

La garantía de la autonomía local en el marco de las decisiones de coordinación interadministrativa en España

Juan Carlos Covilla Martínez

In Spagna, il termine “coordinación interadministrativa” è impiegato per riferirsi ad una relazione intersoggettiva di tipo verticale, che implica una posizione di supremazia del coordinante rispetto al coordinato. Gli atti amministrativi espressione di un potere di coordinamento indirizzati verso un Ente locale generano tensione con l'autonomia dell'ente destinatario di tali atti. L'obiettivo del presente contributo è spiegare in che modo opera la natura espansiva e progressiva dell'autonomia degli Enti locali, proprio alla luce degli atti di coordinamento. In questo senso, saranno analizzate le garanzie preliminari, procedurali e sostanziali che dovrebbero essere riconosciute alle amministrazioni locali per mantenere margini di autodeterminazione nelle proprie decisioni, anche quando queste ultime siano state sottoposte a un previo atto di coordinamento.

1. Introducción¹

En España la relación interadministrativa de coordinación en el ámbito local se entabla a partir de una decisión unilateral y vinculante que tiene por destinatario a un ente local. Esta relación tiene una repercusión importante sobre la autonomía local. En efecto, en ella se expresa la capacidad que tiene una administración pública de un nivel territorial

(1) En el presente escrito se utilizarán las siguientes abreviaturas: CE: Constitución Española de 1978; CEAL: Carta Europea de Autonomía Local. Hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985. Aprobada en España el 20 de enero de 1988; EACat: Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña; LRBRL: Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local; LRSAL: Ley 27/2013, de 27 de diciembre, Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local; LRJSP: Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público; STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.

superior al ente local para adoptar una decisión que limite la forma de ejercer una competencia propia local.

La importancia de este tema viene dada porque las decisiones de coordinación son adoptadas día a día por las administraciones públicas y con estas se afecta la autonomía local. Es por esto que resulta necesario que tanto administraciones públicas que ostentan la competencia de coordinación como los entes locales identifiquen garantías fruto de la autonomía local para que evitar que se lleve a su desconocimiento. Estas garantías pretenden concretar la alineación y coherencia de las administraciones públicas, como finalidad propia de las decisiones de coordinación, y la autonomía local reconocida en la Constitución.

El problema jurídico que se pretende abordar es ¿existen garantías concretas fruto de la autonomía local cuando se adoptan de decisiones en el marco de la relación interadministrativa de coordinación? La hipótesis de este trabajo es que la autonomía local opera de forma expansiva y progresiva, en el sentido de que establece reglas concretas en el ordenamiento jurídico para su protección, pero también permite que el ente local o la administración pública coordinante pueda adoptarlas, incluso si no están establecidas en la ley. Si bien se toma como ejemplo la coordinación por poner una tensión considerable sobre la autonomía local, estas garantías pueden ser utilizadas en cualquier decisión que produzca el mismo efecto.

Para desarrollar esta hipótesis, en primer lugar, se establecerá un (§2) concepto de la relación interadministrativa de coordinación y la tensión que produce sobre la autonomía local. En este epígrafe se identificará el contenido de las decisiones de coordinación y se distinguirá del principio jurídico de la organización territorial denominado coordinación. En segundo lugar, se hará un estudio breve sobre (§3) la definición y evolución de la autonomía local y su significado vigente como institución que tiene un carácter expansivo y progresivo sobre el actuar de las administraciones públicas. En tercer y último lugar, se expondrán las (§4) garantías concretas de la autonomía local en el marco de las decisiones de coordinación, que son garantías previas, garantías procedimentales y garantías sustantivas.

2. Relación de la autonomía local y las decisiones de coordinación

En este epígrafe se analizará, en primer lugar (§2.1.), el concepto de coordinación interadministrativa, identificando sus características y la diferencia con el principio jurídico de coordinación interadministrativa. En segundo lugar (§2.2.), la relación que existe en las decisiones de coordinación y la autonomía local.

2.1. Concepto de las decisiones de coordinación interadministrativa

El objeto de las siguientes líneas es hacer notar que en España la coordinación no es un concepto unívoco y, por el contrario, responde a varias instituciones jurídicas. Por esta razón, el intérprete jurídico deberá analizar el identificar con precisión la institución jurídica ante la cual se encuentra para así aplicar el régimen jurídico correspondiente.

El objetivo de este epígrafe es explicar el concepto de las decisiones que se adoptan en el marco de la relación interadministrativa de coordinación. Para esto, se explicarán dos aspectos importantes: 1) el concepto de la relación interadministrativa de coordinación y 2) la diferencia con el principio jurídico denominado coordinación.

En primer lugar, la coordinación es un tipo de relación interadministrativa. Es la relación de dirección que se entabla entre una administración pública de un nivel territorial superior y un gobierno local, relación que se encuentra delimitada por el contenido de la autonomía local. Esta relación se constituye al adoptar una decisión de carácter unilateral y vinculante, que dirige una competencia de un ente local. A continuación, se analiza los elementos que componen este concepto.

Se trata de una relación interadministrativa, que ha tenido un desarrollo doctrinario, normativo y jurisprudencial tan amplio como lo ha tenido la cooperación y el control. Consiste en una relación interadministrativa, en tanto que con ella se están vinculando dos administraciones públicas a partir de una decisión administrativa, por un lado, la que lo adopta y, por el otro, el ente local destinatario. Se debe señalar que, por primera vez, la LRSJ² ha regulado con carácter general las relaciones interadministrativas en España².

(2) Al respecto, cfr. M. VILATA REIXACH, *Las relaciones interadministrativas en la nueva Ley de régimen jurídico del sector público*, en *Cuadernos de Derecho Local*, 44, 2017, pp. 51-54.

Dentro del estudio de las relaciones interadministrativas, la coordinación ha destacado por ser una que representa el poder de dirección de una administración pública sobre otra³. El poder de dirección se representa en la habilitación a una administración de imponerse sobre otra. En esa medida, el poder de dirección, entonces, habilita a adoptar una decisión de carácter unilateral y vinculante sobre otra administración pública.

Ahora bien, para que se entienda atribuida la competencia de coordinación no es suficiente solo con establecer expresamente el vocablo “coordinación” en una ley. Es necesario que se identifique un mecanismo preciso que cumpla con los requisitos para ejercer el poder de dirección: la unilateralidad y la obligatoriedad. La razón es que la voz “coordinación” representa una variedad de conceptos, entre otros, el de un principio jurídico⁴, tal como se verá a continuación.

En segundo lugar, es necesario diferenciar la coordinación como relación interadministrativa del principio jurídico de organización adminis-

(3) No es unánime la doctrina en definir la coordinación como un poder de dirección. Otra parte de la doctrina la define como un método de actuación. E incluso algunos entienden que esta figura no representa un mecanismo de relación interadministrativa, sino solo un principio de actuación de la administración pública. Para profundizar en la coordinación como un poder de dirección, véase E. GARCÍA DE ENTERRÍA, T.-R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo I*, 17 ed., Cizur Menor, Aranzadi, 2015, pp. 356-358. En el mismo sentido P. SANTOLAYA MACHETTI, *Descentralización y cooperación (introducción al estudio de los mecanismos de cooperación en los Estados basados en la descentralización política; su aplicación al caso español)*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1984, pp. 313-317; L. MORELL OCAÑA, *La coordinación del Estado y las CC.AA con la Administración local*, en *Documentación Administrativa*, 230-231, 1992, pp. 118 y 184; P. MENÉNDEZ, *Las potestades administrativas de dirección y de coordinación territorial*, Madrid, Civitas, 1993, pp. 181-194; M. JIMÉNEZ DORANTES, *Coordinación interadministrativa en la ordenación territorial*, Madrid, Marcial Pons, 2003, pp. 48-49; F. SOSA WAGNER, *Manual de Derecho Local*, 9 ed., Cizur Menor, Aranzadi, 2005, p. 12; J.L. RIVERO YSERN, *Manual de Derecho Local*, 7 ed., Cizur Menor, Aranzadi, 2014, pp. 346-350, y M. ALMEIDA CERREDA, *Las relaciones entre las Administraciones públicas: colaboración, control y conflicto*, en T. CANO CAMPOS (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, t. II, Madrid, Iustel, 2009, pp. 432-434. Este último incluye en la cooperación instrumentos tales como los planes y las bases (que para García de Enterría y Fernández eran diversos), aunque teóricamente adopta la posición de que la coordinación la hace una administración pública que está en un nivel territorial superior y tiene capacidad de decidir. Para Sánchez Sáez, aun cuando se trata de un principio jurídico, este conlleva un poder de dirección: A.J. SÁNCHEZ SÁEZ, *Las relaciones interadministrativas*, en H. GOSÁLBEZ PEQUEÑO (ed.), *El nuevo régimen jurídico del sector público*, Madrid, WoltersKluwer, 2016, pp. 434-436.

