

LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS *

POR

ENRIQUE RIVERO YSERN

Catedrático de Derecho administrativo en la Universidad
de Salamanca

SUMARIO: CAPÍTULO PRIMERO: I. DELIMITACIÓN, CONCEPTO Y JUSTIFICACIÓN DE LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS. II. LA PROBLEMÁTICA FUNCIONAL Y ESTRUCTURAL DE LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS DE COLABORACIÓN: A) *Las relaciones interadministrativas de colaboración desde la perspectiva de la organización administrativa:* a) Las relaciones interadministrativas de colaboración y el principio de coordinación; b) Las relaciones interadministrativas de colaboración y el principio de descentralización. B) *Las relaciones interadministrativas de colaboración desde la perspectiva de la relación jurídico administrativa.* III. LA PROBLEMÁTICA FUNCIONAL Y ESTRUCTURAL DE LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS POTENCIALMENTE CONFLICTIVAS: A) *Las relaciones interadministrativas potencialmente conflictivas desde la perspectiva de la Organización administrativa.* B) *Las relaciones interadministrativas potencialmente conflictivas desde la perspectiva de la relación jurídico administrativa.*—CAPÍTULO SEGUNDO: LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS DE COLABORACIÓN: I. FORMAS DE COLABORACIÓN NO ORGÁNICA: A) *Los convenios interadministrativos:* a) Administraciones públicas que pueden celebrar convenios: a') Convenios Administración central-Administración institucional: 1. Convenios a celebrar por el Area Metropolitana de Madrid; 2. Convenios a celebrar por la Entidad Metropolitana Municipal de Barcelona; 3. Convenios a celebrar por la Junta de Construcciones, Instalaciones y Equipo Escolar. b') Convenios entre la Administración local y la Administración institucional: 1. Convenios sobre construcciones escolares; 2. Convenios entre el Area Metropolitana de Madrid y las Corporaciones locales; 3. Convenios entre el Patrimonio Forestal del Estado y las Corporaciones locales a los efectos de adquisición de terrenos para repoblar; 4. Convenios sobre creación de Escuelas Universitarias; 5. Convenios de cesiones de uso de locales a los efectos docentes entre la Administración Local y la Universidad; 6. Convenios constitutivos de bases contractuales entre la Administración institucional y la local; 7. Convenios entre el Instituto Nacional de Urbanización y las Corporaciones locales. c') *Convenios entre la Administración local.* d') *Convenios entre la Administración institucional:* 1. Convenios entre el Instituto Nacional de Previsión y la Universidad; 2. Convenios a celebrar por el Instituto Nacional de Urbanización; 3. Convenios entre el Patrimonio Forestal del Estado y las Confederaciones Hidrográficas. e') *Convenios entre la Administración central y la local.* b) *Valoración crítica y presupuestos para una formulación general dentro del Derecho Administrativo de los convenios interadministrativos:* a') *El apoyo ordinamental de los convenios interadministrativos.* b') *El Ordenamiento jurídico aplicable a los convenios interadministrativos:* 1. Convenios celebrados por la Administración central y la institucional; 2. Convenios celebrados entre Administraciones locales. c') *La aplicabilidad de las potestades administrativas a los*

* Este trabajo ha sido realizado con una Ayuda del Instituto de Estudios Administrativos.

convenios interadministrativos, d') Las situaciones conflictivas y los mecanismos para solucionarlas. B) *Los contratos interadministrativos*: a) Concesiones interadministrativas; b) Concierdos interadministrativos; c) Contratos de ejecución de obras públicas; d) Los compromisos de auxilios. C) *Las agrupaciones forzosas de municipios*. D) *La delegación de competencias*. II. FORMAS DE COLABORACIÓN ORGÁNICA: A) *Los consorcios interadministrativos*. B) *Las Mancomunidades*: a) Las Mancomunidades municipales: a') Voluntarias; b') Forzosas. b) Las mancomunidades provinciales.—CAPÍTULO TERCERO: LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS POTENCIALMENTE CONFLICTIVAS: I. DESLINDES INTERADMINISTRATIVOS: A) *Bienes de la Administración central*: a) Bienes en los cuales la competencia para su deslinde se atribuye de una forma especial a determinados organismos; b) Bienes demaniales cuya competencia para ser deslindados se atribuye de una forma residual al Ministerio de Hacienda; c) Bienes patrimoniales. B) *Bienes de la Administración municipal y provincial*: a) Bienes de dominio público; b) Bienes comunales; c) Bienes de propios. II. RECUPERACIONES DE OFICIO INTERADMINISTRATIVAS. III. LA EXPROPIACIÓN FORZOSA: SU EJERCICIO FRENTE A BIENES ADMINISTRATIVOS. IV. LA RESPONSABILIDAD INTERADMINISTRATIVA. V. LICENCIAS INTERADMINISTRATIVAS. CONCLUSIONES.

CAPÍTULO PRIMERO

I. DELIMITACIÓN, CONCEPTO Y JUSTIFICACIÓN DE LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS

Es un hecho incuestionable que tanto las normas de organización como las relacionales disciplinan con mayor frecuencia relaciones entre los componentes de la organización administrativa. El fenómeno reciente, y de singular importancia, no ha sido objeto, sin embargo, de la suficiente atención por parte de la doctrina.

En el presente estudio no se aborda el análisis de toda la posible gama de relaciones que puedan originarse entre los componentes de la organización. En efecto, no cabe olvidar que en aquéllas existen dos grupos o categorías perfectamente diferenciadas: las relaciones interorgánicas y las relaciones interadministrativas o intersubjetivas, y, dentro de éstas, las que se originan en virtud de vínculos de tutela y control y las que se entablan por la vía de la relación jurídica.

Como señala GIANNINI, existen normas de organización que tienen la misma estructura que las normas intersubjetivas: regulan relaciones jurídicas, atribuyendo situaciones jurídicas subjetivas, disciplinando actos y efectos jurídicos. Las normas de esta categoría son, por tanto, normas relacionales, que difieren de las intersubjetivas por su objeto, ya que las normas organizativas disciplinan relaciones entre los componentes de la organización. Estas relaciones, cuando se dan entre sujetos que no tienen personalidad jurídica se denominan

relaciones interorgánicas; cuando se dan entre figuras subjetivas, sujetos con personalidad jurídica, estamos en presencia de relaciones intersubjetivas (1).

Con estas consideraciones, señalaremos que nuestra investigación se centra en las relaciones intersubjetivas o interadministrativas, terminología que empleamos, relaciones nuevas, variadas, problemáticas y de gran porvenir, como señala ORTIZ DÍAZ (2).

A nuestro juicio, las relaciones interadministrativas son aquellas que, en virtud de las previsiones del Ordenamiento jurídico, pueden originarse entre dos o más esferas administrativas. En este sentido, puede haber relaciones entre:

- a) La Administración central con la local.
- b) La Administración central con la institucional.
- c) La Administración local con la institucional.
- d) Convenios en el seno de la Administración institucional.
- e) La Administración central con la local y la institucional.

La doctrina ha contemplado estas relaciones bajo el prisma exclusivo de la colaboración, insuficiente planteamiento, como veremos.

Desde la perspectiva de la colaboración, la justificación de las relaciones interadministrativas estriba en que la satisfacción del interés público no se debe verificar de forma totalmente autónoma, esto es, sin implicar a más de una Administración pública dado que, como ha señalado DRAGO, la dificultad de adaptarse la Administración a sus misiones viene dada por el hecho de que órganos distintos persiguen simultánea y separadamente un mismo objetivo (3).

Como señala ORTIZ DÍAZ, «la complejidad de las necesidades públicas, que la Administración de nuestra época debe atender, y el hecho de que las mismas afecten a diversas competencias subjetivas y materiales y que requieran la acción de distintos sujetos y órganos

(1) GIANNINI, M. S.: *Diritto amministrativo*, vol. I, Milano, 1970, pp. 103, 104, 277 y 278. Sobre el tema de las normas de organización, puede consultarse nuestro trabajo: *Potestad organizatoria y actividad organizativa*, «Documentación Administrativa» núm. 153.

(2) ORTIZ DÍAZ, J.: *Las nuevas bases del Derecho de la Organización administrativa*, Málaga, 1971, pp. 22 y 23. Al tema de las relaciones interadministrativas dedicamos nuestra lección magistral en las oposiciones a la Cátedra de Derecho Administrativo de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Valencia.

(3) DRAGO: *Les missions de l'Administration*, en «Traite de Science Administrative», Paris, 1966, pp. 250.

administrativos, determinan que la Administración pública de nuestro tiempo, deba estar informada y articulada por dos principios de la Organización, que en la actualidad resultan fundamentales, cuales son los de «coordinación» y «cooperación» (4).

A juicio de MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, en la Administración compartida se incluirían «todos aquellos supuestos en que los servicios públicos se prestan gracias a la colaboración o cooperación de dos o más entes públicos» (5).

Indicábamos que, en nuestro criterio, plantear el tema de las relaciones interadministrativas en las de colaboración era insuficiente.

En efecto, dos esferas administrativas pueden entrar en relación jurídico administrativa a través de instituciones concretas que, normalmente, originan no relaciones de colaboración, sino potencialmente conflictivas. Tal es el caso, que será analizado detenidamente, de las expropiaciones interadministrativas, deslindes interadministrativos, recuperaciones de oficio interadministrativas, responsabilidad interadministrativa y licencias interadministrativas (6).

(4) ORTIZ DÍAZ: *Ob. cit.*, p. 18. Señala que hay que conseguir «que las distintas Administraciones Públicas y Entes administrativos, manteniendo el respeto a las competencias de cada uno de ellos, colaboren y cooperen entre sí», p. 19. Sigue indicando que «más a veces, y es quizá lo que más demande el futuro, será necesario la creación de nuevas figuras organizativas institucionales, de base asociativa, que impliquen una puesta en común, de medios personales y materiales, de diversas Administraciones, para la realización, también en común, de ciertas actividades y servicios. Estas estructuras asociativas y cooperativas se pueden producir entre sujetos del mismo rango, por ejemplo, dos o más Municipios, pero, sobre todo, y esto quizá sea lo más necesario y novedoso, entre sujetos administrativos de diferente orden como, por ejemplo, la Administración del Estado y las Entidades locales. Creemos que el futuro del Derecho de la Organización Administrativa pertenecerá en muy buena parte a formas de «Administración mixta», «consorciada», «asociada», «compartida» o «cooperativa» entre diversos Entes públicos», p. 20.

(5) MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ: *Los consorcios en el Derecho español*, Madrid, 1974, p. 338.

Manifiesta que: sólo cuando las entidades administrativas que aúnen sus esfuerzos para el cumplimiento de una función pública o la ejecución de un servicio o de una obra, o la gestión de cualquier otra actividad de interés público, tengan atribuida competencia por el Derecho sobre la correspondiente materia, puede hablarse, por consiguiente, de Administración compartida. Competencia que puede ser de muy distinto tipo. Desde una simple competencia indirecta o de fomento, como la que puede suponer la facultad de conceder subvenciones o ayudas para un determinado servicio municipal o provincial por parte del Estado o de la Provincia, a una competencia plena y directa que el Ordenamiento atribuya indistinta, común o conjuntamente, etc., a varias Administraciones, a una competencia delegada o incluso concedida, p. 339.

