letra anterior, cuando así se determine por el órgano competente.*

c) *Ser consultado en la tramitación parlamentaria de las disposiciones legislativas y planes que afecten de forma específica a las Corporaciones Locales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 95 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento de Andalucía. Todo ello sin perjuicio de la consulta que, a los mismos efectos, debe hacerse a la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación.*

d) *En el marco de lo previsto en el artículo 93.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, y de acuerdo con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, formular propuestas al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, sobre la transferencia y delegación de competencias a las Entidades Locales.*

e) *Formular propuestas al órgano competente, relativas a objetivos, prioridades y financiación de las Entidades Locales, en orden a la realización de obras y a la gestión de servicios que conciernen o les encomiende la Junta de Andalucía, de entre los que sean de la competencia específica de la Comunidad Autónoma.*

f) *Definir los parámetros a tener en cuenta para la aplicación, coordinación y optimización de los recursos que la Administración de la Junta de Andalucía ponga a disposición de las Administraciones Locales.*

g) *Efectuar propuestas, al órgano competente, de medidas de apoyo a las Entidades Locales que demanden asistencia técnica para lograr una mayor eficacia en la gestión.*

h) *Elaborar propuestas, al órgano competente, de organización de las relaciones de colaboración entre la Junta de Andalucía y las Administraciones Locales.*

i) *Efectuar propuestas, al órgano competente, de colaboración y cooperación con los Municipios y las demás Entidades Locales de Andalucía, con mecanismos y fórmulas que garanticen la prestación de servicios públicos de calidad.*

j) *Recibir información de los acuerdos del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía mediante los que se solicite del Consejo de Ministros la disolución de los órganos de las Corporaciones Locales, en los supuestos de gestión gravemente dañosa para los intereses generales.*

k) *Emitir su parecer con carácter previo a la declaración que, por razones de interés público debidamente justificadas, efectúe el Parlamento de Andalucía de la extinción, revisión o revocación de los acuerdos de delegación de competencias en las Diputaciones Provinciales.*

l) *Cualquier otra que se le atribuya mediante norma autonómica con rango legal.*

En cuanto a su organización, el Consejo Andaluz de Concertación Local tendrá una composición paritaria y presencia equilibrada de hombres y mujeres, con representación de la Administración de la Junta de Andalucía y de la Administración Local.

a. Estará compuesto por las siguientes Vocalías: Por la Administración de la Junta de Andalucía:

1. La persona titular de la Consejería competente en materia de Administración Local.
2. Ocho vocales designados por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.
3. La persona titular de la Dirección General competente en materia de Administración Local.

b. En representación de la Administración Local:

1. La persona titular de la Presidencia de la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación.
2. Ocho vocales, cuya designación se realizará por el órgano competente de la citada asociación de municipios y provincias.
3. La persona titular de la Secretaría General de la citada asociación de municipios y provincias.

Cuando la naturaleza de los asuntos a tratar así lo requiera, las personas titulares de las Vocalías podrán asistir acompañadas de otras que no sean miembros del Consejo Andaluz de Concertación Local, debidamente autorizadas por la Presidencia, con voz pero sin voto.

Ejercerá la Secretaría, con voz pero sin voto, una persona funcionaria, adscrita a la Dirección General competente en materia de Administración Local, con nivel orgánico de jefatura de servicio, designada por su titular.

Cuando la naturaleza de los asuntos a tratar lo haga aconsejable, podrán ser convocados a las reuniones del Consejo Andaluz de Concertación Local otros representantes de la Administración de la Junta de Andalucía o miembros del órgano ejecutivo de la asociación de municipios y provincias a la que se refiere el apartado 1 a propuesta y por designación de la parte respectiva. Dichos representantes actuarán con voz pero sin voto.

La Presidencia del Consejo Andaluz de Concertación Local corresponde a la persona titular de la Consejería competente en materia de Administración Local.

La Vicepresidencia del Consejo Andaluz de Concertación Local la asumirá la persona titular de la Presidencia de la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación, en representación de las Entidades Locales andaluzas.

El Consejo Andaluz de Concertación Local contará con una Comisión Permanente, para elevar a aquel las propuestas de informe en los anteproyectos de Ley y proyectos de disposiciones generales y de planificación en los que su informe sea preceptivo, asesorándolo en el cumplimiento de las funciones que le han sido asignadas. Asimismo, elevará al Consejo Andaluz de Concertación Local las propuestas de informe, en los supuestos en que el mismo se emita en la tramitación parlamentaria de las disposiciones legislativas y planes.