(4) M. SÁNCHEZ MORÓN, *La coordinación como concepto jurídico*, en *Documentación Administrativa*, 230-231, 1992, pp. 22-23.

trativa. Si bien lo expuesto hasta este punto permite una caracterización de la relación interadministrativa, es preciso señalar que el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia frecuentemente confunden estos dos conceptos.

La coordinación como principio jurídico de la organización administrativa se encuentra establecida en artículos tales como el art. 103 de la CE y en el art. 3.1. y 140.1 de la LRJSP. Con este principio jurídico los órganos y las administraciones públicas procurarán que su actuación sea alineada y coherente cuando existan intereses concurrentes sobre una materia. Por tanto, como principio jurídico se aplica tanto a las relaciones interorgánicas e intersubjetivas (o interadministrativas).

Para explicar de mejor manera el contenido esta institución jurídica, es necesario precisar el concepto de principio. La doctrina ha dicho que «los principios son mandatos de optimización, que se caracterizan por el hecho de que pueden ser cumplidos en diferentes grados y de que la medida ordenada en que deben cumplirse, no solo depende de las posibilidades fácticas, sino también de las posibilidades jurídicas»⁵. En esa medida, la coordinación como principio jurídico sería ese mandato de optimización mediante el cual las administraciones públicas buscarán cumplir en la medida de lo posible la alineación y coherencia de sus actuaciones, de acuerdo con sus posibilidades fácticas y jurídicas.

Como consecuencia de este análisis, no se podría exigir en el marco del principio de coordinación un resultado concreto, es decir, una actuación perfectamente alineada y coherente, sino que dicha actuación alineada y coherente se lleve a cabo en la medida de sus posibilidades. Bien es posible que se logre el resultado de la coordinación, pero esto solo será posible si se cuenta con los instrumentos fácticos y jurídicos para ello. Entre los instrumentos que podría usar están las relaciones interadministrativas, como la de coordinación.

Esta última nos permite identificar una diferencia de la coordinación como principio jurídico de organización administrativa y la relación interadministrativa. Mientras la primera procura el resultado de actuar de manera alineada y coherente la segunda es un instrumento a través del

(5) R. ALEXY, *Tres escritos sobre los derechos fundamentales y la teoría de los principios*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003, pp. 95-96.

cual se puede dirigir la actuación de otra administración pública, lo que podría llegar eventualmente a terminar una actuación alineada.

Para finalizar, se debe señalar que la evolución en Italia de la institución jurídica denominada “*coordinamento*” no ha sido idéntica a aquella que se ha expuesto en el ordenamiento jurídico español. En Italia esta figura ha pasado por varios conceptos, tal como se verá a continuación⁶. Tanto uno que se refiere a una relación vertical en la organización administrativa, tan parecida a la que se ha definido en España como poder de dirección, que ha sido denominada como “*indirizzo*” y que aún hoy se encuentra en el ordenamiento jurídico. También se encuentra la coordinación como relación horizontal en la organización, similar a aquello que en España se ha denominado cooperación⁷. Otra las formas como se ha entendido la coordinación como mecanismo para integración de los intereses de las administraciones públicas involucradas⁸, que podría de cierta forma asimilarse a aquel que en España se encuentra como un principio jurídico.

2.2. *Relación normativa entre las decisiones de coordinación y la autonomía local*

Para finalizar este epígrafe se hará referencia la relación que existe en la ley entre las decisiones de coordinación y la garantía de la autonomía local. La regulación de las bases de régimen local establece una norma

(6) En Italia se ha dicho incluso que la coordinación no es una categoría jurídica. S. CASSESE, *Il coordinamento prima e dopo Bachelet*, en G. AMATO, G. MARONGIU (dirs.), *L'amministrazione della società complessa: in ricordo di Vittorio Bachelet*, Bologna, Il Mulino, 1982, pp. 19-23.

(7) V. BACHELET, *Coordinamento*, en *Scritti Giuridici*, Milán, Giuffrè, 1981, p. 171 (publicado originalmente en *Enciclopedia del Diritto*, X, Milán, Giuffrè, 1962), F. MIGLIARESE TAMBURINO, *Il coordinamento nell'evoluzione dell'attività amministrativa*, Padua, Cedam, 1979, pp. 32 y 82, M. DE DONNO, *Tra coordinamento e collaborazione: enti di area vasta ed Unioni di Comuni*, en L. VANDELLI, G. GARDINI, C. TUBERTINI (eds.), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Rimini, Maggioli, 2017, pp. 145-150, V. CERULLI IRELLI, *La Provincia metropolitana, en Intervención en el congreso organizado por la Provincia de Bolonia denominado “Il titolo V della Costituzione, il ruolo della Provincia e della città metropolitana”*, 7 de febrero de 2003, p. 2., “http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/CERU/CERULLI-ProvinciaMetropolitana-7_2_0.pdf” [Consulta: 16 de noviembre de 2018], y F. MERLONI, *Le funzioni sovracomunali tra Provincia e Regione*, en *esta Revista*, 5, 2006, pp. 52-54.

(8) F. CORTESE, *L'organizzazione amministrativa e le autonomie territoriali nel pensiero di Benvenuti*, en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1, 2017, p. 90.

concreta en la que se indica que «las funciones de coordinación serán compatibles con la autonomía de las entidades locales» (art. 10.4 LRBRL). Esta norma es importante para este estudio en tanto que establece una obligación respecto de la administración pública coordinante (la de hacer compatible su decisión con la autonomía local) a la vez que reconoce un derecho sobre el ente local coordinado (la garantía de la autonomía local).

La voz “compatible” denota que coordinación y autonomía no son excluyentes, solo que se debe conocer el punto hasta el cual puede llegar la primera para evitar desconocer la segunda. En otras palabras, se trata de identificar unos límites concretos que se deben respetar para garantizar la autonomía local.

Se habla de límites, debido a que las decisiones de coordinación siempre afectan la autonomía local. Esto se puede constatar en la configuración conceptual que se ha realizado en el epígrafe anterior, cuando se afirmó que el contenido de la coordinación era dirigir la actuación de un ente local a través de decisiones unilaterales y vinculantes. El solo hecho de que se adopten decisiones que dirigen la actuación de los entes locales demuestra la afectación de la autonomía local. El punto de interés es identificar el límite hasta el cual se puede afectar la autonomía local sin que eso lleve a vulnerarla. Para ello se plantearán unas garantías concretas.

3. El carácter progresivo y expansivo de la autonomía local frente a la actuación de las administraciones públicas

En este epígrafe se analizará (§3.1.) la definición y evolución del concepto de la garantía de la autonomía, tal como ha sido estudiado por la doctrina. Más adelante, se expondrá (§3.2.) el estudio de la autonomía local como una garantía en expansión y progresión.

3.1. Definición y evolución de la garantía de la autonomía local

El concepto de la autonomía local ha sido ampliamente debatido. En todo caso, puede plantearse su estudio desde una perspectiva negativa y positiva, esto es, analizando aquellos aspectos que pretende proteger esta garantía y los aspectos sobre los cuales puede incidir activamente.

Se advierte que este trabajo se enfocará desde ambas partes, es decir, el carácter progresivo de la garantía de la autonomía local, que se mira activamente en el contenido competencial del ente local, y también los aspectos que protege. A continuación, se pasará a revisar brevemente el concepto de esta figura, a partir de lo que la doctrina y la jurisprudencia constitucional española han expuesto.