(6) La problemática que suscita estas relaciones, así como su análisis, permanece inédita en la doctrina.

II. LA PROBLEMÁTICA FUNCIONAL Y ESTRUCTURAL DE LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS DE COLABORACIÓN

A) *Las relaciones interadministrativas de colaboración desde la perspectiva de la Organización administrativa*

El Derecho de la Organización administrativa se encuentra sometido a una profunda transformación, cuyas líneas generales acertadamente ha puesto de manifiesto en nuestro país ORTIZ DÍAZ (7).

Como ya hemos indicado, son escasos los sectores de la vida social en los que, además del Estado, no intervengan otra serie de entes administrativos, directa o indirectamente, con fines específicos para el cumplimiento de los más variados objetivos.

a) *Las relaciones interadministrativas de colaboración y el principio de coordinación*

La fragmentación de competencias a la que aludimos puede poner a la Administración en el trance de vulnerar el principio de eficacia y prontitud de su acción, principio al que aquélla se encuentra vinculada por mandato constitucional.

La Ley Orgánica del Estado, en su artículo 40,1, preceptúa claramente que:

«La Administración, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, asume el cumplimiento de los fines del Estado en orden a la pronta y eficaz satisfacción del interés general.»

Como ha destacado TREVES, el Estado actual pasa a una acción positiva y creativa, y debe preocuparse por la eficacia, por el mero hecho de que es, sobre todo, un Estado administrativo (8).

Para ello es necesario, indica SEPE, que la estructura y la actividad de la Administración se disciplinen de forma distinta a la tradicional y con la mirada puesta en la eficacia. Si se sigue insistiendo en las

(7) ORTIZ DÍAZ, *ob. cit.*

(8) TREVES: *Considerazioni sullo stato di diritto*, en «Studi Crosa», Milano, 1960, II, p. 1802.

garantías se derivarán incongruencias estructurales y lentitud en la acción (9).

El cumplimiento del principio de eficacia se lleva a término, de forma fundamental, a través del principio de coordinación.

Las relaciones interadministrativas de colaboración persiguen, o deben perseguir, indudablemente, una finalidad coordinadora, lo cual plantea, como indica ORTIZ DÍAZ, una nueva forma de concebir la Organización administrativa (10).

Pero esta finalidad coordinadora exige una revisión del principio de coordinación, plantear nuevas perspectivas del mismo, como han hecho en la doctrina italiana ORLANDO y VIGNOCCHI.

Manifiesta ORLANDO que la jerarquía, como es conocido, que se afirma en los sistemas administrativos dominados por la exaltación del principio de autoridad y por la negación de las exigencias de efectiva participación, ha sido tradicionalmente entendida como fórmula organizatoria utilizable para el desarrollo de cada actividad administrativa (de aquella actividad cuyo objetivo fundamental era remachar la posición de sujeción del administrado y de las mismas estructuras administrativas a la voluntad del príncipe o, en segundo término, a la del Estado; con este panorama, en el cual era más importante afirmar el principio del sometimiento que responder a su porqué, toda función organizativa, en última instancia, se resolvía en una función de mando, en la que se reunía, en la organización de los poderes públicos, la fórmula organizatoria de la jerarquía).

La superación de la jerarquía, como principio organizativo por antonomasia, puede tenerse por iniciada con la atribución de nuevas

(9) SEPE: *L'efficienza nell'azione amministrativa*, Milano, 1975, p. 124. Indudablemente, el principio de eficacia conlleva una nueva formulación del principio de legalidad. Como señala SEPE, en la actualidad, el principio de legalidad no sólo sirve para proteger a los ciudadanos frente a la Administración, sino también para garantizar a la Administración en el ejercicio de sus funciones, puesto que persigue intereses públicos. En esta dualidad, la eficacia de la Administración debe ser salvada, pp. 106 y 107.

MORTATI ha puesto de relieve que la sustitución del Estado liberal por el intervencionista no sólo no conduce al respeto del sistema de garantías y a la tutela de la esfera de libertad reconocida a los ciudadanos por el Estado de Derecho burgués, sino que comporta, en cierto modo, su intensificación, en el sentido de que al mayor intervencionismo del Estado en la esfera privada corresponde, por una parte, una mayor participación de los ciudadanos en las deliberaciones administrativas que realizan el intervencionismo y, de otra, una tutela más perfeccionada a través del principio de legalidad y los límites impuestos constitucionalmente *Istituzioni di diritto pubblico*, 7.^a ed., 1967, I, p. 130.

(10) ORTIZ DÍAZ, *ob. cit.*, p. 18. Señala cómo el futuro del Derecho de la Organización pertenece, en buena parte, a la Administración compartida.

funciones a la Administración pública. La dificultad de cumplir estas nuevas funciones a través del principio de jerarquía ha dado lugar a la alternativa entre la conservación de este principio y la consecución de los nuevos objetivos de la acción administrativa.

Este es el verdadero inicio de la crisis del principio jerárquico, que se ve sustituido por nuevas fórmulas organizativas idóneas para las diferentes formas de intervencionismo administrativo (11).

Verificada esta crítica del principio de jerarquía, y frente a una realización compartida de los intereses públicos, a través de relaciones interadministrativas, la problemática estructural y funcional de las relaciones interadministrativas se plantea por ORLANDO con la perspectiva del principio de coordinación, como figura organizatoria que hay que situar, que se da en el ámbito, no sólo de las relaciones interorgánicas, planteamiento tradicional, sino también de las inter-subjetivas (12).

Desde esta perspectiva, la coordinación, para ORLANDO, es una figura organizatoria indicativa de una determinada clase de relaciones, predeterminada en sede normativa, para armonizar una pluralidad de actividades que persiguen no concordantes, pero ejecutados por entes y órganos pertenecientes a diversos sectores de la Administración pública y que no están recíprocamente unidos por una relación de tipo jerárquico (13).

En la coordinación, como figura organizatoria, encuentran realización una pluralidad de intereses relevantes: el interés por la coordinación, previsto normativamente; los diferentes intereses contemplados; el interés concretamente satisfecho y, aun cuando resultante de una cierta interposición de intereses, referido únicamente en general a una rama o sector de la Administración pública (14).

El carácter organizativo de las relaciones interadministrativas, concretamente las que median entre el Estado y las entes locales, es puesto de relieve en nuestra doctrina por SALAS, quien señala cómo al entrar en contacto una Corporación Local con el Estado se produce una relación de carácter organizativo dentro de la cual pueden existir

(11) ORLANDO, L.: *Contributo allo studio del coordinamento amministrativo*, Milano, 1974, pp. 97 a 99.

(12) ORLANDO, *ob. cit.*, pp. 25 y 60.

(13) ORLANDO, *ob. cit.*, p. 79.

(14) ORLANDO, *ob. cit.*, p. 79.

procedimientos singulares, como los gestores en los que se insertan las diferentes fórmulas de participación o colaboración entre la Administración del Estado y las Corporaciones Locales (15).

b) *Las relaciones interadministrativas de colaboración y el principio de descentralización*

Aunque el tema sea objeto de tratamiento en otro lugar, conviene destacar desde este momento las atinadas observaciones formuladas por BERTI, respecto de la colaboración Estado-entes autárquicos, para reclamar rápidamente la descentralización. Tales principios representan otros tantos momentos del desarrollo natural (incluso constitucional) de las relaciones entre el Estado y los entes locales, especialmente territoriales (16).

La coordinación, como descentralización, puede ser entendida en dos sentidos parcialmente distintos: como modo de ser las relaciones entre el Estado y los entes autárquicos, independientemente del hecho de que el sistema sea más o menos descentralizado, o como forma de llegar a ser tales relaciones, cuando desde una posición de subordinación más marcada frente al Estado los entes inferiores vengan llamados a participar, en un plano tendencialmente paritario, en el desarrollo de funciones de interés local que el Estado no había aún descentralizado, manteniéndolas en su esfera (17).

B) *Las relaciones interadministrativas de colaboración desde la perspectiva de la relación jurídico-administrativa*

Desde nuestro punto de vista, la problemática estructural y funcional de las relaciones interadministrativas no pueden examinarse exclusivamente desde la perspectiva organizatoria.

Las relaciones entre administraciones públicas dan lugar a relaciones jurídicas, puesto que se produce entre entes dotados de personalidad jurídica.

(15) SALAS: *El tema de las competencias: instrumentación de las relaciones entre el Estado y la Administración Local desde la perspectiva de la descentralización territorial*, en «Descentralización administrativa y organización política», tomo II, Madrid, 1973, p. 304.

(16) BERTI: *In margine al dibattito sul coordinamento nel campo dell'azione dello Stato e degli enti locali*, en «Atti del V Convegno di Studi di Scienza dell'amministrazione», Milano, 1961, p. 272.

(17) BERTI, *ob. cit.*, p. 272.

El Derecho administrativo, en su aspecto relacional, viene ocupándose tradicionalmente de las relaciones que se producen entre la Administración y los particulares (18).

Sin embargo, no ha sido afrontada la problemática que plantean las relaciones interadministrativas en general, y en este caso, las de colaboración. En este trabajo abordaremos tal problemática, que, fundamentalmente, se centra básicamente en estos puntos que ahora señalamos y más tarde analizaremos: apoyo ordinamental, ordenamiento aplicable y sistema de garantías.

III. LA PROBLEMÁTICA FUNCIONAL Y ESTRUCTURAL DE LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS POTENCIALMENTE CONFLICTIVAS

Señalábamos páginas atrás que a través de instituciones administrativas como el deslinde, la recuperación de oficio, la expropiación, la licencia y el resarcimiento de daños, dos administraciones públicas podían entrar en conflicto. Interesa, por tanto, apuntar en este momento las posibles perspectivas que presenten estas relaciones.

a) *Las relaciones interadministrativas potencialmente conflictivas desde la perspectiva de la organización administrativa*

Como tendremos ocasión de examinar, se hace absolutamente necesario en estas relaciones una coordinación por el Consejo de Ministros. Esta coordinación, prevista en algunos supuestos de nuestro Ordenamiento, está ausente prácticamente en la mayoría de aquéllos. En cualquier caso, la coordinación debiera partir, como expondremos, en un primer nivel de las propias administraciones afectadas.

b) *Las relaciones interadministrativas potencialmente conflictivas desde la perspectiva de la relación jurídico-administrativa*

Puesto que, como se demostrará, las instituciones administrativas que pueden poner en contacto a dos administraciones públicas, ori-

(18) En otro lugar hemos puesto de manifiesto las características que presentan las que denominamos relaciones jurídico-administrativas entre particulares. *El Derecho administrativo y las relaciones entre particulares*, Sevilla, 1969.

ginando una relación jurídico-administrativa, están pensadas para regular relaciones entre la Administración y los particulares, en la práctica se originan no pocos problemas, muchos de ellos sin resolver en nuestro Ordenamiento jurídico-administrativo, relativos aquellos problemas básicamente al ordenamiento aplicable, apoyo ordinamental y sistema de garantías.