El Consejo Andaluz de Concertación Local podrá delegar en su Comisión Permanente el ejercicio de funciones de su competencia, cuando lo estime conveniente, salvo lo dispuesto en el artículo 3, apartados c, j y k.

La Comisión Permanente del Consejo Andaluz de Concertación Local estará compuesta por la persona titular de la Dirección General competente en materia de Administración Local y por la persona titular de la Secretaría General de la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación, así como por los miembros del Consejo Andaluz de Concertación Local que se establezcan mediante acuerdo del mismo.

La Ley deroga:

- a) El Título IV de la Ley 11/1987, de 26 de diciembre, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales de su territorio.
- b) El Decreto 242/1988, de 21 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Interior del Consejo Andaluz de Provincias.
- c) La Ley 3/1988, de 3 de mayo, por la que se crea el Consejo Andaluz de Municipios.
- d) El Decreto 11/1991, de 22 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Andaluz de Municipios.

La opinión que nos merece este Texto y el órgano de cooperación que crea es diversa.

La Ley insta un Consejo de representación paritaria y esto no nos parece acertado ni suficiente. En nuestra opinión la ley debería haber establecido un órgano de exclusiva representación local, como se ha hecho en el Estatuto catalán. El artículo 85 del Estatuto catalán crea el Consejo Municipal, órgano de exclusiva representación de los municipios y veguerías de Cataluña. Este órgano asume las mismas competencias que el Estatuto Andaluz atribuye al órgano mixto de relación Junta de Andalucía-Ayuntamientos.

Valoración positiva merece por el contrario la corrección por la Ley de las deficiencias estatutarias: generaliza la consulta a las disposiciones reglamentarias y alude, con carácter general a las entidades locales y no exclusivamente a los municipios.

6. COOPERACION INTERADMINISTRATIVA Y DIRECTIVA DE SERVICIOS

Un tratamiento aparte en las relaciones de las Administraciones autonómica y local con la Unión Europea merece la Directiva 2006/123/CE del Parlamento europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior.

España, como Estado miembro tiene que poner en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva a más tardar antes del 28 de diciembre de 2009

El Considerando 46 de la directiva nos expone su objeto: *“con el fin de facilitar el acceso a las actividades de servicio y su ejercicio en el mercado interior, procede establecer un objetivo, común a todos los Estados miembros, de simplificación administrativa y establecer disposiciones relativas, en concreto, al derecho de información, los procedimientos por vía electrónica y la creación de un marco para los regímenes de autorización. A nivel nacional se pueden adoptar otras medidas para cumplir este objetivo, consistentes en reducir el número de procedimientos y trámites aplicables a las actividades de servicios y en asegurarse de que dichos procedimientos y trámites son indispensables para conseguir un objetivo de interés general y de que no existen solapamientos entre ellos, tanto en el contenido como en la finalidad.”*

El considerando 105 de la Directiva nos advierte de que para la consecución de estos objetivos es absolutamente imprescindible la cooperación: *“la cooperación administrativa es esencial para el correcto funcionamiento del mercado interior de los servicios. La falta de cooperación entre Estados miembros genera una multiplicación de las normas aplicables a los prestadores o duplicaciones de los controles de las actividades transfronterizas, y puede también ser aprovechada por comerciantes abusivos para eludir la supervisión o las normas nacionales aplicables a los servicios. Es por consiguiente esencial establecer obligaciones claras y jurídicamente vinculantes para que los Estados miembros puedan cooperar eficazmente.”*

El artículo 28 de la Directiva establece que *“Los Estados miembros se prestarán asistencia recíproca y tomarán medidas para cooperar de forma eficaz entre sí con el fin de garantizar la supervisión de los prestadores y de sus servicios.*

Lo que nos interesa destacar en este punto por lo que respecta al tema que nos ocupa es que este deber cooperativo no se plantea en la Directiva entre los Estados miembros sino **entre las autoridades competentes** de cada uno de los Estados.

En los términos del Artículo 4 del Texto de la Directiva se entiende por «autoridad competente», *“cualquier organismo o entidad, en un Estado miembro, que lleve a cabo el control o la regulación de las actividades de servicios y, concretamente, las autoridades administrativas, incluidos los tribunales que actúen como tales, los colegios profesionales y las asociaciones u organismos profesionales que, en el marco de su autonomía jurídica, regulan de forma colectiva el acceso a las actividades de servicios o su ejercicio”*

En el Considerando 107 se insiste en esta idea "En circunstancias normales, la asistencia recíproca debe tener lugar directamente entre autoridades competentes. Solo debe pedirse a los puntos de contacto designados por los Estados miembros que faciliten este proceso en caso de dificultades, por ejemplo, si se requiere ayuda para determinar cuál es la autoridad competente pertinente.