Los arts. 137 y 140 a 142 de la CE establecen que los municipios y las provincias son entidades locales a las cuales se les reconoce la personalidad jurídica y gozan de autonomía para la gestión de sus propios intereses. Estas normas componen el denominado principio constitucional de la autonomía local, que viene a ser desarrollado luego por los Estatutos de Autonomía de las Comunidades autónomas, la LRBRL y las leyes autonómicas que se dedican a la autonomía local, al establecer competencias, garantías y potestades a las entidades locales. Todo esto viene complementado por el contenido del art. 3 de la CEAL, que tiene plena aplicación en España⁹.

A partir de la configuración normativa de la autonomía local, ha sido la jurisprudencia constitucional la que ha desarrollado el contenido de este principio jurídico. Lo ha hecho desde las dos perspectivas que hemos apuntado, una de protección y otra de actuación. Juntas permiten a los entes locales ejercer plenamente el contenido mínimo que este repre-

(9) La CEAL es un tratado internacional que ha sido ratificado por España el 15 de octubre de 1985, por lo que se encuentra integrado al ordenamiento jurídico español. Según la doctrina española, lo contenido en ella resulta indisponible para el legislador y de aplicación obligada a todas las administraciones públicas. L. ORTEGA ÁLVAREZ, *La Carta Europea de Autonomía Local y el ordenamiento local español*, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 259, 1993, pp. 483-486 y R. FERNÁNDEZ MONTALVO, *La presencia de la Carta Europea de la Autonomía Local en los pronunciamientos jurisprudenciales sobre autonomía local de 2004*, en *Anuario del Gobierno Local 2004*, Fundación Democracia y Gobierno Local, p. 312. No obstante, esta situación no es igual en todos los Estados firmantes, ya que existen diversos niveles de recepción de la CEAL. Cfr. F. MERLONI, *La Carta Europea de Autonomía Local y su recepción en Italia y en España*, en *Anuario del Gobierno Local 2010*, Fundación Democracia y Gobierno local, pp. 501-503; J. TORNOS MAS, *Conferencia sobre la Carta Europea de Autonomía Local (Barcelona, 23-25 de enero de 1992) Por un sistema de control de la Carta Europea de Autonomía Local*, en *Revista de Estudios de la Administración Local*, 255-256, 1992, pp. 815-821, y S.H. BAILEY, *The Structure, Powers and Accountability of Local Government*, en D. FELDMAN (ed.), *English Public Law*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 213.

senta, esto es, el autogobierno y la posibilidad de adoptar sus propias decisiones, además de hacerse responsables por ellas¹⁰.

Ahora bien, el contenido de la autonomía local no está acabado ni es inmutable y, en realidad, obedecerá al desarrollo normativo que tenga esta figura en cada ordenamiento jurídico. Por esto, expondremos las tesis que han sido desarrolladas por la doctrina para explicar el contenido de la autonomía local.

La primera referencia a la definición del contenido de la autonomía local que hizo el Tribunal Constitucional español se basó en la tesis que denominó como una «garantía institucional»¹¹, que seguía lo que ya la doctrina había expuesto sobre la materia¹². La idea que se planteaba con esta tesis es que la autonomía local cuenta con un núcleo esencial que no puede ser afectado por el legislador ni por una administración pública. En esa medida, la “garantía institucional” se instauraba como un mecanismo de protección y defensa de la autonomía local, más que del reconocimiento de unas determinadas prerrogativas de actuación. La determinación del contenido de ese núcleo esencial siempre fue objeto de debate¹³, pero lo que sí se podía reconocer es que una afectación al núcleo esencial de la autonomía local, representaba el desconocimiento de la imagen que se tiene en la consciencia social en cada tiempo y lugar.

Este primer avance para explicar el contenido de la autonomía local sirvió para dar sustantividad a los entes locales frente a los demás poderes políticos del Estado. Esta tesis, a su vez, fue sometida a una revisión y

(10) A. GALÁN GALÁN, *La potestad normativa autónoma local*, Barcelona, Atelier, 2001, p. 82.

(11) STC 32/1981 Fj 3; STC 38/1983 Fj 6; STC 170/1989 Fj 9; STC 109/1998 Fj 2; STC 51/2004 Fj 9; STC 83/2005 Fj 7; STC 252/2005 Fj 4 y STC 240/2006 Fj 7.

(12) L. PAREJO ALFONSO, *Garantía institucional y autonomías locales*, Madrid, IEAL, 1981, p. 119 y ss.

(13) F. VELASCO CABALLERO, *Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, en J.A. SANTAMARÍA PASTOR (ed.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, pp. 85-86.

complementación con la intención de ajustarla a la configuración constitucional que tiene esta figura en el ordenamiento jurídico español¹⁴.

El complemento de esta tesis denominada “garantía constitucional” de la autonomía local fue presentada como la visión positiva o de actuación que contiene este principio constitucional. En esa medida, el objetivo era exponer que el contenido de la autonomía local no se limitaba a proponer unas determinadas medidas de protección al núcleo esencial, sino que habilitaba a los entes locales a actuar de manera concreta en determinados ámbitos. A los entes locales se le deben reconocer unos determinados atributos que consisten en un catálogo de competencias propias, la posibilidad de pronunciarse sobre sus propios intereses y la protección judicial de las mismas¹⁵.

Siguiendo esta línea, la doctrina ha propuesto que la autonomía local constituya «un poder constitucional de progresiva elevación estatutaria y legal»¹⁶. Bajo este planteamiento, se entiende que debido a que la autonomía local es un principio jurídico establecido en la Constitución, la aplicación de las normas que lo desarrollan debe propender por su promoción. Los elementos mínimos que, en todo caso, se deben reconocer con fundamento en este principio son (i) los estándares mínimos de la autonomía local que son determinados y a su vez superados por la misma ley y (ii) poderes jurídicos que se otorgan a los entes locales y que pueden ser exigibles por parte de éstos.

Así pues, una parte importante de la identificación del principio de la autonomía local es que su contenido no es estático y, por el contrario, se requiere de una progresión en su implementación. Cada sector tendrá su propio contenido mínimo, de acuerdo con la regulación que tenga la materia y el desarrollo jurisprudencial que se haya dado sobre ésta. Entre los ejemplos que podemos encontrar sobre este desarro-

(14) J. GARCÍA MORILLO, *La configuración constitucional de la autonomía local*, Madrid, Marcial Pons, pp. 32-43.

(15) T. FONT I LLOVET, *La autonomía local en España a los veinte años de la Constitución: Perspectivas de cambio*, en *Claves de Gobierno Local*, 7, 2008, p. 39.

(16) F. VELASCO CABALLERO, *Autonomía Municipal*, en *Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. La autonomía municipal. Administración y regulación económica. Títulos académicos y profesionales (Actas del II Congreso de la AEPDA, Santander, 9 y 10 de febrero de 2007)*, Cizur Menor, Thomson-Aranzadi, 2007, pp. 41-76.

llo, podemos observar el poder decisorio propio, la posibilidad de pronunciarse sobre asuntos que le afecten, la exclusión de una dependencia jerárquica en el ejercicio de competencias propias y la prohibición de la desintegración de la corporación por motivos de orden público. Sin embargo, los más recientes fallos sobre la LRSAL han expuesto que la potestad legislativa puede ampliar o reducir el alcance de la autonomía local, lo cual rompe con la tradición que sobre la materia existía. Incluso, la doctrina señala esto lleva a pensar que la autonomía local, en realidad, se reduce a una “garantía institucional”¹⁷. Los contenidos mínimos que los fallos STC 41/2016 y 111/2016 dan a entender que configuran el núcleo esencial de la autonomía local son: la potestad de autoorganización local, el reconocimiento de la autonomía y suficiencia financiera y la limitación a los controles sobre el ente local¹⁸.

3.2. El carácter progresivo y expansivo de la autonomía local

Se explicó en el epígrafe anterior que las decisiones de coordinación son compatibles con la autonomía local. Además, se indicó que para que fueran compatibles se necesitaba que las decisiones de coordinación no sobrepasaran un límite para llevar a desconocer la autonomía local.