CAPITULO SEGUNDO

LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS DE COLABORACION

Las relaciones interadministrativas de colaboración revisten, a nuestro juicio, dos manifestaciones fundamentales: relaciones en las que la colaboración se realiza entre dos o más entes públicos sin que para llevar a término esa colaboración sea necesaria la creación de un nuevo ente dotado de personalidad jurídica y relaciones en las que, para llevar a cabo la colaboración, es necesario crear un nuevo ente dotado de personalidad.

Dentro de las primeras analizaremos los convenios interadministrativos, los contratos interadministrativos y los compromisos de auxilios. La segunda manifestación, más examinada por nuestra doctrina, se plasma básicamente en los consorcios interadministrativos, las mancomunidades voluntarias de municipios y la mancomunidad sanitaria forzosa de municipios. STOPPANI utiliza, dentro de lo que nosotros entendemos por relaciones interadministrativas, dos términos a nuestro juicio acertados y que emplearemos en nuestra exposición: colaboración orgánica y colaboración no orgánica (19).

En la colaboración orgánica, diversos entes públicos, para el mejor cumplimiento de sus fines, funden su actividad, que se desarrollará por un ente con personalidad jurídica. Existe una actividad única (20).

En la colaboración no orgánica se actúa sin dar nacimiento a un super-ente específico, consorcial o análogo, dotado de personalidad jurídica propia u órganos propios (21).

Esta colaboración no orgánica se realiza a través de contratos y acuerdos entre dos o más sujetos, unión que se produce y va dirigida

(19) STOPPANI: *Forme di collaborazione non organica*, en «Atti», *ob. cit.*

(20) STOPPANI, *ob. cit.*, p. 324.

(21) STOPPANI, *ob. cit.*, p. 324.

a uniformar y armonizar sus propias actividades con vistas a una buena administración, pero sin la constitución final de un nuevo ente que sea el encargado de llevar a efecto la colaboración; por otra parte la actividad, aunque armonizada y uniformada, sigue siendo actividad propia de cada uno de los sujetos (22).

I. FORMAS DE COLABORACIÓN NO ORGÁNICA

A) *Los convenios interadministrativos*

En páginas atrás ha quedado reseñado cómo en los diferentes sectores incididos por la acción administrativa puede actuar más de una administración pública.

Precisamente por ello se hace imprescindible una coordinación de sus actividades para un mejor y más eficaz cumplimiento de las competencias que tienen asignadas.

Un instrumento cada vez más utilizado dentro de la colaboración entre entes administrativos es el convenio interadministrativo.

a) *Administraciones públicas que pueden celebrar convenios*

Del análisis del Ordenamiento jurídico-administrativo español se desprende que tanto la Administración Central como la local y la institucional pueden celebrar convenios. Examinemos estas posibilidades.

a') *Convenios Administración Central-Administración institucional*

La problemática que se plantea respecto de estos convenios viene dada por el hecho, sobradamente conocido y puesto de relieve por la doctrina (23), relativo a los condicionamientos de todo tipo que tienen los entes institucionales, tan ligados en su organización y actividad con el ente madre.

(22) STOPPANI, *ob. cit.*, pp. 324 y 325.

(23) Sobre el tema, fundamentalmente: ARIÑO ORTIZ: *La Administración institucional*, Madrid, 1972.; GARCÍA-TREVIJANO: *Tratado de Derecho administrativo*, tomo II; CLAVERO ARÉVALO: *Personalidad jurídica. Derecho general y Derecho singular en las Administraciones autónomas*, «Documentación administrativa» núm. 58, y BAENA DEL ALCÁZAR: *Administración Central y Administración institucional en el Derecho español*, Madrid, 1978.

A pesar de ello el ordenamiento español prevé estos convenios. En este sentido pueden citarse:

1. *Convenios a celebrar por el Area Metropolitana de Madrid.*

El Reglamento del Area Metropolitana de Madrid, Decreto de 28 de septiembre de 1964, prevé en su artículo 3.º, 1, que puede ejercer sus facultades a través de convenios con otros Organismos, entre los cuales, lógicamente, pueden encontrarse los Departamentos ministeriales.

2. *Convenios a celebrar por la Entidad Metropolitana Municipal de Barcelona.*

El Decreto-ley de 24 de agosto de 1974, regulador de la Entidad Metropolitana Municipal de Barcelona, dispone en su artículo 10, c), a que, a los efectos de prestación de servicios de interés metropolitano, la Entidad podrá celebrar «consorcios con el Estado, Ayuntamiento u otros entes públicos».

A nuestro juicio no existe ningún inconveniente, aun dando por supuesto que el término consorcio se emplee en su adecuado significado técnico-jurídico, para que la Entidad Metropolitana Municipal de Barcelona celebre convenios con los Departamentos ministeriales.

3. *Convenios a celebrar por la Junta de Construcciones, Instalaciones y Equipo Escolar.*

El Decreto de 18 de abril de 1974 configura a la Junta de Construcciones, Instalaciones y Equipo Escolar como un Organismo autónomo adscrito al Ministerio de Educación y Ciencia a través de la Dirección General de Programación e Inversiones.

Según se indica en el artículo 2.º, 1, e), el mencionado Organismo, para el cumplimiento de sus fines, relativos a la ejecución de los programas del Departamento en materia de construcciones, instalaciones y equipamiento de centros docentes, establecimientos culturales y edificios administrativos, puede suscribir toda clase de convenios con entidades públicas y privadas. Indudablemente, estos convenios con Departamentos ministeriales pueden realizarse.

b') *Convenios entre la Administración local y la Administración institucional*

Son bastantes las posibilidades que contempla nuestro Ordenamiento. A pesar de la personalidad jurídica de la Administración institucional, no puede nunca perderse de vista el importante papel que juega el ente madre del que depende el Organismo autónomo.

1. *Convenios sobre construcciones escolares.*

1.1 *Convenios entre la Junta de Construcciones, Instalación y Equipo Escolar y los Ayuntamientos o Diputaciones.*

Interesa destacar cómo se ha llegado a esta posibilidad.

La Ley de 22 de diciembre de 1953, de Escuelas Nacionales, hablaba en su exposición de motivos de «la necesidad de abordar eficazmente el grave problema de la insuficiencia de edificios escolares...», poniendo más adelante de relieve que «con rara unanimidad se ha convenido en que la cuestión no puede ser resuelta a cargo exclusivamente del Estado, sino mediante una amplia colaboración de todas las fuerzas sociales. Especialmente ha de intensificarse la acción conjunta con Diputaciones, Ayuntamientos, Organismos del Movimiento, Instituciones eclesiásticas y entidades particulares».

Respecto de los convenios a celebrar con las entidades locales estaba previsto en el artículo 1.º que después de la modificación operada en el mismo por el Decreto-ley de 2 de julio de 1964 quedó redactado de la siguiente forma:

«Las escuelas públicas nacionales habrán de ser instaladas en edificios que se ajusten a las necesidades escolares, bien construidos de nueva planta o en los ya construidos en que se realicen las convenientes obras de adaptación. Tanto éstas como las nuevas construcciones serán realizadas, en lo posible, mediante colaboración de las Corporaciones locales y el Estado.»

Por Decreto de 18 de abril de 1974 se modificó el de 17 de agosto de 1973, que reguló la Junta de Construcciones, Instalaciones y Equipo Escolar.

Según el artículo 1.º del Decreto de 18 de abril de 1974:

«La Junta de Construcciones, Instalaciones y Equipo Escolar, Organismo autónomo adscrito al Ministerio de Educación y Ciencia a través de la Dirección General de Programación e Inversiones, tiene como misión ejecutar los programas del Departamento en materia de construcciones, instalaciones y equipamiento de centros docentes, establecimientos culturales y edificios administrativos.»

El artículo 2.º señala como funciones:

«e) Suscribir toda clase de convenios con entidades públicas y privadas, estando legitimada para asumir las obligaciones pecuniarias que se deriven de estos convenios, con sujeción a lo dispuesto en la legislación vigente.»

Finalmente, el Decreto de 8 de agosto de 1974 (Presidencia del Gobierno) aprobó el modelo-tipo de convenio que celebren la Junta de Construcciones, Instalaciones y Equipo Escolar con las Diputaciones Provinciales y/o las Corporaciones municipales.

1.2 Convenios entre el Instituto Nacional de Urbanización y las Corporaciones locales para la construcción de escuelas.

Pueden celebrarse estos convenios que tienen por base la ya citada Ley de 22 de diciembre de 1953.

La regulación concreta se establece en otras disposiciones posteriores: el Decreto de 22 de junio de 1961, la Orden de 24 de mayo de 1962 y la Circular 31 del Instituto Nacional de Urbanización de 27 de febrero de 1964.

Según el Decreto de 22 de junio de 1961, artículo 11, las Corporaciones locales que deseen acogerse al régimen de financiaciones previsto en el Decreto:

«Deberán suscribir los oportunos convenios con el Instituto Nacional de la Vivienda, estando obligadas en todo caso a la conservación de las construcciones escolares, objeto de dichos convenios, así como a la amortización de los anticipos sin interés otorgados tanto para la ad-

quisición de solares y su urbanización como para la construcción de dichos edificios. Terminado el período de amortización, estas edificaciones pasarán a ser propiedad de dichas Corporaciones.»

La Orden de 24 de mayo de 1962 regula el convenio-tipo a celebrar entre el Instituto Nacional de Urbanización y las Corporaciones locales.

2. Convenios entre el Area Metropolitana de Madrid y las Corporaciones locales.

La Ley del Area Metropolitana de Madrid, de 2 de diciembre de 1963, no establece nada al respecto, pero el artículo 1.º, 4, b), del Reglamento del Area, Decreto de 28 de septiembre de 1974, determina que el Area, con arreglo a sus normas legales, podrá:

«Celebrar convenios y contratos.»

3. Convenios entre el Patrimonio Forestal del Estado y las Corporaciones locales a los efectos de adquisición de terrenos para repoblar.

El artículo 56 del Reglamento del Patrimonio Forestal del Estado, aprobado por Decreto de 30 de marzo de 1941, señala que:

«El Patrimonio Forestal del Estado podrá adquirir por cesión temporal o indefinida aquellos terrenos que le interese repoblar pertenecientes a Corporaciones públicas, sean o no montes catalogados, previo convenio con la entidad propietaria, a cambio de reservar a ésta una participación en los beneficios que en su día se obtengan de las masas arbóreas creadas.»