La Unión Europea en esta Directiva respeta – y a la vez prescinde – de la titularidad de la competencia y hace una llamada – vinculante – a la cooperación entre administraciones. Más aún a la cooperación inter administrativa y entre privados

La implantación de la Administración electrónica, la ventanilla única y un eficaz sistema de mutua información están en la base de la Directiva como presupuestos de eficacia de la misma. Y ello implica colaboración. "A efectos de una mayor simplificación de los procedimientos administrativos, conviene garantizar que todo prestador disponga de un interlocutor único al que dirigirse para realizar todos los procedimientos y trámites («ventanillas únicas»). El número de ventanillas únicas por Estado miembro puede variar según las competencias regionales o locales o según las actividades de que se trate. En efecto, la creación de ventanillas únicas no debe interferir en el reparto de competencias entre autoridades competentes dentro de cada sistema nacional.

Cuando varias autoridades tienen competencias a nivel regional o local, una de ellas puede hacerse cargo del papel de ventanilla única y de coordinador con las demás. Las ventanillas únicas pueden estar constituidas no solo por autoridades administrativas sino también por cámaras de comercio o de oficios, colegios profesionales u organismos privados a los que los Estados miembros encomienden esta función. La finalidad de las ventanillas únicas es desempeñar un importante papel de ayuda al prestador, ya sea como autoridad directamente competente para expedir los documentos necesarios para acceder a una actividad de servicios, ya sea como intermediario entre el prestador y dichas autoridades directamente competentes.

Los tres primeros Capítulos de la Directiva se ocupan del proceso de simplificación de trámites y evitación de obstáculos a la libre circulación de personas y mercancías. Trabajo ingente el que prevé la Directiva y que va a repercutir en el trabajo de nuestras administraciones los próximos años.

El Capítulo IV sin embargo se ocupa específicamente de la cooperación y asistencia recíproca.

Con la futura entrada en vigor de esta Directiva el deber de cooperación adquiere una nueva dimensión. Estamos ante una obligación impuesta – a juicio de algunos con escasa base – por los artículos 43 y 49 del Tratado de la Comunidad Europea.

Esta cooperación viene establecida – y ello es importante destacarlo – con un importante añadido: *las decisiones de las distintas autoridades competentes van a trascender de unos Estados a otros sin consideración alguna del reparto material de competencias. Las decisiones de un municipio español van a afectar a municipios de otros Estados*

Como explican Francisco Velasco Caballero y Sofía Simou⁹, en la red administrativa europea cada Administración nacional actúa en paralelo con las otras Administraciones públicas. En la práctica, la Administración en red opera mediante el entrelazamiento directo de los concretos puntos de contacto (one stop) identificados por cada Estado miembro. Cada uno de ellos ejerce los controles y las comprobaciones oportunas, informando a las demás autoridades integrantes de la red. Para que resulte operativo, este sistema de articulación del poder administrativo de la Unión Europea requiere una estrecha cooperación entre las distintas Administraciones, capaz de garantizar los derechos de los ciudadanos y la economía procedimental. En fin, una correcta coordinación entre las distintas Administraciones en red proporciona al mercado interior una sintonía administrativa importante para la seguridad jurídica y la confianza de los ciudadanos a la unión administrativa europea.

Para que los Estados miembros puedan cooperar eficazmente en el plano horizontal, la Directiva impone diversas obligaciones de asistencia recíproca entre las Administraciones nacionales (lo que incluye a las entidades locales); obligaciones claras y jurídicamente vinculantes (arts. 28 a 36 DS).

La idea de simplificación y liberación de trámites y obstáculos se erige en criterio de un sistema de relaciones inter-administrativas basadas no tanto en el criterio de reparto competencial interno entre Estados como en el principio cooperativo para lograr los objetivos de libertad de circulación de personas y bienes del Tratado de la Unión

9 Sofía Simou y Francisco Velasco Caballero: *Cooperación Inter administrativa en la Directiva de Servicios*. Instituto de Derecho Local Universidad Autónoma de Madrid en: *Mercado Europeo y Reformas Administrativas*. La transposición de la directiva de Servicios en España. Dirigido por Ricardo Rivero Ortega. Cívitas 2009.