El asunto problemático de este planteamiento es establecer dicho límite. La ley no indica concretamente cuál es. La jurisprudencia, por su parte, tal como se ha estudiado, ha avanzado en dar un contenido a la autonomía local, pero no ha alcanzado a prever concretamente todos los aspectos que representa este principio.

En este epígrafe se explicará el carácter progresivo y expansivo de la autonomía local, que permitirá establecer las garantías concretas que surgen de este principio. Si son respetadas estas garantías, se podrá identificar el límite que diferencia la simple afectación de la autonomía local de su desconocimiento.

(17) R. GRACIA RETORTILLO, *La LRSAL ante el Tribunal Constitucional: la afectación a la autonomía Local*, en *Anuario del Gobierno Local*, 2015/16, Fundación Democracia y Gobierno local, p. 249.

(18) R. GRACIA RETORTILLO, *op. ult. cit.*, pp. 245-260.

Uno de los aspectos que se lograron advertir de la exposición del contenido de la autonomía local que fue expuesto más arriba es que ésta tiene un carácter progresivo, es decir, que no se limita a la definición concreta de un determinado aspecto, sino que debe ir avanzando lentamente y alcanzando un mayor reconocimiento. La propuesta en este epígrafe es indicar que la autonomía local no solo busca avanzar para reconocer su contenido en determinados ámbitos, sino que es expansivo, en tanto que la sola existencia de este principio permite otorgar al ente local unas determinadas garantías en todos los sectores de actuación que no necesariamente se encuentran establecidas en el ordenamiento jurídico.

En pocas palabras, la autonomía local acapara los ámbitos de actuación de las administraciones públicas constituyendo derechos y obligaciones, según corresponda, para garantizar su misma existencia. Esta percepción de la autonomía local deviene del hecho de que se trate de un principio jurídico¹⁹. La administración pública que adopte decisiones que puedan llegar a afectar la autonomía local debe tomar las medidas que busquen respetarla.

Sobre este aspecto no tendríamos la discusión que inicialmente generó la categoría de “garantía institucional” de la autonomía local, propia del derecho alemán y que fue encajada en la doctrina y jurisprudencia española para definir este concepto. El inconveniente que se planteaba es que en derecho alemán esta figura sí tenía sentido pues la institución jurídica era previa a la Constitución, mientras que en España fue una institución insertada en la misma²⁰.

Este inconveniente no se tendría con este planteamiento que aquí se propone porque define la autonomía local de manera indistinta, tanto como figura previa a la Constitución o como figura insertada en ella. Lo

(19) F. VELASCO CABALLERO, *Autonomía Municipal*, cit., p. 48.

(20) *Ivi*, p. 44. Algo similar sucede con la Constitución colombiana de 1991, que incorporó el denominado principio de autonomía territorial, asunto que no había sido incorporado en la su predecesora Constitución de 1886. Esto ha dado lugar a estudiar la autonomía municipal como un principio de actuación de las administraciones públicas por la Corte Constitucional y la doctrina colombiana. P. ROBLEDO SILVA, *La autonomía municipal en Colombia*, Bogotá, 2010, pp. 224-27.

que realmente será determinante será la existencia de esta institución jurídica en la Constitución con categoría de principio jurídico.

La progresión estatutaria y legal de la que se habló en el primer epígrafe de este trabajo se complementa con el planteamiento que aquí se expone. Consiste pues en establecer que, si una administración pública tiene los medios jurídicos disponibles para reconocer y potenciar la autonomía local, debe tomar las medidas administrativas necesarias para ello.

Las medidas administrativas a su alcance no necesariamente deben estar establecidas inicialmente para el reconocimiento de la autonomía local, pero si cumplen esta finalidad serán suficientes. A manera de ejemplo, que se desarrollará más adelante, el procedimiento administrativo de adopción de una decisión unilateral debe buscar convocar al ente local por cuanto sea necesario para absolver las dudas que se presenten respecto de una eventual vulneración de la autonomía local. Esto debería ser así, aun cuando la regulación del procedimiento administrativo no haya sido prevista para la garantía de la autonomía local.

La autonomía local permea toda la actuación de las administraciones públicas. La identificación de una decisión administrativa que pueda afectar la autonomía local activa este principio y exige de quien es titular de la competencia adoptar la decisión que utilice las herramientas que tenga a su cargo para garantizar y promover la autonomía local. Desde la otra cara de la moneda, esto es, la perspectiva de los entes locales, éstos cuentan con un derecho a exigir las medidas necesarias para garantizar su autonomía local, ya sea de manera buscando su protección o una actuación que lo permita.

4. Concreción de la garantía de la autonomía local en decisiones de coordinación

El sentido de analizar el contenido de la autonomía local en el marco de la relación interadministrativa de coordinación es que se pueda identificar concretamente el carácter progresivo y expansivo del primero. De esta manera, a partir de un ejemplo concreto se puede examinar el funcionamiento de la autonomía local cuando ésta está siendo puesta en tensión por un mecanismo tan incisivo como la coordinación.

Generalmente entre las relaciones interadministrativas se ve al control como una relación que debe ser utilizada con mucho cuidado, incluso limitando alguna de sus expresiones como los controles de conveniencia, debido al riesgo que produce en la autonomía local²¹. Sin embargo, tal como se ha visto previamente, la autonomía local se puede ver tanto o más afectada por las decisiones de coordinación que por las de control. El motivo es que esta relación interadministrativa le otorga la competencia a una administración pública de un orden territorial superior al del gobierno local para que adopte una decisión que vincula al ente local. Esta decisión atendería a motivos de conveniencia que reflejan la concreción del interés supramunicipal, ese que tiene la administración que coordina, ya que el objetivo de adoptar una decisión motivada por la legalidad se da por presupuesta.

Ante un mecanismo que tiene tal repercusión sobre la autonomía local vale la pena, entonces, revisar el funcionamiento de la autonomía local. Esta revisión no será solo desde una perspectiva estática, es decir, de análisis de la protección que el ordenamiento jurídico brinda a partir de la regulación existente en la LRBRL y otras normas, sino desde una perspectiva dinámica, aquella que representa el carácter expansivo y progresivo del principio de la autonomía local.

A partir de un caso concreto, que es el de las decisiones unilaterales y vinculantes, se podrá ver la repercusión que tiene la coordinación sobre las administraciones públicas que constituyen el vínculo fruto de la relación de coordinación. Con esto se pretende hacer énfasis en que el principio de autonomía local repercute tanto en el gobierno local, como en la administración pública que adopta una decisión que afecta a la primera. Sobre el gobierno local, debido a que le otorga mecanismos para que pueda defenderse de decisiones que puedan llevar a desconocer la institución y debido a la posibilidad de adoptar decisiones que concreten esa autonomía local. Respecto de la administración pública

(21) Tal como se explica en la STC 4/1981. Sobre el contenido de la relación interadministrativa de control véase E. GIMÉNEZ I CORRONS, *Los controles administrativos sobre los entes locales*, Madrid, Marcial Pons e Institut d'Estudis Autonòmics, 2001, pp. 83-85 y M. ALMEIDA CERREDA, *La configuración del sistema de controles administrativos sobre los entes locales en el marco de los procesos de reforma estatutaria*, en L. COSCULLUELA MONTANER, E. CARBONELL PORRAS (dirs.), *Reforma estatutaria y régimen local*, Cizur Menor, Aranzadi, 2011, p. 379.

que adopta decisiones que puedan afectar la autonomía local, en tanto que sus actuaciones y decisiones deben respetar su contenido, funcionando entonces como una limitación a la discrecionalidad de la decisión a adoptar.

A partir de este ejemplar puede constituir una teoría general sobre las formas cómo opera la autonomía local cuando se adopten decisiones que afecten la autonomía local, que no necesariamente sean adoptadas en el marco de una relación interadministrativa de coordinación.

A continuación, se explicarán los tres tipos de garantías que se pueden otorgar a los entes locales en el marco de decisiones de coordinación: (§4.1.) previas, (§4.2.) procedimentales y (§4.3.) sustantivas. En cada una de ellas se expondrá la normativa vigente y, a su vez, se analizará la influencia que la autonomía local puede tener sobre ellas.