Se encuentran previstos igualmente en el artículo 287,2 del Reglamento de Montes:

«Podrán también concertarse otros convenios en los que, bajo diferentes modalidades, los propietarios de los montes los aporten temporalmente o definitivamente, con o sin reserva de derechos reales, al Patrimonio Forestal del Estado, para que éste proceda a su repoblación, re-

conociendo al aportante el derecho a una parte de los beneficios que en su día se obtengan de las masas arbóreas creadas.»

4. *Convenios sobre creación de Escuelas Universitarias.*

Estos convenios, aunque están condicionados por el Ministerio de Educación y Ciencia, pueden celebrarse entre la Universidad y las Corporaciones locales. El artículo 5.º del Decreto de regulación de las Escuelas Universitarias de 17 de agosto de 1973 indica que:

«1. Mediante Decreto, a propuesta del Ministerio de Educación y Ciencia, previo informe de la correspondiente Universidad y dictamen de la Junta Nacional de Universidades, podrán crearse Escuelas Universitarias estatales.

2. Si la creación de las Escuelas Universitarias estatales estuviese motivada por la promesa de colaboración económica de otras entidades, el expediente de creación se iniciará mediante un convenio de colaboración económica entre la Universidad y la entidad correspondiente, que deberá ser aprobado por los Ministerios de Educación y Ciencia y de Hacienda, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 5.º del Decreto 1707/1971, de 8 de julio.»

5. *Convenios de cesiones de uso de locales a efectos docentes entre la Administración local y la Universidad.*

Manifestaciones de este tipo pueden mencionarse el celebrado el 29 de enero de 1975, por el cual se cede en uso locales propiedad de la Diputación Provincial de Barcelona a la Universidad Politécnica de Barcelona con destino a enseñanzas de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Telecomunicación. Estos convenios son firmados por el Ministro de Educación y Ciencia.

6. *Convenios constitutivos de bases contractuales entre la Administración institucional y la local.*

Una manifestación de los mismos se encuentra en el suscrito entre el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, a través de su presidente, el ministro de Educación y Ciencia, y el Ayuntamiento de Hi-

nojos, el 14 de agosto de 1975. En este convenio se establecen las bases del contrato de arrendamiento a celebrar en su día entre el Consejo Superior de Investigaciones Científicas y el Ayuntamiento de Hinojos, a los exclusivos efectos del cumplimiento de los fines y funciones propias de aquél, de la finca «Marisma gallega o de Hinojos».

7. Convenios entre la Gerencia de Urbanización (hoy Instituto Nacional de Urbanización) y las Corporaciones locales.

Están previstos en el artículo 4.º, 2.ª, de la Ley de 30 de julio de 1959. La Gerencia, para el cumplimiento de sus fines, podrá hacerlo:

«En colaboración con las Corporaciones locales, con arreglo a los convenios aprobados por las Direcciones Generales de Urbanismo y Administración Local.»

c') Convenios entre la Administración local

Son perfectamente admisibles. Como manifestación de los mismos pueden citarse los de repoblación forestal, al amparo del artículo 296 del Reglamento de Montes:

«1. Cuando una entidad pública distinta del Estado, propietaria de montes catalogados, juzgue conveniente establecer con otras públicas distintas del Patrimonio Forestal del Estado o con entidades sindicales o privadas o con particulares acuerdos para la repoblación de los que le pertenezcan, someterá los proyectos de convenio del Ministerio de Agricultura.

2. Sin perjuicio de las atribuciones conferidas a los Ministerios de la Gobernación y de Agricultura en los artículos siguientes, estos convenios son de naturaleza civil.»

No creemos que una disposición reglamentaria sea competente para determinar la naturaleza civil de estos convenios, que, a nuestro juicio, por los sujetos que intervienen y por la materia sobre la que versan deben ser reputados administrativos. Nuestro criterio se ve reforzado por el artículo 2.º, 4, del Reglamento de Contratos del Estado, al que se hará referencia más adelante.

d') *Convenios entre la Administración institucional*

Nuestro Ordenamiento jurídico-administrativo prevé la posibilidad de que dos Organismos autónomos celebren convenios.

Hay que destacar, sin embargo, una vez más, que de forma más o menos directa interviene en los mismos el Departamento ministerial del que dependen.

1. *Convenios entre el Instituto Nacional de Previsión y la Universidad.*

El planteamiento de estos convenios, que en nuestro Ordenamiento se denominan conciertos, impropiaemente, a nuestro juicio, está condicionado por un convenio previo firmado entre el Ministerio de Trabajo y el de Educación y Ciencia.

De singular importancia es el convenio suscrito por ambos Ministerios el 3 de marzo de 1970, al amparo del cual, como señalábamos, se realizan los convenios entre el Instituto Nacional de Previsión y la Universidad. Una manifestación de los ya numerosos, por ejemplo, el suscrito entre el Instituto Nacional de Previsión y el Hospital Clínico de la Facultad de Medicina de Sevilla el 6 de junio de 1972.

Como puede observarse, el convenio entre el Ministerio de Educación y Ciencia y el de Trabajo se inserta en el marco de las relaciones interorgánicas para dar paso a una relación interadministrativa. A nuestro juicio, los convenios interdepartamentales deberían ser aprobados en Consejo de Ministros, tanto para que la coordinación no se vea afectada como para una adecuada solución de las situaciones conflictivas, como veremos posteriormente.

2. *Convenios a celebrar por la Gerencia de Urbanización.*

Con su denominación actual el Instituto Nacional de Urbanización, según se preceptúa en el artículo 4.º, 3.º, de la Ley de 30 de julio de 1959, podrá ejercer sus funciones en cualquiera de las formas siguientes:

«En colaboración con los órganos urbanísticos autónomos ya existentes mediante los oportunos convenios.»

En análogo sentido se manifiesta el artículo 40 del Reglamento del Instituto, Decreto de 11 de febrero de 1960.

3. *Convenios entre el Patrimonio Forestal del Estado y las Confederaciones Hidrográficas.*

El artículo 10 de la Ley del Patrimonio Forestal, de 10 de marzo de 1941, prevé convenios entre ambos Organismos autónomos para plantaciones de los llamados de turno corto.

e') *Convenios entre la Administración central y la local*

Empleando sin un significado jurídico preciso, sino de forma indistinta, la Ley de Bases de Régimen Local, de 19 de noviembre de 1975, regula en su base 47 la cooperación del Estado a la realización de las competencias locales, y en su base 48 la colaboración de las entidades locales a la realización de servicios del Estado (24).

No cabe la menor duda de que, como señala BERTI, una buena parte de la legislación en el tema de la organización, especialmente a propósito de los entes locales, está dirigida a coordinar su actuación con la desarrollada por la Administración estatal (25).

Ahora bien, esta coordinación puede llevarse a cabo respetando y reconociendo una posición jurídica a las Corporaciones locales idénticas al Estado, o situando en un plano de inferioridad jurídica a la Administración local (26).

La primera pauta en el campo de las relaciones de colaboración nos la debe dar el ordenamiento constitucional. La Ley Orgánica del Estado señala en su artículo 47 que:

«El Estado promueve el desarrollo de la vida municipal y provincial, protege y fomenta el patrimonio de las Corporaciones locales y asegura a éstas los medios económicos necesarios para el cumplimiento de su fines.»

(24) De la misma opinión en SALAS, *ob. cit.*, p. 586.

(25) BERTI: *In margine al dibattito sul coordinamento nel campo dell'azione dello Stato e degli enti locali*, en «Atti», *ob. cit.*, p. 271.

(26) Son numerosas las manifestaciones, dentro de esta segunda tendencia. Pueden consultarse en GARCÍA-TREVIJANO: *Tratado de Derecho administrativo*, Madrid, 1967, t. II; SALAS, *ob. cit.*, pp. 365 y ss.

Como señala SALAS, «parece ser que en este supuesto es a las Corporaciones locales a las que corresponde la dirección principal de la actividad, para cuya realización el Estado va a prestar su colaboración, cooperación o auxilio (27).

En nuestro criterio, la base sobre la cual deben celebrarse los convenios entre la Administración central y la local es el sector de las competencias compartidas. A juicio de SALAS, «las relaciones de colaboración entre la Administración del Estado y las Corporaciones locales se articulan en principio en base al criterio denominado de participación o compartición de competencias, que ha sido propuesto como superador del tradicional esquema de las competencias separadas» (28).

La posibilidad de celebrar convenios entre la Administración central y la local se contempla en la base 47, 1, de la Ley de Bases de Régimen Local, bajo el epígrafe «Cooperación del Estado a la realización de las competencias locales»:

«La Administración del Estado colaborará en la ejecución de obras y en la prestación de servicios de las entidades locales mediante la ayuda financiera y asistencia técnica precisas, el establecimiento de convenios de colaboración y la constitución con las entidades locales interesadas de entes instrumentales de carácter público o privado.»

Lo importante de estas relaciones de colaboración es la posición que en los mismos han de adoptar tanto el Estado como las Corporaciones locales, el régimen jurídico que las ha de regular.

En este sentido creemos que en los convenios interadministrativos las dos esferas administrativas deben actuar en posición de igualdad.

Como señala BERTI, parece que por la posición de los entes locales en el Ordenamiento general y por sus relaciones con el Estado la acción coordinadora deba desarrollarse, en cuanto sea posible, fuera de los poderes soberanos (de las prerrogativas, entiendo yo), y deban presentarse como la muestra espontánea y el desarrollo natural de un sistema de relaciones que encuentran en la ley su disciplina y garantía (29).

(27) SALAS, *ob. cita.*, p. 590.

(28) SALAS, *ob. cit.*, p. 586.

(29) BERTI, *ob. cit.*, pp. 271 y 272.

En definitiva, y como ya se destacó en otro momento, que la coordinación Estado-entes locales, a nivel de colaboración, reclama necesariamente la descentralización.

Acertadamente señala BERTI que, sea como fuere entendido, la coordinación en el sector de los entes autárquicos se contrapone a la supremacía y a las relaciones de subordinación (30).

b) *Valoración crítica y presupuestos para una formulación general dentro del Derecho administrativo de los convenios interadministrativos*

El análisis efectuado en nuestro Ordenamiento demuestra cómo el convenio interadministrativo, que podía haber sido utilizado como un importante medio de descentralizar competencias en beneficio de las Corporaciones locales, no se ha utilizado así, habiéndose centrado, como señala SALAS, fundamentalmente en los convenios para ejecución de obras (31). La razón de esta importancia, como indica SALAS, estriba en la atribución exclusiva de competencia de la Administración central o determinados Organismos autónomos, vaciando la de las Corporaciones locales, tampoco puede decirse que estos convenios estén muy generalizados dado el papel que juegan las Corporaciones locales (32).

Respecto de los convenios celebrados por la Administración institucional debemos señalar que adolecen de la falta de autonomía necesaria, puesto que en muchas ocasiones están condicionados por el Departamento del que dependen. El problema no es sino una manifestación más de las inconsecuencias normativas frente a la precaria personalidad jurídica de los Organismos autónomos.

a') *El apoyo ordinamental de los convenios interadministrativos*

No existe base constitucional respecto de los mismos, a no ser la referencia a una pronta y eficaz satisfacción del interés general que debe cumplimentar la Administración a través, entre otras técnicas, de la coordinación, en la que se inserta el convenio interadministrativo.

(30) BERTI, *ob. cit.*, pp. 272 y 273.

(31) Destaca la escasa importancia de los convenios para la colaboración en la prestación de los servicios públicos, a diferencia de lo que ocurre en otros ordenamientos, como el alemán. *ob. cit.*, p. 620.

(32) SALAS, *ob. cit.*, p. 620.

Los convenios interadministrativos se celebran en nuestra Administración en virtud de las previsiones, más o menos pormenorizadas, de disposiciones de diferente rango jurídico.

b') *El Ordenamiento jurídico aplicable a los convenios interadministrativos*

1. *Convenios celebrados por la Administración central y la institucional.*

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 2.º de la Ley y del Reglamento de Contratos del Estado quedan fuera de su ámbito:

«Los convenios de cooperación que celebre la Administración con las Corporaciones locales u otros entes de Derecho público.»

Hay que entender que quedan fuera del ámbito de la normativa contractual administrativa no sólo los convenios celebrados por la Administración central, sino también los celebrados por la Administración institucional, en virtud de lo previsto en la disposición final segunda de la Ley de Contratos del Estado y el artículo 388 del Reglamento de Contratos del Estado.

Sentadas estas cuestiones hay que determinar por qué ordenamiento habrán de regirse estos convenios.

Los artículos 2.º de la Ley de Contratos del Estado y 3.º de su Reglamento preceptúan que los expresados contratos y negocios jurídicos excluidos del ámbito de la legislación de contratos del Estado se regularán por sus normas peculiares, aplicándoseles los principios de la Ley de Contratos del Estado para resolver las dudas y lagunas que pudieran plantearse.

Como puede observarse, hay una clarísima elusión del ordenamiento que regula los contratos entre la Administración y los particulares, con sus lógicas consecuencias, la más importante, a mi juicio, y que debe sostenerse, el que las prerrogativas contractuales no deben operar en los convenios interadministrativos.

Ahora bien, ¿cuáles son las normas peculiares por las que se rigen los convenios celebrados por la Administración central?

Del examen efectuado se desprende una casuística grande, ya que salvo determinados convenios que están regulados por una disposición general, los demás se rigen por el convenio que se celebra y las cláusulas que en él se estipulan.

A nuestro juicio, respecto de los convenios que celebre la Administración central y que afecten a sectores incididos por la actividad de los entes locales, puesto que se trata de actuar en zonas de competencias compartidas, deberían ser redactadas cláusulas administrativas generales, conjuntamente por el Departamento ministerial correspondiente y el Ministerio de la Gobernación, que equivaldrían a los pliegos de cláusulas administrativas generales en la contratación administrativa.

Estos pliegos de cláusulas generales deberían regular los aspectos básicos de los convenios: objetivos, medios personales, materiales y económicos, y procedimiento para solucionar las situaciones conflictivas que durante la ejecución de los mismos surjan, así como órgano al que los particulares afectados o intervinientes en el convenio pudieran presentar sus reclamaciones (33).

La redacción conjunta y paritaria por ambas administraciones evitara la posición prácticamente de adhesión que la Administración local tiene en estos convenios, así como favorecería la vía hacia la descentralización.

Los convenios concretos que se celebraran habrían de respetar el ordenamiento general, aunque pudiera preverse la posibilidad de inclusión de cláusulas contrarias al pliego general, como ocurre en la contratación con los pliegos particulares respecto al general (artículos 16 de la Ley y 38 del Reglamento de Contratos del Estado), aunque en estos casos debiera de informar preceptiva y vinculadamente el Consejo de Estado.

De esta forma la autonomía de la voluntad en los convenios encontraría una adecuada y flexible configuración normativa, frente a la situación dispersa, y a veces de dudosa legalidad, en la que se desenvuelven los convenios entre la Administración central y local.

(33) Los principios informadores de la legislación de contratos del Estado, a tenor de lo dispuesto en los artículos 2.º de la Ley y 3.º del Reglamento, podrían ser tenidos en cuenta no sólo para resolver las dudas y lagunas, sino a la hora de elaborar los pliegos. Obsérvese que se alude a los principios informadores, es decir, a mi juicio, el ordenamiento jurídico-administrativo de carácter negocial y contractual.

Respecto de los convenios que celebre la Administración institucional puede hacerse el mismo planteamiento, pero resolviendo una cuestión previa: si ha de ser el propio ente institucional el que redacte el pliego de cláusulas generales o el Departamento del que dependa.

A nuestro juicio, una solución realista acorde con la práctica administrativa sería que los pliegos de cláusulas generales fueran redactados por el Organismo autónomo y aprobadas por el Departamento ministerial. Posteriormente cada convenio sería suscrito por el ente institucional.

2. *Convenios celebrados entre Administraciones locales.*

Estimamos que siempre que no se trate de sectores incididos por la competencia del Estado, es decir, siempre que los entes locales celebren entre sí convenios dentro de la competencia municipal, deben gozar de la máxima autonomía, actuando en posición de igualdad, limitándose a respetar el Ordenamiento estatal y el Ordenamiento jurídico-administrativo general.

c') *La aplicabilidad de las potestades administrativas a los convenios interadministrativos*

Las prerrogativas de las que goza la Administración pública en el campo contractual cuando se relaciona con los particulares, estimamos que deben no tener operatividad en los convenios interadministrativos.

Existen razones fundamentales que justifican tal aseveración.

En primer lugar, y como ya se ha indicado, la legislación de contratos del Estado excluye de su ámbito los convenios interadministrativos, y, consecuentemente hay que entender que las prerrogativas que operan en el seno del contrato administrativo no deberán aplicarse en los convenios.

En segundo lugar, y esto es a nuestro modo de ver básico y fundamental, los convenios interadministrativos son un instrumento de coordinación y colaboración cara a la consecución del interés público. Por ello, no resulta oportuno que la Administración central actúe

frente a la local con sus potestades y prerrogativas, así como tampoco, lógicamente, las demás esferas administrativas que se relacionan entre sí a través de estos convenios (34).

d') *Las situaciones conflictivas y los mecanismos para solucionarlas*

Partiendo de la base de la no utilización de las potestades administrativas en el seno de los convenios interadministrativos, se hace, sin embargo, necesario determinar los cauces a través de los cuales se resuelvan las situaciones conflictivas que en los mismos se originen.

Estimamos que en los convenios interadministrativos debe constituirse una Comisión paritaria encargada de dirimir los conflictos, dudas, interpretación de los mismos. En caso de que no se llegue a un acuerdo, el conflicto, en vía administrativa, debería ser resuelto en el Consejo de Ministros, cuya resolución dejaría abierta la vía jurisdiccional.

Esto por lo que respecta a los conflictos «ad intra», pero no puede desconocerse que el convenio puede dar lugar a relaciones de los entes administrativos intervinientes con terceros. En este caso, sería necesario, para garantizar debidamente los intereses de estos terceros, que la Comisión paritaria resolviera previa a la vía jurisdiccional las reclamaciones de los terceros (35).

(34) En relación con los conciertos económicos, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ indica que es necesario para normalizar su situación, entre otras cosas, definir a nivel de Ley los medios e instrumentos jurídicos a utilizar para el mejor cumplimiento de estas funciones (potestades normativas, resolutorias, ejecutorias, etc.). FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Los conciertos económicos de las provincias vascongadas*, «Revista Española de Derecho Administrativo» núm. 7, p. 526.

(35) El Tribunal Supremo, en sentencia de 15 de junio de 1974 (Sala Cuarta, artículo 3.288), en el caso de obras financiadas por el Ayuntamiento y el Estado, pero contratados por aquél, conforme a la Ley de Régimen Local, señaló improcedente el litisconsorcio pasivo del Ayuntamiento y el Estado:

«Que de conformidad con lo antes expresado... ha de examinarse el motivo de oposición que atañe a la legitimación pasiva en este proceso, con respecto a lo cual el Ayuntamiento sostiene que se trata de un caso de litisconsorcio pasivo necesario, pues no sólo debía figurar él como demandado, sino también la Administración del Estado, ya que igualmente afecta a ésta la revisión de precios que se solicita, porque la obra contratada... estaba incluida en el Plan Provincial de Inversiones de 1961, y como tal aprobada por la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, correspondiendo su financiación al Ayuntamiento y al Estado, por lo que la petición de revisión de precios debía haberse dirigido también a este último, viniendo a constituir este motivo de oposición, aun cuando no se articule de modo preciso, un supuesto de falta de acto administrativo preciso por parte del Estado, comprendido, por tanto, en el apartado a) del artículo 82 de la Ley de

B) *Los contratos interadministrativos*

La aceptación del contrato interadministrativo supone, en nuestra opinión, situar a una Administración pública, prácticamente siempre a la local o a la institucional, como cocontratante de la Administración Central, en cualesquiera de los contratos administrativos previstos en la Ley y Reglamento de Contratos del Estado.

Ello conlleva, además, que la Administración cocontratante, salvo peculiaridades en absoluto básicas, se somete a la normativa contractual que regula los contratos entre la Administración y los particulares.

Desde nuestro punto de vista, los contratos interadministrativos no dejan de ser, en cierto sentido, situaciones anómalas puesto que, si tenemos en cuenta el principio de colaboración que preside la contratación Administración-particular, parece más lógico que la colaboración entre entes públicos se lleve a cabo no por la vía del contrato interadministrativo, sino por la del convenio o consorcio (36).

No cabe, sin embargo, desconocer que los contratos interadministrativos operan para realizar competencias propias de un ente administrativo, normalmente el Estado, y que están previstos en nuestro Ordenamiento, por lo que se hace necesario su análisis.

a) *Concesiones interadministrativas*

GARCÍA DE ENTERRÍA ha subrayado cómo la adopción por los Municipios del papel del concesionario del Estado rompe el mecanismo de la concesión de servicios públicos, «pues la actividad industrial y

esta Jurisdicción, en relación con su artículo 1.º, ya que es evidente que la Administración legitimada pasivamente en este proceso no puede ser otra que la municipal, conforme al apartado a) del número 1 del artículo 29 de la misma Ley, pues a ella corresponde la denegación del silencio administrativo a la solicitud que le hizo la Sociedad actora...» (segundo Considerando).

(36) Sobre los contratos interadministrativos puede consultarse en nuestra doctrina, MARTÍN RETORTILLO, S.: *La institución contractual en el Derecho administrativo: en torno al problema de la igualdad de las partes, en el Derecho civil en la génesis del Derecho administrativo y de sus instituciones*, Sevilla, 1960; ENTRENA CUESTA: *Consideraciones sobre la teoría general de los contratos de la Administración*, en el núm. 24 de esta REVISTA. Para ENTRENA, en los contratos de colaboración, donde sólo uno de los entes contratantes tiene competencia sobre el servicio, deben operar las prerrogativas administrativas contractuales; en los contratos de cooperación, donde la competencia es compartida, las dos Administraciones públicas entran en plano de igualdad, pp. 72 y 73.

mercantil reservada al concesionario privado es ahora cumplida, no por un particular, como postulaba el sistema, sino por una persona pública, por una Administración» (37).