4.1. *Garantía previa*

La primera garantía se encuentra establecida en el art. 59 de la LRBRL²². En dicha norma se configura un requisito previo para la adopción de un mecanismo de coordinación, el plan sectorial. El objeto de la norma es establecer, previo a la adopción de dicho plan, un requisito de haber intentado un mecanismo de cooperación, siempre que éste sea posible. En otras palabras, si la administración pública que pretende adoptar el plan sectorial, advierte que puede lograr el objetivo esperado a través de un mecanismo de cooperación, debe preferirlo en vez de la coordinación²³.

(22) Art. 59 de la LRBRL: «A fin de asegurar la coherencia de la actuación de las Administraciones públicas, en los supuestos previstos en el número 2 del artículo 10 y *para el caso de que dicho fin no pueda alcanzarse por los procedimientos contemplados en los artículos anteriores* [la cooperación] o éstos resultaran manifiestamente inadecuados por razón de las características de la tarea pública de que se trate, las Leyes del Estado y las de las Comunidades Autónomas, reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, podrán atribuir al Gobierno de la Nación, o al Consejo de Gobierno, la facultad de coordinar la actividad de la Administración local y, en especial, de las Diputaciones provinciales en el ejercicio de sus competencias» (Cursivas nuestras).

(23) M.J. ALONSO MAS, *Capítulo II Relaciones interadministrativas, artículos 55-62*, en M.J. DOMINGO ZABALLOS, *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local*, t. I, 3 ed., Cizur Menor, Aranzadi, 2013, pp. 1239-1240.

El mensaje que contiene esta norma es que la cooperación se debe preferir a la coordinación. Si bien la razón no viene expuesta en la norma se puede entender a la luz del objeto de estudio de este trabajo: la autonomía local. La relación interadministrativa de cooperación promueve la autonomía local, ya que la posibilidad de manifestar su voluntad para lograr el acuerdo representa una expresión de la capacidad de adoptar sus propias decisiones, elemento típico de la autonomía local. Por su parte, en la relación interadministrativa de coordinación se adoptan decisiones que, como se ha mencionado más atrás, en todo caso afectan la autonomía de la voluntad.

Una lectura adecuada de este mensaje nos lleva a expandir su aplicación a los demás mecanismos de coordinación. Si bien no existe una norma concreta que establezca un requisito previo para otros mecanismos de coordinación, como el plan provincial de obras y servicios, bien es posible entender que una expresión del principio de la autonomía local lleva a preferir que las administraciones públicas adopten decisiones que no afecten a la autonomía local.

Una duda salta a la vista, si tanto la cooperación como la coordinación son relaciones que garantizan la alineación y coherencia del sistema de administraciones públicas, ¿cuál sería el fundamento para que todavía se utilicen mecanismos de coordinación que afectan la autonomía local? La razón es que el legislador tiene la posibilidad de establecer mecanismos que, si bien afectan la autonomía local, permiten precisamente garantizar la alineación y coherencia del sistema como fórmulas de cierre, esto es, como instrumentos definitivos que operan en caso de que otros más débiles no funcionen. Al final, el Estado es uno solo y las administraciones públicas que hacen parte de ella tienen que buscar diversas fórmulas para lograr su alineación, sin desconocer la autonomía que se le reconoce a cada una de ellas.

Cuando se señala que es el legislador el que decide la posibilidad de establecer estos mecanismos se quiere dar a entender que se trata de una decisión política. Bien puede un ordenamiento jurídico no instituir mecanismos de coordinación, porque el legislador no lo considera adecuado. O bien puede ser la jurisprudencia la que puede dar prevalencia al principio de la autonomía local e interpretar que en aquellos ca-

sos en los que se habla de coordinación se debe pretender fórmulas de consenso, tales como los de cooperación²⁴.

4.2. *Garantías procedimentales*

Si la administración pública advierte que es necesario acudir a la decisión de coordinación para lograr los objetivos fijados, se debe analizar el procedimiento a seguir con el fin de establecer garantías fruto de la autonomía local.

Las garantías procedimentales que se estudiarán en este apartado son producto de un estudio del procedimiento administrativo de adopción de la decisión administrativa de coordinación. Como se verá, el principio de la autonomía local produce transformaciones importantes incluso en la finalidad de un procedimiento administrativo.

Para explicar esta afirmación utilizaremos dos ejemplos concretos: el principio del debido proceso y el principio de coordinación, que ambos operan sobre el procedimiento administrativo. Cuando se pretende adoptar una decisión administrativa, el primero busca que aquel que sea afectado por la decisión administrativa tenga la posibilidad de conocer y pronunciarse de manera oportuna respecto del contenido de la misma. En esa medida, el procedimiento administrativo contiene reglas concretas que promueven tal aspecto y, a su vez, exige a la administración que adelanta el procedimiento adoptar todas las medidas necesarias para llegar a garantizarlo.

Respecto del segundo principio, el de coordinación, lo que se busca es que la administración pública que adopte la decisión utilice todos los

(24) En Italia un argumento importante para el desarrollo de esta tesis es la reforma del título V de la Constitución Italiana en 2001 y el sentido de la sentencia 303/2003. En esta última se indica que el Estado debe buscar que en las decisiones que deba adoptar con junto con las regiones haya acuerdo: F. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo: dinamiche e interpretazioni*, Milano, FrancoAngeli, 2012, pp. 63-70 y p. 212. En Colombia principalmente se puede citar la sentencia de la Corte Constitucional C-035/2016. Una opinión contraria en Italia se encuentra en M. DE DONNO, *Tra coordinamento e collaborazione: enti di area vasta ed Unioni di Comuni*, cit., pp. 145-150. Asimismo, se puede observar en la función de las provincias italianas en C. TUBERTINI, *Le Province*, en M. ALMEIDA CERREDA, C. TUBERTINI, P. COSTA GONÇALVES (eds.), *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa*, Cizur Menor, Civitas, 2015, pp. 447-450. Para consultar el estado de las Provincias anterior a estas reformas, cfr. L. VANDELLI, *La riorganizzazione delle Province*, en *Libro dell'anno del Diritto 2013*, Treccani.

mecanismos establecidos en la ley que busquen una actuación alineada y coherente de las administraciones públicas que se vean involucradas en la decisión administrativa.

Así como en los ejemplos de los principios del debido proceso y de la coordinación, el principio de la autonomía local tiene una repercusión importante sobre el procedimiento administrativo a través del cual se adopta la decisión administrativa. La administración pública que adopte la decisión tendrá que llevar a cabo las etapas establecidas en la norma que regula el procedimiento, pero a su vez deberá enfocar el procedimiento administrativo en la garantía de la autonomía local, por lo que tendrá que usar todas las herramientas posibles para llevar a cabo el cumplimiento de este.

A continuación, se expondrán diversas fórmulas a través de las cuales se puede garantizar la autonomía local en un procedimiento administrativo de una decisión de coordinación. Algunas de estas garantías pueden estar en la ley y otras no. Dentro de las que no están incorporadas en la ley, algunas se pueden adoptar fruto del principio de la autonomía local y otras requieren de una norma concreta adoptada por el legislador.

4.2.1. Participación de los entes locales en el procedimiento

La participación de los entes locales en el procedimiento administrativo es uno de los aspectos que está establecido en la ley. Sin embargo, hay algunos aspectos propios de la intervención del principio de autonomía local en esta etapa del procedimiento, tal como se verá más adelante.

El art. 2.1. de la LRRL señala lo siguiente: «Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y

eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera»²⁵.

Esta regla es una manifestación concreta del principio de autonomía local, en cuanto exige que los entes locales sean consultados «en cuantos asuntos afecten directamente el círculo de sus intereses», es decir, que la autonomía local no solo se manifiesta en un poder de autogobierno sino en un poder de ordenar y conformar los demás niveles de gobierno²⁶. De esta forma, no solo frente a una decisión de coordinación, sino ante cualquier decisión que pueda afectar la autonomía local, debe ser escuchado el ente local²⁷.