A juicio de DE LAUBADERE, la posición de un municipio concesionario del Estado es una noción monstruosa en relación a la teoría clásica (38).

A pesar de ello, la Base 48 de la Ley de Bases de Régimen Local señala que:

«Cinco: Previo el correspondiente acuerdo, las Entidades locales podrán también asumir o, en su caso, colaborar en la gestión de servicios del Estado a través de las modalidades de *concesión*, gestión interesada, concierto o sociedad mixta.»

La Ley de 10 de mayo de 1972, de Construcción, Conservación y Explotación de autopistas en Régimen de concesión, manifiesta en su artículo 5.º, 1, que:

«Las personas físicas o jurídicas, privadas o públicas, podrán presentar propuestas, estudios y proyectos de construcción y explotación de las autopistas que puedan ser objeto de concesión.»

La Ley de 27 de diciembre de 1947, de Ordenación de los Transportes Mecánicos por Carretera, dispone en su artículo 9.º que:

(37) GARCÍA DE ENTERRÍA: *La actividad industrial y mercantil de los municipios*, en esta REVISTA, núm. 17, p. 96. Sigue indicando que: «Todo el cuidado en evitar que la Administración realizase la actividad industrial en que consistía el montaje y prestación de estos servicios, que es a lo que responde el principio del concesionario preceptivamente interpuesto, falla en cuanto se admita precisamente que una Administración pueda ocupar la posición de concesionario. Esto no obstante, un complejo de razones mueve a aceptar este anómalo régimen: porque las leyes de estos servicios no lo prohíben, sin duda por no haberlo imaginado desde su perspectiva centralista; el porqué el mismo régimen centralizador y de tutela considera a los entes locales como Administraciones impropias y, a través del dogma de su menor edad, venía de hecho a equipararlas en muchos aspectos con Corporaciones privadas; en fin, porque comienzan a valorarse ya, y a aceptarse, por consiguiente, las razones sustantivas que justifican la gestión municipal de estos servicios», pp. 96 y 97. «La situación de una Administración concesionaria de los servicios de otra, aparte de producir esa quiebra de los fundamentos a que la concesión de servicios respondía, se presenta también como difícilmente calificable con los esquemas jurídicos al uso. La extraña figura que compone esta situación, admitida con normalidad, no ha sido aún estudiada en todos sus aspectos», p. 97.

(38) LAUBADERE: *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, 1953, p. 631.

«Podrán ser concesionarios todos los españoles que se hallen en pleno goce de sus derechos civiles y las entidades españolas legalmente constituidas.»

A juicio de BAENA DEL ALCÁZAR, la expresión «entidades legalmente constituidas» se utilizó para permitir que las Diputaciones fuesen concesionarias (39).

La posibilidad de prestación de servicios públicos de transporte de viajeros por los Ayuntamientos sin concesión estatal, está contemplada en los Planes de Transporte de Madrid y Barcelona.

La Ley de 12 de mayo de 1956, Plan de Transporte en Madrid, en su artículo 7.º señala: que se autoriza al Ayuntamiento de Madrid:

«a) Para establecer los servicios de transportes colectivos de viajeros, de cualquier clase que sean, su necesidad de concesión por parte del Estado y dentro de su término municipal.»

Por su parte, la Ley de 26 de diciembre de 1957, Plan de Transporte en Barcelona, manifiesta en su artículo 6.º que se autoriza al Ayuntamiento de Barcelona:

«a) Para establecer los servicios de transportes colectivos de viajeros, de cualquier clase que sean, su necesidad de concesión por parte del Estado y dentro de su término municipal.»

b) *Conciertos interadministrativos*

No se analiza aquí la figura del concierto económico, sino del concierto como forma de gestión de los servicios públicos.

El artículo 143 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales señala que:

«Las Corporaciones locales podrán prestar los servicios de su competencia mediante concierto con otras entidades públicas o privadas y con los particulares, utili-

(39) BAENA DEL ALCÁZAR: *Los transportes mecánicos por carretera en el Derecho administrativo español*, Madrid, 1970, p. 139.

zando los que unos u otros tuvieran establecidos sin que el concierto origine nueva persona jurídica entre las mismas.»

No hay inconveniente, por tanto, en que la Entidad pública con la que se concierte sea el Estado.

Respecto de la posibilidad de que el Estado, para la prestación de los servicios de su competencia concierte con las Corporaciones locales, existen, a nuestro juicio, dos preceptos contradictorios.

El artículo 68 de la Ley de Contratos del Estado y 201 del Reglamento indican que la contratación de los servicios públicos adoptará cualquiera de las siguientes modalidades:

«3.ª Concierto con persona natural o jurídica que venga realizando prestaciones análogas a las que constituyen el servicio público de que se trate.»

Del tenor literal se desprende claramente, a nuestro juicio, que no cabe que el Estado concierte con las Corporaciones locales la prestación de los servicios de su competencia, ya que el legislador, cuando hace referencia a la Administración local así lo explicita o emplea el término entes públicos.

Este planteamiento, sin embargo, es contradicho por la Ley de Bases de Régimen Local, puesto que en la Base 48, cinco, se explicita que:

«Previo el correspondiente acuerdo, las Entidades locales podrán también asumir o, en su caso, colaborar en la gestión de servicios del Estado, a través de las modalidades de concesión, gestión interesada, concierto o sociedad mixta» (40).

c) *Contratos de ejecución de obras públicas*

La ejecución de obras públicas por parte de las entidades locales está prevista en nuestro Ordenamiento.

El artículo 5.º, 1, de la Ley de Autopistas indica que:

(40) La fórmula de prestación de servicios a través de la gestión interesada o la sociedad mixta está por tanto admitida, aunque no sea usual en la práctica.

«Las personas físicas o jurídicas, privadas o públicas, podrán presentar propuestas, estudios y proyectos de construcción y explotación de las autopistas que puedan ser objeto de concesión.»

La Ley de Régimen Local, en su artículo 290 establece que:

«Las Diputaciones provinciales podrán ser concesionarias de las obras públicas que afecten principal y directamente a los intereses generales de la provincia, y estarán exentas de la obligación de construir depósito previo para acudir a las subastas y concursos que el Estado convoque para adjudicar la construcción de dichas obras.»

Respecto de esta posibilidad, el Consejo de Estado ha señalado en un Dictamen de 13 de diciembre de 1956, que, en modo alguno, implica también un derecho de tanteo en perjuicio del rematante. Los términos del Dictamen son los siguientes:

«Por lo que toca al sistema de ejecución, el Consejo de Estado hace notar que el artículo 290 de la Ley de Régimen Local establece que las Diputaciones Provinciales podrán ser concesionarias de las obras públicas que afecten principal y directamente a los intereses generales de la provincia, y añade que estarán exentos de la obligación de constituir depósito previo para acudir a las subastas y concursos que el Estado convoque para adjudicar la construcción de dichas obras; pero, en modo alguno, puede ser entendido este precepto en el sentido de que implique una excepción al principio general de ejecución de las obras por subasta, facultando a las Diputaciones para la adjudicación directa, por cuanto implicaría una excepción no recogida en la Ley de Administración y Contabilidad. Tampoco puede admitirse un derecho de tanteo en perjuicio del rematante, siendo así que tal posibilidad no está reconocida en el precepto invocado» (41).

(41) Consejo de Estado. Recopilación de doctrina legal, Madrid, 1962.

d) *Los compromisos de auxilios*

La técnica de los compromisos de auxilios constituyen una manifestación de la actividad subvencional del Estado frente a las Corporaciones locales.

Son muy variados y se extienden a sectores muy diversos, como los planes provinciales, abastecimiento de aguas potables y saneamiento de poblaciones, desecación de lagunas, marismas y terrenos pantanosos, caminos vecinales, travesías de poblaciones, bibliotecas, entre otros (42).

c) *Las Agrupaciones forzosas de Municipios*

De conformidad con lo establecido en los artículos 38 de la Ley de Régimen Local y 65 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial, el Consejo de Ministros podrá disponer, previa audiencia de los Ayuntamientos interesados, la agrupación forzosa de Municipios, sean o no limítrofes, para la ejecución de obras públicas subvencionadas por el Estado y para la prestación de servicios municipales obligatorios o que la Administración central delegue en los Ayuntamientos.

La relación interadministrativa de colaboración que aquí se establece viene motivada por una decisión estatal. No hay en estas agrupaciones forzosas ni iniciativa municipal, ni libre decisión de los mismos, ni intervención en la redacción de los Estatutos por los que se habrá de regir la agrupación.

Por otra parte, la agrupación no tiene personalidad jurídica, como ha destacado el Tribunal Supremo en sentencia de 5 de octubre de 1932, diferenciando estas agrupaciones forzosas de las mancomunidades municipales, que se estudiarán posteriormente, con estos razonamientos:

«Las mancomunidades municipales se diferencian de las agrupaciones forzosas no en sus fines, que pueden ser los mismos, sino en su constitución, voluntaria en las primeras y obligatoria en las segundas, así como en que en la mancomunidad forman los municipios una

(42) Sobre la abundante legislación puede consultarse PALLARÉS MORENO: *Ayudas estatales a los municipios*, Madrid, 1970. Sobre el planteamiento dogmático: MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, *ob. cit.*, p. 374; SALAS, *ob. cit.*, pp. 585 y ss.

persona jurídica regida por el organismo propio, la junta correspondiente, mientras que la agrupación sólo constituye una reunión de municipios, pero no origina una nueva personalidad» (43).

D) *La delegación de competencias*

La Base 48, dos, de la Ley de Bases de Régimen Local indica que:

«El Estado podrá encomendar a las entidades locales, individualmente o vinculadas entre sí y siempre que cuenten con los medios técnicos y de gestión convenientes, la realización de funciones, obras o servicios a título de delegación. El acuerdo de delegación se adoptará previa petición de la entidad o entidades locales interesadas y preverá la oportuna dotación económica con cargo a los presupuestos del Estado.»

Como ha destacado BERTI, la admisión de los entes menores para colaborar en determinadas actividades del Estado presupone el reconocimiento de tales sujetos como portadores de intereses concernientes a la materia que forma parte de la misma actividad (44).

El tema de la delegación de competencias ha sido suficientemente analizado por nuestra doctrina y, cara a la operatividad de los planteamientos de la Ley de Bases de Régimen Local, será necesario esperar a su puesta en vigor, a través del oportuno Texto articulado (45).

II. FORMAS DE COLABORACIÓN ORGÁNICA

Las relaciones de colaboración orgánica entre Administraciones públicas están caracterizadas por el nacimiento de un ente dotado de personalidad jurídica a través del cual se lleva a cabo la satisfacción de los intereses colectivos.