Un primer aspecto a analizar es la forma cómo se concreta esta intervención de los entes locales en la decisión. Esta puede ser de diversas formas: de manera individual, por cuerpos colegiados o por asociaciones representativas de los municipios. La forma ideal sería, por supuesto, acudir de manera directa e individual a cada uno de los entes locales afectados, pero es posible que su opinión se pueda ver manifestada de manera colectiva, así se establece en la CEAL²⁸.

(25) La jurisprudencia se ha referido a esta norma al señalar que una expresión de la autonomía local es «participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen», STC 32/1981 Fj 3.

(26) M. VILALTA REIXACH, *El Consejo de Gobiernos Locales: La nueva participación de los entes locales en las Comunidades Autónomas*, Madrid, Iustel, 2007, pp. 51-53; T. FONT I LLOVET, *La autonomía local en España a los veinte años de la Constitución: Perspectivas de cambio*, en *Claves de Gobierno Local*, 7, 2008, p. 42, y L. ORTEGA ÁLVAREZ, *Los contenidos mínimos del derecho de participación*, en AA.VV., *Ponències del Seminari de Dret Local*, 5, 1993, Barcelona, Ayuntamiento de Barcelona, p. 232.

(27) Además de esta norma general, respecto de la coordinación existe una regla concreta sobre la materia en el art. 58.2 de la LRRL, que señala «En todo caso, las Administraciones que tengan atribuidas la formulación y aprobación de instrumentos de planificación deberán otorgar a las restantes una participación que permita armonizar los intereses públicos afectados».

(28) Art. 3 de la CEAL: «1. Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes. 2. Este derecho se ejerce por Asambleas o Consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal y que pueden disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos. Esta disposición no causará perjuicio al recurso a las asambleas de vecinos, al referéndum o a cualquier otra forma de participación directa de los ciudadanos, allí donde esté permitido por la Ley».

Un segundo aspecto es la incidencia que esta decisión tiene en el procedimiento administrativo. A continuación, se hará un estudio desde tres perspectivas: preceptivos y potestativos, vinculantes y no vinculantes y la motivación de la decisión.

El carácter preceptivo o potestativo de la intervención del ente local dependerá de la situación ante la cual se enfrente la administración pública que adopte la decisión de coordinación, posición que tendría cabida en lo establecido en la CEAL²⁹. Si el procedimiento administrativo para adoptar la decisión permite el tiempo suficiente para escuchar a los posibles afectados, se debe permitir este espacio y la intervención será preceptiva. Pero si la decisión que se pretende tomar requiere de una atención inmediata y para cumplir la finalidad de la coordinación no se cuenta con el tiempo suficiente para escuchar a todos los posibles afectados la intervención se torna potestativa³⁰.

Por su parte, el carácter vinculante o no de la decisión no tiene tanta discusión como el anterior. La intervención que realice el ente local no puede ser vinculante, porque si fuera así la decisión se convertiría en una codecisión, ya que sería la suma de la voluntad de la administración pública coordinante y del ente local coordinado³¹. En esa me-

(29) El art. 4.6. de la CEAL señala que «las entidades locales deben ser consultadas, en la medida de lo posible, a su debido tiempo y de forma apropiada, a lo largo de los procesos de planificación y de decisión para todas las cuestiones que les afectan directamente». Se debe hacer un comentario sobre la expresión «en la medida de lo posible, a su debido tiempo y de forma apropiada», puesto que se percibe ambiguo en su contenido. Se pueden plantear varias dudas: se debe hacer una consulta a las entidades locales o dicha consulta se debe hacer en el debido tiempo y la forma adecuada. La doctrina ha señalado que la CEAL cuenta con este tipo de inconvenientes de interpretación y aplicación principalmente por dos razones. Por un lado, la CEAL debía procurar un lenguaje común para los Estados firmantes que en ocasiones terminó por ser abstracto y ambiguo. Por otro lado, los Estados firmantes no se querían comprometer en grados tan altos que terminarían por ser contraproducentes y, por el contrario, se dejaron márgenes de apreciación para que cada Estado fijara condiciones ajustadas a su realidad. C. HIMSWORTH, *Treaty-making for standards of local government: The European Charter of Local Self-Government and its possible application beyond Europe*, en *University of Edinburgh School of Law Working Paper*, 24, 2011, pp. 8-9.

(30) Este sería el caso de una decisión inmediata por motivos de urgencia ambiental. En ocasiones, este tipo de decisiones no dan espera para lograr consultar a todos los afectados en la decisión. No por ello se debe desconocer la autonomía local. La misma administración debería tomar las medidas que garanticen esta decisión.

(31) Cfr. L. MEDINA ALCOZ, *La participación de los entes locales en la elaboración de normas autonómicas y estatales*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2009, pp. 104-107.

didia, si se trata de una codecisión no estaríamos en presencia de una decisión de coordinación, que se ha dicho que es unilateral y vinculante, sino de un mecanismo de cooperación, a través del cual se expresa la autonomía local por la manifestación de la voluntad del ente local. Finalmente, el último aspecto que se debe analizar respecto del procedimiento administrativo es la motivación de la decisión que se adopta. Esta, a su vez, puede ser revisada desde dos puntos de vista: la motivación de la respuesta que se dé a la intervención del ente local y la motivación del mecanismo de coordinación.

Si bien no se hace referencia concreta en la ley, la autonomía local exige que la motivación se enfoque en este principio para evitar su desconocimiento. En los dos puntos de vista antes señalado la motivación deberá ser fundamentada para que el ente local y el juez – si eventualmente impugnada la decisión – conozcan las razones por las cuales se aceptaron o no las alegaciones del ente local.

4.2.2. Petición de informes a un consejo de gobiernos locales o asociaciones de municipios

El planteamiento en este caso es que, además de la intervención “regular” que corresponde a los entes locales afectados, es posible escuchar la opinión de estas asociaciones de entes locales, debido a su condición de experto en la materia por estar compuesta por entidades locales.

Un primer ejemplo sería la asociación de entes locales reguladas en la disposición adicional quinta de la LRBRL³². El hecho de que su función principal sea la de proteger y promocionar los intereses comunes de los entes locales, legitima a las asociaciones para poder hacerse partes de un procedimiento administrativo de un mecanismo de coordinación en el que se represente el interés de la autonomía local.

Un segundo ejemplo sería la petición de informes a órganos autonómicos de participación local. Si bien no existe un requisito en el procedimiento administrativo para contar con una opinión de este órgano al adoptar una decisión de coordinación, sí está instituido en la ley que a este órgano se puede acudir si se advierte «una afectación de forma es-

(32) Sobre estas asociaciones M. VILALTA REIXACH, *Nuevas formas de cooperación territorial: las organizaciones asociativas de entes locales*, en REALA, 300-301, 2006, pp. 299-329.

pecífica» de la autonomía local, tal como lo establece el art. 85 del EA-Cat³³.

4.2.3. Ampliación del espacio o dar apertura de nuevos espacios de intervención en el procedimiento administrativo

En la normativa que regula los procedimientos administrativos de adopción de decisiones administrativas establecido en la LRBRL no se hace una referencia concreta a la posibilidad de ampliar o dar apertura a nuevos espacios de intervención para los entes locales afectados. Sin embargo, fruto del principio de autonomía local, bien podría el sujeto coordinante permitir esta posibilidad.

La administración pública que busca adoptar la decisión de coordinación una vez escuchada la opinión del ente local frente a una posible afectación de la autonomía local, pasaría a ampliar el espacio de intervención para desarrollar los argumentos que tenga para exponer el ente local o bien puede acudir a otras entidades que puedan colaborar para el estudio de la misma: asociaciones de entes locales, Consejo de Estado, entre otras.

Este nuevo espacio que se concede al ente local servirá a la administración pública coordinante para formarse un mejor criterio para adoptar la decisión de coordinación que afecte en menor medida la autonomía local. En todo caso, la decisión definitiva permanecerá a cargo del sujeto coordinante, puesto que la unilateralidad es una de las características que definen este tipo de decisiones.

4.2.4. Traslado de la competencia de coordinación

Este último caso no solo no se encuentra en la normativa que regula los procedimientos administrativos de adopción de decisiones de coordinación, sino que requiere de una modificación legislativa, en tanto que implica un cambio en la competencia de coordinación.