(43) Sobre el tema puede consultarse: MARQUÉS CARBÓ: *De las mancomunidades voluntarias y de las agrupaciones municipales forzosas*, «Revista de Estudios de la Vida Local» núm. 61, pp. 40 a 57.

(44) BERTI, *ob. cit.*, p. 273.

(45) Sobre el tema pueden consultarse fundamentalmente: SALAS, *ob. cit.*, p. 625; MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, *ob. cit.*, p. 384, y MANZANEDO MATEOS y PARADA VÁZQUEZ: *Corporaciones locales y desarrollo económico*, Madrid, 1972.

Existe, por tanto, una actividad única (46). Como manifestaciones más importantes de esta colaboración orgánica pueden mencionarse en nuestro Ordenamiento los consorcios y las mancomunidades.

A) *Los consorcios interadministrativos*

La figura del consorcio ha sido objeto de importantes estudios en nuestra doctrina, por lo que nos limitaremos a señalar sus previsiones normativas básicas (47).

El consorcio entre entes públicos está previsto en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, artículos 37 y siguientes. La Ley de Bases de Régimen Local parece recoger tal posibilidad, pero sin emplear el término consorcio, cuando en la Base 47, uno, señala que:

«La Administración del Estado colaborará en la ejecución de obras y en la prestación de servicios de las Entidades locales mediante la ayuda financiera y la asistencia técnica precisas, el establecimiento de convenios de colaboración y la constitución con las entidades locales interesadas de *Entes instrumentales* de carácter público o privado.»

B) *Las mancomunidades*

a) *Mancomunidades municipales*

a') *Voluntarias*

Los artículos 29 a 37 de la Ley de Régimen Local y 53 a 64 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial señalan que los mu-

(46) Señala SALAS que «la existencia de una organización independiente de la de los entes que se asocian es uno de los elementos esenciales de la figura del consorcio». «Junto a este elemento, el consorcio entre entes públicos se caracteriza también por el hecho de la gestión en común por los miembros que lo integran para el logro de intereses o fines propios de todos ellos, manteniendo íntegra la titularidad de sus competencias, de la que no hacen dejación a la organización consorcial. Sólo el aspecto relativo a la gestión de las mismas se traspasa, total o parcialmente, a la nueva organización, de modo que ésta viene a gestionar fiduciariamente los intereses que, en otro caso, habrían de ser perseguidos mediante la actividad unilateral de cada uno de los entes», *ob. cit.*, pp. 604 y 605.

(47) Sobre el tema, MARTÍN MATEO: *Los consorcios locales*, Madrid, 1970; SALAS, *ob. cit.*, pp. 603 y ss., y MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, *ob. cit.*

nicipios podrán formar mancomunidades para obras, servicios y otros fines de la competencia municipal (48).

Estas mancomunidades tienen personalidad jurídica, rigiéndose por los Estatutos que, una vez aprobados por los municipios que se mancomunan, son sometidos al Consejo de Ministros. Su actividad se lleva a cabo a través de las Juntas Gestoras o Juntas de Mancomunidad.

La Ley de Bases de Régimen Local señala en su Base trece que:

«Los municipios podrán mancomunicarse entre sí para el establecimiento y desarrollo de obras y servicios propios de su competencia peculiar, y la Mancomunidad tendrá plena personalidad jurídica para el cumplimiento de sus fines, sin que pueda asumir la totalidad de las competencias asignadas a los respectivos municipios. Su constitución y estatutos se aprobarán en Consejo de Ministros, rigiéndose estas entidades por un órgano integrado por representantes de los municipios mancomunados.»

b) *Forzosas*

El único supuesto de mancomunidad forzosa existente en nuestro Ordenamiento es el regulado en la Ley de Coordinación Sanitaria de 11 de julio de 1934 y su Reglamento de 14 de junio de 1935. Ambas disposiciones prevén la constitución de mancomunidades sanitarias de municipios en cada provincia, siendo sus finalidades fundamentales el pago a los funcionarios sanitarios que no perciban sus haberes del Estado y el sostenimiento del Instituto Provincial de Sanidad.

Las mancomunidades tienen personalidad jurídica, y en ellas deberán integrarse obligatoriamente todos los municipios de la provincia, aunque el Ministerio de la Gobernación puede eximir de pertenecer a la mancomunidad a las capitales de más de cien mil habitantes que demuestren tener bien organizados sus servicios, aunque esta exención no les libere de la obligación de contribuir económicamente en la cuantía que acuerde el Ministerio.

(48) Sobre el tema, ALBI, *ob. cit.*; JORDANA DE POZAS: *Intermunicipalismo, mancomunidades y asociaciones de municipios*, E. J. P. I.

b) *Las mancomunidades provinciales*

La Ley de Bases de Régimen Local, en su Base veinte, y con un control riguroso por parte de la Administración Central, prevé las mancomunidades provinciales.

Las provincias pueden asociarse entre sí, formando mancomunidades provinciales, dotados de personalidad jurídica, para el adecuado planeamiento, coordinación y gestión de obras, servicios y actividades de interés común, propias de su competencia o encomendadas por otras Administraciones públicas, a fin de promover y colaborar en la acción de desarrollo regional o interprovincial.

Las mancomunidades provinciales no podrán asumir la totalidad de las competencias asignadas a las respectivas Diputaciones.

Una vez aprobada su constitución, así como sus Estatutos, se requiere la aprobación del Consejo de Ministros, previo dictamen del Consejo de Estado.

El Gobierno puede disolverlas por razones de orden público o de seguridad nacional.

CAPITULO TERCERO

LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS POTENCIALMENTE CONFLICTIVAS

I. DESLINDES INTERADMINISTRATIVOS

Puede ocurrir en la práctica que el deslinde no se dé entre una propiedad privada y un bien de la Administración, sino entre dos bienes propiedad de distintas Administraciones, o entre bienes que, siendo de una misma Administración, tengan cada uno de ellos unos órganos específicos encargados de efectuar el deslinde.

El tema permanece silenciado en la doctrina y en la jurisprudencia, así como en las disposiciones legales y reglamentarias.

Se nos plantean una serie de interrogantes que intentaremos responder. Pueden reconducirse a los siguientes: ¿mediante qué procedimiento se delimitarán las dos propiedades administrativas? ¿Tendrá un órgano la facultad exorbitante frente al otro, al delimitarse

dos bienes diferentes, pero propiedad ambos de la misma Administración? En el deslinde de bienes propiedad de distintas Administraciones: ¿operará la facultad exorbitante en favor de alguna o, por el contrario, no jugará en favor de ninguna?

Intentaremos sentar seguidamente unas bases orientadoras en esta materia. Examinaremos en primer lugar los supuestos de delimitación que pueden darse entre diferentes bienes de la Administración central. Seguidamente haremos igual con los bienes de la Administración municipal y provincial, para terminar analizando los deslindes que puedan producirse entre diferentes administraciones, señalando unos principios que pudieran presidir estas situaciones.

A) *Bienes de la Administración central*

- a) *Bienes en los cuales la competencia para su deslinde se atribuye de una forma especial a determinados Organismos (Aguas, Minas, Montes, Zona Marítimo Terrestre, Vías Pecuarias y Carreteras)*
- b) *Bienes demaniales cuya competencia para ser deslindados se atribuye de una forma residual al Ministerio de Hacienda*

Nos referimos a aquellos supuestos en los cuales mediante el procedimiento de afectación establecido en la Ley de Patrimonio del Estado se afecte un bien patrimonial a un uso o servicio público.

c) *Bienes patrimoniales*

Su competencia está atribuida al Ministerio de Hacienda.

Con este cuadro que hemos formulado el deslinde puede darse entre:

- Bienes del apartado a) con bienes del apartado a).
- Bienes del apartado a) con bienes del apartado b).
- Bienes del apartado a) con bienes del apartado c).
- Bienes del apartado b) con bienes del apartado c).

Sobre las posibles soluciones a adoptar en estos supuestos, quizá fuera oportuno: o bien crear una Comisión supra ordenada a los organismos intervinientes que, formada por personal especializado técnica y jurídicamente, resolviera y efectuara el deslinde, o bien pen-

sar en la formación de una Comisión mixta en la que intervendrían los representantes de los organismos afectados.

También podría pensarse que dada la singular importancia económica de los bienes incluidos en el apartado *a)*, jugará la facultad exorbitante en favor de los organismos que llevan a cabo la gestión de los mismos.

B) *Bienes de la Administración Municipal y Provincial*

a) *Bienes de dominio público.*

b) *Bienes comunales.*

c) *Bienes de propios.*

La competencia para el deslinde de estos bienes viene atribuida por el Reglamento de Bienes de las Entidades locales en favor de los municipios y provincias.

Podrían darse a nuestro modo de ver supuestos de delimitación de:

- Bienes del apartado *a)* a deslindar entre dos Ayuntamientos.
- Bienes del apartado *a)* a deslindar con bienes del apartado *b)* entre dos Ayuntamientos.
- Bienes del apartado *a)* a deslindar con bienes del apartado *c)* entre dos Ayuntamientos.
- Bienes del apartado *b)* a deslindar con bienes del apartado *c)* entre dos Ayuntamientos.
- Bienes del apartado *b)* a deslindar entre dos Ayuntamientos.
- Bienes del apartado *c)* a deslindar entre dos Ayuntamientos.
- Bienes del apartado *a)* o del apartado *b)* propiedad de municipios a deslindar con bienes del apartado *c)* propiedad de las provincias.
- Bienes del apartado *c)* entre Diputaciones Provinciales.

Es interesante reseñar cómo el artículo 44 del Reglamento de Bienes de las Entidades locales señala que éstas: «tendrán la facultad de promover y ejecutar el deslinde entre los bienes de su pertenencia y los de los particulares...».

De ello parece deducirse que, cuando los bienes que se han de deslindar lo sean de otros pertenecientes a otras entidades locales, no existirá el privilegio de «ejecutar el deslinde», aunque los bienes que se deslinden sean demaniales de patrimoniales, ya que éstos se rigen

también por las disposiciones del Reglamento de Bienes para su delimitación.

A la vista de la redacción del artículo 44 antes mencionado, pensamos que en todos los supuestos contemplados de posibles deslindes entre Administraciones municipales y provinciales, las soluciones a adoptar serían las mismas que ya propusimos para los deslindes entre bienes pertenecientes a la Administración central.

Finalmente, idénticas soluciones proponemos también para los deslindes que hayan de efectuarse entre bienes pertenecientes a la Administración central con bienes pertenecientes a los municipios o a las provincias. Los posibles supuestos de deslindes entre las diferentes categorías de bienes de ambas Administraciones, pueden hacerse teniendo presente los esquemas que hemos señalado anteriormente.

Hemos dado en todos estos casos de deslindes «inter Administraciones» dos posibles soluciones a adoptar. A nuestro juicio, la más oportuna es la de establecer una Comisión supraordenada a las partes que, integrada por personal técnico y especializado y auxiliada por los asesores jurídicos que se estimaran convenientes, realizara el deslinde.

II. RECUPERACIONES DE OFICIO INTERADMINISTRATIVAS

El artículo 55 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales señala:

1. Las Corporaciones locales podrán recuperar por sí la tenencia de sus bienes de dominio público en cualquier tiempo.

2. Cuando se tratare de bienes patrimoniales, el plazo para recobrarlos será de un año, a contar del día siguiente a la fecha en que se hubiera producido la usurpación, y transcurrido ese tiempo procederá la acción correspondiente ante los Tribunales ordinarios.

El artículo 8.º de la Ley de Patrimonio del Estado establece que:

«La Administración del Estado podrá recuperar por sí la posesión indebidamente perdida sobre los bienes o derechos del Patrimonio antes de que se cumpla un año, contado desde el día siguiente al de la usurpación. Transcurrido dicho plazo, la Administración deberá acudir a los Tribunales ordinarios, ejercitando la acción correspondiente.»

Como puede observarse, al no hacerse ninguna especificación en ambos textos legales, la usurpación, tanto sobre un bien demanial como patrimonial puede efectuarse por una Administración pública.

Sin embargo, la Ley de Régimen Local, en su artículo 404, de forma a nuestro juicio rotunda, solamente prevé la posibilidad de que la usurpación se lleve a cabo por un particular, ya que manifiesta:

«Las Entidades locales podrán recobrar por sí mismas los bienes de su pertenencia que se hallaren indebidamente en posesión de *particulares*, durante plazo que no exceda de un año.»

A nuestro juicio, la usurpación sobre bienes públicos o patrimoniales de una Administración, puede provenir de otra, y es necesario cuestionarse si en estos casos la prerrogativa de la recuperación de oficio puede y debe ser operativa.

Respecto de este interrogante, CLAVERO ARÉVALO señalaba que puesto que la Ley de Régimen Local otorgaba esta facultad a la Administración, cuando los bienes se encuentran en poder de otras Administraciones será necesario acudir al oportuno interdicto, es decir, que la prerrogativa no podrá esgrimirse frente a la otra Administración (49).

Sin dejar de desconocer que el trabajo de CLAVERO ARÉVALO está escrito con anterioridad a la publicación del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, no nos parece aceptable la solución propuesta.

La situación conflictiva debe intentar solucionarse por otras vías, cuales son la constitución de una Comisión supraordenada a las partes que determine la existencia o inexistencia de la usurpación. Su resolución dejaría expedita la vía jurisdiccional.

III. LA EXPROPIACIÓN FORZOSA: SU EJERCICIO FRENTE A BIENES ADMINISTRATIVOS

El artículo 1.º de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 indica que la «privación singular» es de la propiedad privada, «cualesquiera que fueren las personas o entidades a que pertenezcan».

(49) CLAVERO ARÉVALO: *La recuperación administrativa de los bienes de las Corporaciones locales*, en el núm. 16 de esta REVISTA, p. 121.

Consecuentemente con este planteamiento una Administración pública puede expropiar a otra un bien patrimonial, puesto que los bienes demaniales no pueden ser expropiados, aunque, como veremos, en la legislación forestal se prevé la posibilidad de expropiar montes catalogados de las entidades locales, que tienen un régimen jurídico prácticamente demanial.

A la vista del planteamiento de la Ley de Expropiación Forzosa, se hace necesario realizar una serie de consideraciones.

La Ley de Expropiación Forzosa articula una técnica jurídica para dar solución a un conflicto de utilidades la utilidad privada que un bien representa para su propietario y la utilidad pública que ese bien puede satisfacer, o, el interés social que puede cumplimentar.

Es lógico que la propiedad privada, en mano de particulares, ceda frente a los intereses colectivos, pero ¿debe en cualquier caso ceder, conforme a los mecanismos de la Ley de Expropiación, la propiedad administrativa, en todos los supuestos, frente a intereses colectivos?

Examinemos en primer lugar el dominio privado de la Administración.

No cabe la menor duda de que no puede contemplarse al mismo nivel la propiedad privada de los particulares y la de la Administración, puesto que la de esta última tiene unos fines totalmente diversos.

El patrimonio privado de la Administración reviste hoy día una singular importancia, puesto que está afecto a fines de interés general, de forma directa o indirecta (50). Los frutos, rentas, o percepciones de cualquier clase del Patrimonio del Estado se ingresan en el Tesoro, con aplicación a los pertinentes conceptos del Presupuesto de ingresos (art. 36 de la Ley de Patrimonio del Estado), y los bienes de propios constituyen fuente de ingresos para el erario de las entidades locales (art. 5.º, 2, a) del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales).

Desde esta perspectiva, mantener con carácter general la prevalencia, a efectos expropiatorios, de la utilidad pública o el interés social, sobre todo este último, sobre los intereses colectivos que pueda estar cumpliendo el bien patrimonial de la Administración que pretende ser expropiado, no parece que pueda sostenerse.

(50) Sobre el tema, por todos, LAMARQUE: *Recherches sur l'application du droit privé aux services publics administratifs*, París, 1960.

Nuestro Ordenamiento contempla, a efectos expropiatorios, un caso de enfrentamiento de utilidades colectivas. Los artículos 45 a 50 del Reglamento de Montes regulan el procedimiento a seguir para expropiar montes catalogados (51).

De conformidad con el Reglamento de Montes, los montes del Catálogo sólo pueden expropiarse para obras y trabajos cuyo interés general prevalezca sobre la utilidad pública del monte afectado.

Salvo que exista conformidad expresa del Ministerio de Agricultura, la utilidad pública o el interés social del fin a que haya de afectarse el monte expropiado habrá de ser declarada en cada caso por Ley votada en Cortes o reconocida por acuerdo del Consejo de Ministros, previo expediente en el que, con audiencia del Ministerio de Agricultura, se sustancie separadamente la existencia del interés preferente.

Si el criterio del Ministerio de Agricultura es favorable a la expropiación, se comunicará al expropiante y se continuará el procedimiento. En otro caso se da cuenta al Ministerio del que dependa el beneficiario de la expropiación, resolviéndose por el Consejo de Ministros la eventual discrepancia entre ambos Ministerios.

A nuestro juicio, siempre que se trate de expropiaciones de bienes patrimoniales de la Administración, debe incoarse un procedimiento previo en el que, con intervención de las partes afectadas, se determine la utilidad prevalente.

IV. LA RESPONSABILIDAD INTERADMINISTRATIVA

Tanto el artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, como el 405 de la Ley de Régimen Local, regulan la responsabilidad extracontractual de la Administración «frente a particulares».

El legislador parece desconocer que la lesión a bienes o derechos puede producirse por una Administración en los bienes o derechos de otra.

Tales situaciones, sin embargo, son perfectamente posibles y se hace necesario determinar la aplicabilidad a las mismas de los prin-

(51) Hay que entender que este procedimiento será operativo siempre que el monte catalogado no tenga la calificación de bien demanial, conforme a las previsiones del artículo 11,2 del Reglamento de Montes, por estar afecto a un uso o servicio público, ya que el demanio no puede ser expropiado.

principios de responsabilidad objetiva contenidas en la Ley de Régimen Jurídico y aplicables tanto al Estado como a los entes locales.

A nuestro juicio no existe ningún inconveniente para aplicar dichos principios, ya que tal aplicación no se ve contradicha por ninguna disposición normativa.

V. LICENCIAS INTERADMINISTRATIVAS

El artículo 167 de la Ley del Suelo señala que si los actos que están sujetos a licencia, a los que se refiere el artículo 165 de la Ley, se promueven por órganos del Estado o entidades de derecho público que administren bienes estatales, es necesario igualmente la licencia.

En caso de disconformidad, el expediente se remitirá por el Departamento interesado al Ministro de la Vivienda, quien lo elevará al Consejo de Ministros, previo informe de la Comisión Central de Urbanismo.

El Consejo de Ministros decidirá si procede ejecutar el proyecto y, en este caso, ordenará la iniciación del procedimiento de modificación o revisión del planeamiento, conforme a la tramitación establecida en la Ley del Suelo.

CONCLUSIONES

El Ordenamiento jurídico administrativo español regula, y la doctrina analiza, salvo supuestos muy concretos y aislados, la relación jurídico administrativa en la que intervienen como sujetos la Administración, en cualquiera de sus esferas, y los administrados.

Tal Ordenamiento, en base al cual se han realizado los estudios jurídico administrativos en nuestro país, se han ido elaborando las instituciones jurídico administrativas, junto con la aportación doctrinal y jurisprudencial, es un Ordenamiento de prerrogativas, puesto que la Administración se relaciona con los particulares en una posición de supremacía.

Este planteamiento, sin embargo, ha hecho crisis, a nuestro juicio, a consecuencia de dos fenómenos: la existencia de una Administración en sentido material y de relaciones jurídico administrativas entre particulares, aportación que en otro momento hicimos y a la que ya nos referimos, y a consecuencia de las relaciones interadministrativas.

Estas relaciones interadministrativas, que tienen lugar entre entes administrativos dotados de personalidad jurídica, se nos ofrecen en nuestra realidad práctica a un doble nivel.

En primer lugar existen relaciones interadministrativas que se originan a consecuencia del ejercicio, por parte de una Administración pública, de prerrogativas o de instituciones jurídico administrativas.

Respecto de estas relaciones, quizá las menos numerosas y las que menos problemas de orden legal y práctico originan, el ordenamiento administrativo español, salvo supuestos muy concretos y los menos, adolece de una absoluta falta de previsión respecto de las mismas, puesto que ni siquiera se plantea su posibilidad, a pesar de las situaciones, potencialmente conflictivas, que conlleva el ejercicio de las instituciones y prerrogativas administrativas por una Administración frente a otra.

La segunda manifestación, la más importante y numerosa de relaciones interadministrativas, son las que, por vía de colaboración orgánica o no orgánica, se establecen entre dos Administraciones públicas a los efectos de realizar de forma más rápida y eficaz los fines públicos.

Tales relaciones han originado, a nuestro juicio, una crisis en la organización administrativa tradicional, presentándose, básicamente, como un instrumento de singular importancia en orden a la coordinación y como una vía de posibilidades insospechadas hacia una auténtica y eficaz descentralización.

Estas relaciones interadministrativas, al igual que las anteriores, carecen de una previsión normativa y de una adecuada regulación.

A la vista, por tanto, del estudio realizado y de las consideraciones que, como síntesis, aquí se exponen, nuestro punto de vista es el siguiente:

En primer lugar, es absolutamente imprescindible la configuración de un Ordenamiento propio para estas relaciones interadministrativas. En nuestro trabajo se han ido apuntando las bases del mismo.

Este Ordenamiento, en segundo lugar, no debe ser, precisamente en función de los cometidos y fines de estas relaciones, un Ordenamiento de prerrogativa, como el que regula las relaciones jurídico administrativas Administración particular.

De todo lo dicho se infiere, consecuentemente, una nueva dimensión del Derecho administrativo y de la relación jurídico administrativa, abiertas a necesaria y fecunda labor doctrinal y jurisprudencial.