(33) No podemos olvidar que la evaluación que se ha realizado sobre el funcionamiento de los consejos de gobiernos locales no ha sido la más satisfactoria, pues no ha logrado colmar todas las expectativas que producía como mecanismo de participación del ente local en las decisiones de otras administraciones públicas.

En la actualidad, en los mecanismos de coordinación la decisión definitiva se mantiene a cargo de la administración titular de la competencia para ello, aun cuando exista una oposición manifiesta de los entes locales que se vean afectados por esta decisión. La propuesta que aquí se expone es que cuando exista una oposición manifiesta y explícita de todos los entes locales afectados por la decisión, dejaría de ser titular la administración pública que inicialmente tenía la decisión para que pase a otra que se encuentre en un nivel territorial superior. Por ejemplo, la competencia pasaría de una provincia a una comunidad autónoma. Un caso similar fue estudiado por la jurisprudencia respecto del plan provincial de obras y servicios de Cataluña³⁴.

A través de esta forma fórmula bien podría garantizarse una decisión de coordinación que resulte un poco más imparcial. Si la administración pública que inicialmente tenía la competencia para coordinar fue diligente y una vez advirtió la oposición de los entes locales que se pudieron ver afectados amplió el espacio para su intervención y estas se ratificaron, es probable que esta administración pública que tiene a su cargo de la decisión de coordinación se encuentre parcializada. De esta manera, sería una medida de buena administración aquella de permitir que otra administración imparcial entre a dirimir y decidir si se adopta la decisión o no.

Una medida de este tipo serviría para concretar la autonomía local, en tanto que permitiría que la decisión que se adopte sea verificada por una administración pública ajena a aquella que ha planeado la decisión de coordinación y que también ha recibido oposición por parte del ente local.

4.3. *Garantías sustantivas*

La autonomía local no se concreta únicamente en establecer unas garantías previas, de preferencia de otro tipo de mecanismos como el de cooperación, o de garantías procedimentales, sino de garantías sustantivas que entren a configurar el límite material hasta el cual se puede

(34) STC 109/1998 Fj 6 y STS 4503/2003. Al respecto, Cfr. L. ORTEGA ÁLVAREZ, *El Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña y la garantía institucional de la autonomía provincial*, Madrid, Civitas, 1992, pp. 67-95.

coordinar un ente local. Estas garantías sustantivas representan, entonces, una limitación a la discrecionalidad que tiene el sujeto coordinante para adoptar una decisión que dirija al ente local. Ahora bien, estas garantías sustantivas son las más complejas de determinar, puesto que, como se vio previamente, no existe un concepto de la autonomía local permanente e inmutable y cuando la jurisprudencia ha evaluado su contenido lo ha hecho frente a cada caso concreto.

La propuesta en este punto es que para identificar las garantías sustantivas que se deben otorgar a los entes locales se deben seguir los siguientes pasos: (§4.3.1.) definición del interés para coordinar del sujeto coordinante, seguidamente, (§4.3.2.) análisis de la afectación de las potestades locales.

4.3.1. *Definición del interés para coordinar*

El interés en la coordinación es tanto un requisito como un límite. Por un lado, si una administración pública pretender ejercer una competencia de coordinación primero deberá verificar que cuenta con el interés para poder ejercerla³⁵. Ese es el sentido del art. 10.2 de la LRBRL el interés del sujeto coordinado debe incidir, condicionar o ser concurrente o complementario del interés del sujeto coordinante.

Por otro lado, esta figura también opera como un límite a la coordinación, en tanto que el sujeto coordinante solamente podrá coordinar hasta el punto con que cuente interés, tal como lo ha expuesto la jurisprudencia³⁶. Para cumplir este requisito, la administración pú-

(35) Salta a la vista que el interés difiere de la competencia. El interés es un aspecto previo a la competencia. Cuando el legislador decide asignar una competencia analiza si previamente esa administración pública tiene el interés en el determinado sector sobre el cual recae la competencia. Bien puede el legislador retirar una competencia asignada a un municipio sobre la gestión de parques naturales en su territorio, pero eso no elimina el interés que tiene este ente local sobre el medio ambiente. Al respecto, véase J. ESTEVE PARDO, *La provincia como sujeto de relaciones interadministrativas*, en R. GÓMEZ-FERRER MORANT (dir.), *La provincia en el sistema constitucional*, Madrid, Civitas, 1991, p. 305, y F. SOSA WAGNER, P. MIGUEL GARCÍA, *Las competencias de las corporaciones locales*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1985, p. 102.

(36) *A su vez, el legislador, dentro de los amplios márgenes con que cuenta para diseñar fórmulas de coordinación provincial, debe asegurar que el grado de capacidad decisoria que conserve el municipio sea tendencialmente correlativo al nivel de interés municipal presente en el asunto de que se trate. Tal como recuerda la STC 154/2015, de 9 de julio, FJ

blica coordinante deberá ponderar los intereses en juego, aquel que pretende promover el sujeto coordinante y la autonomía local del sujeto coordinado, tal como lo exige el art. 55.b de la LRBRL³⁷. El interés del sujeto coordinante no solamente vendrá representado por la búsqueda de la alineación y coherencia de las administraciones públicas que hacen parte del sistema, sino del interés concreto del sector donde se encuentra, por ejemplo, el del derecho al disfrute de un medio ambiente adecuado.

4.3.2. *Análisis de la afectación de las potestades locales*

En este epígrafe se analizará una propuesta sobre la forma cómo pueden ser afectadas las competencias. Inicialmente, se expondrán ejemplos sobre el alcance que la doctrina ha establecido sobre la forma cómo se produce la (A) afectación de las potestades que pueden ser coordinadas. Seguidamente, se expondrá una (B) propuesta sobre la afectación de las potestades locales por decisiones de coordinación. Finalmente, se hará referencia a la importancia de (C) garantizar la discrecionalidad del ente local.

6 a), «se trata de que el legislador gradúe el alcance o intensidad de la intervención local “en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias”», STC 111/2016 Fj 12 c). El mismo fallo se refiere a varias sentencias: STC 32/1981 Fj 4; STC 170/1989 Fj 9; STC 51/2004, Fj 9; STC 95/2014 Fj 5; STC 57/2015 Fj 6 y STC 92/2015 Fj 4.

(37) La doctrina ha señalado lo conveniente de la utilización del método de ponderación en contraposición con el juicio de proporcionalidad, mientras la ponderación es propia de principios, la proporcionalidad es propia de derechos subjetivos. Cfr. D. SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUDEIRO, *Autonomía local y principio de proporcionalidad*, en J.R. PARADA VÁZQUEZ, C. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (dirs.), *Las competencias locales*, Madrid, Marcial Pons- Maat Gknowledge-Fundación Caja Rural de Toledo, 2007, pp. 106-108 y J.M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *Normas de conducta y normas de control: un estudio metodológico sobre la discrecionalidad planificadora, la ponderación y su control judicial*, en *InDret Revista para el análisis del Derecho*, 2015, pp. 9-16. Sin embargo, no toda la doctrina comparte la idea de la ponderación y prefiere la proporcionalidad: L. ORTEGA ÁLVAREZ, *El principio de proporcionalidad como garante de la autonomía local*, en *Anuario del Gobierno Local 1997*, pp. 99-116. No se puede dejar de mencionar las falencias que tiene la teoría de ponderación que lleva en ocasiones a ser una fórmula subjetiva de valoración previa a la adopción de decisiones, pero el hecho de que se encuentre en la ley exige que se utilice.

A. Definición de las potestades que pueden ser coordinadas

Una vez revisados los intereses en juego, se deben analizar las potestades del ente local que pueden ser afectadas, es decir, que pueden ser objeto de coordinación. La doctrina ha hecho algunas referencias a esta materia. Por un lado, ha dicho que los mecanismos de coordinación no pueden suponer la pérdida de las potestades reconocidas a los entes territoriales en el art. 4 de la LRBRL³⁸. Por otro lado, ha dicho que la única potestad que no puede afectarse es la de la autoorganización³⁹.

Estas dos posiciones sirven para ilustrar las potestades que pueden ser afectadas, aunque estas tesis deben ser complementadas. En primer lugar, porque la tesis de la prohibición de afectar las potestades del art. 4 LRBRL estaría estableciendo un límite bastante rígido, en tanto que todas las potestades son susceptibles de ser afectadas, pero no pueden llegar hasta el punto de verse vulneradas. En segundo lugar, sobre la imposibilidad de afectar la potestad de autoorganización es también bastante rígida, ya que de manera indirecta una decisión de coordinación puede incidir en la forma cómo el ente local decide reconfigurar su planta para satisfacer el objetivo planteado.

B. Propuesta sobre la afectación de las potestades locales

Después de analizar las diversas fórmulas para afectar la autonomía local expuestas por la doctrina, se plantea una propuesta concreta al respecto, que se fundamenta en los diversos rangos normativos que regulan potestades locales. Por ejemplo, la CE establece la potestad de autoorganización y las leyes sectoriales establecen potestades concretas en cada sector.

(38) «A mi juicio, este precepto, se refiere a que el ejercicio de la coordinación no puede suponer la pérdida de las potestades ordinamentales, de los entes locales, previstas en el artículo 4º de dicha Ley [LRBRL], así como que ordenadas a través de órganos de relación o en un procedimiento complejo, las competencias propias no pueden perder sus caracteres de exclusivas y decisorias, en el sentido que se indicó en su momento. Ni, finalmente, que tengan que, necesariamente, participar activamente bajo un poder de dirección en los objetivos diseñados por las Administraciones ordinamentalmente superiores»: L. ORTEGA ÁLVAREZ, *El régimen constitucional de las competencias locales*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1988, p. 113.

(39) J. ESTEVE PARDO, *Organización supramunicipal y sistema de articulación entre administración autonómica y orden local: la experiencia de la RFA. Bases y perspectivas en España*, Madrid, Civitas, 1991, pp. 231-248.

Bajo esta perspectiva, los diversos rangos normativos funcionan como capas en el siguiente orden: CE, Estatuto de Autonomía, LRBRL, ley sectorial, siendo la CE el centro y la ley sectorial la capa más lejana⁴⁰. Como se explicó previamente, todas las potestades locales son susceptibles de ser afectadas, incluso la potestad de autoorganización reconocida en la CE⁴¹. Sin embargo, la forma de afectación de cada una de las potestades locales dependerá del rango de la norma en la que se ha reconocido dicha potestad. Se permitirá una mayor afectación si la afectación se produce sobre una potestad local reconocida en la capa más lejana, esto es, en la ley sectorial y se permitirá una menor afectación si esta se produce sobre una potestad reconocida en la capa más cercana, es decir, en la CE. La premisa es, entonces, que serán menos flexibles y objeto de una menor afectación aquellas potestades locales reconocidas en la Constitución.

A manera de ejemplo, la potestad de autoorganización solo podría afectarse mínimamente, por lo que no se podría fijar en el mecanismo de coordinación que el ente local disponga de la creación de una nueva secretaría para la satisfacción del objetivo que antes se ha cumplido. No está de más recordar que, si la decisión de coordinación desconoce la potestad local, sea cual sea el rango normativo en que se encuentre reconocida, configura una vulneración de la autonomía local.

C. Respeto a la discrecionalidad del ente local

Desde que se ha iniciado el estudio de la coordinación la doctrina ha hecho énfasis en establecer como un límite concreto el reconocimiento de la discrecionalidad del ente local para adoptar sus propias decisiones. Para interpretar esta afirmación en derecho español la jurisprudencia ha fijado una pauta que ha sido seguida por la doctrina⁴². Su

(40) Sobre el desarrollo que puede hacer el legislador para ampliar o limitar el contenido de la autonomía local establecido en la CE, Cfr. STC 41/2016 Fj 3 a) y R. GRACIA RETORTILLO, *La LRSAL ante el Tribunal Constitucional: la afectación a la autonomía Local*, cit., pp. 246-248.

(41) L. PAREJO ALFONSO, *Garantía institucional y autonomías locales*, Madrid, IEAL, 1981, p. 154.

(42) «La coordinación se convierte así en un límite al ejercicio de las competencias, en una reducción del ámbito de discrecionalidad con el que se actúan los propios poderes, pero no afecta a su titularidad (sino que más bien la presupone lógicamente, como ha señalado el Tc)

planteamiento fue «los medios y técnicas de coordinación deben respetar un margen de libre decisión o discrecionalidad en favor de las Administraciones sujetas a la misma, sin el cual no puede existir verdadera autonomía»⁴³.

Según la jurisprudencia, si los mecanismos de coordinación establecen concretamente la actividad a realizar por el ente local, éste carecería de la discrecionalidad para adoptar sus propias decisiones. Tampoco establece si la decisión de coordinación debe fijar objetivos o debe actividades específicas, solo señala que se debe permitir el espacio para que el ente local adopte sus propias decisiones.

En la medida posible las decisiones de coordinación solamente podrían fijar condiciones mínimas y/o máximas dentro de los cuales los entes locales pueden actuar. De manera excepcional, se podrían establecer en planes sectoriales con actividades específicas que debe ejecutar el ente local, para lo cual el test de ponderación deberá ser más riguroso y atento con la afectación de la autonomía local y garantizar, en todo caso, un mínimo de discrecionalidad en la decisión que deben adoptar. La razón es que con este tipo de decisiones pueden suplir la voluntad del ente local y en esa medida afectar sus competencias propias, pues un ente local sin el poder de adoptar decisiones no es autónomo⁴⁴.

La libertad de decisión tiene que reconocer la realidad de los entes locales coordinados. Si se deja un espacio al ente local para adoptar de manera libre su decisión, esta podrá ser más precisa en cuanto a la realidad del ente local⁴⁵. Una decisión de coordinación que contiene la actividad completa que debe ejecutar el ente local conlleva a la uniformidad en la actuación de los entes locales y hace nula la posibilidad de

ni, estrictamente, a la posibilidad de su ejercicio directo por parte de los entes coordinados». E. ALBERTÍ I ROVIRA, *La inserción de los entes locales en un sistema complejo: las relaciones de colaboración entre administraciones*, en *Informe sobre el Gobierno local*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas y Fundació Carles Pi i Sunyer, 1992, p. 140.

(43) STC 27/1987. En igual sentido STS 1298/2014; STC 27/1987 Fj 5 y STC 133/1990 Fj 13.

(44) A. GALÁN GALÁN, *La potestad normativa autónoma local*, cit., p. 42.

(45) C.J. JEWELL, *Assessing Need in the United States, Germany and Sweden: The Organization of Welfare Casework and the Potential for Responsiveness in the Three Worlds*, en *Law & Policy*, 3, 2007, p. 381.

ajustar la decisión que pretenda adoptar el ente local a la realidad propia, a veces tan diversa entre municipios incluso vecinos.

Para finalizar, la discrecionalidad sería complementaria a lo señalado previamente sobre la afectación de las potestades. La razón es que si el ente local coordinado, fruto de la discrecionalidad que ostenta y de manera voluntaria, decide acatar la decisión de coordinación y para implementarla hace uso de potestades reconocidas en la CE afectándolas de manera considerable bien puede hacerlo. En este punto es importante identificar qué aspecto es fruto de la decisión de coordinación y qué aspecto es fruto de la libertad del ente local para adoptar sus propias decisiones.

5. Conclusiones

En el presente trabajo se analizó el funcionamiento de la autonomía local a la luz de la relación interadministrativa de coordinación en España. Para concluir se puede afirmar que la autonomía local opera de manera activa, es decir, de una forma progresiva y expansiva en las actuaciones de las administraciones públicas que la ponen en tensión. Aunque es lo deseable, no es necesario esperar a que el ordenamiento jurídico establezca unas reglas concretas que desarrollen este principio jurídico para ver su operatividad, pues el solo hecho de que haya sido establecido en la Constitución le confiere la posibilidad de incidir en la actuación de las administraciones públicas.

En términos generales, la autonomía local contiene una serie de garantías previas, procedimentales y sustantivas que deben ser observadas por las administraciones públicas cuando adoptan una decisión de coordinación y que pueden ser exigidas por los entes locales que puedan verse afectados.

