La autonomía local como límite de la coordinación en tiempos de normalidad y de emergencia

Juan Carlos Covilla Martínez
Profesor de Derecho Administrativo
de la Universidad Externado de Colombia.
Doctor en Derecho por la Universidad de Barcelona

SUMARIO. 1. Introducción. 2. Concepto de coordinación y su relación con la autonomía local. 3. Límites en la relación interadministrativa de coordinación y la no vulneración de la autonomía local. 3.1. Configuración de la autonomía local y su vínculo con la relación interadministrativa de coordinación en un ordenamiento jurídico de normalidad. 3.2. La facultad de coordinación y el respeto a la autonomía local en situaciones de emergencia. **4. Garantías para evitar la vulneración de la autonomía local.** 4.1. Garantías en un ordenamiento jurídico de normalidad. 4.1.1. Garantías previas. 4.1.2. Garantías procedimentales. 4.1.3. Garantías sustantivas. 4.2. Garantías en un ordenamiento jurídico de emergencia. **5. Conclusiones. 6. Bibliografía.**

1. Introducción

El contexto de la pandemia generada por el COVID-19 ha renovado el debate de la coordinación desde una perspectiva distinta: la necesidad de lograr una coordinación entre las Administraciones públicas que cuentan con autonomía en el marco de situaciones de emergencia y con un importante componente científico.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

Dentro de las relaciones interadministrativas tanto de control como de coordinación se utilizan instrumentos que inciden de manera considerable en la autonomía local. En concreto, el ejercicio de la coordinación interadministrativa implica la afectación a la autonomía local, pues esta relación se constituye a partir de una decisión unilateral y vinculante que adopta una Administración pública de un nivel territorial superior en relación con su destinatario, un ente local.

El objetivo de este trabajo consiste en identificar los límites dentro de los cuales puede ser ejercida la coordinación para afectar la autonomía local sin llegar a desconocerla. Por tanto, se hace necesario garantizar un equilibrio entre el ejercicio de un "poder de dirección" que contiene la competencia de coordinación y la capacidad del ente local de adoptar sus propias decisiones.

Para responder a este planteamiento se utilizarán argumentos que han sido planteados en trabajos anteriores, en lo que respecta a definición, características, límites y garantías de la coordinación[1]. Esta realidad exige que los planteamientos que en trabajos anteriores fueron expuestos respecto de la coordinación sean examinados nuevamente, de manera que se proponga un enfoque general que comprenda la lectura tradicional de la coordinación, en un ordenamiento jurídico de normalidad, y en un ordenamiento jurídico para las emergencias.

Para ello, el texto se dividirá en tres partes. Primero, una aproximación conceptual a la coordinación interadministrativa. En segundo lugar, se retomará el estudio de los diferentes límites y se analizarán los desafíos que surgieron para las Administraciones públicas en la garantía de la autonomía local en el marco de la pandemia por el COVID-19. En este subtítulo, propondremos algunas soluciones aplicables a estos casos de urgencia. Finalmente, se esbozarán las garantías que operarían como límite a la vulneración de la autonomía local.

2. Concepto de coordinación y su relación con la autonomía local

La relación interadministrativa de coordinación se constituye al adoptar una decisión de carácter unilateral y vinculante que tiene por destinatario a un

1. En una monografía anterior se hizo una exposición más detallada de la figura de la coordinación y se planteó la tensión frente a la autonomía local y sus garantías de protección: Covilla Martínez (2019a). Los argumentos que en este trabajo se utilizan son idénticos a los expuestos en esa oportunidad, con la correspondiente actualización a partir de decisiones como la STC 82/2020.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

ente local que ejerce una competencia propia. Esta relación vincula dos Administraciones públicas a partir de una decisión administrativa: por un lado, la que la adopta, y por el otro, el ente local destinatario, por ejemplo la provincia y el municipio.

Los elementos que caracterizan esta relación interadministrativa de coordinación son: 1) una relación que se entabla entre Administraciones públicas, particularmente, entre un Gobierno local y una Administración pública que está en un nivel territorial superior a este; 2) la relación se constituye a partir del ejercicio de una competencia que se encuentra atribuida en la ley; 3) a la Administración pública que se le atribuye la competencia de coordinación se le otorga un poder de dirección sobre el Gobierno local en una materia que resulta de interés común; y finalmente, 4) esta decisión incide sobre una competencia propia del ente local[2].

Es necesario diferenciar la coordinación como relación interadministrativa de la coordinación como principio jurídico de organización administrativa. Bajo este último sentido, la coordinación se encuentra establecida en los artículos 103 de la Constitución Española (CE) y 3.1 y 140.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP). Su aplicación cubre tanto las relaciones interorgánicas como las relaciones intersubjetivas, y lo que se pretende no es un resultado concreto, es decir, una actuación perfectamente alineada y coherente, sino que dicha actuación alineada y coherente se lleve a cabo en la medida de lo posible. Entonces, la diferencia principal es que, como relación interadministrativa, es un instrumento a través del cual se puede dirigir la actuación de otra Administración pública sin desconocer su autonomía, mientras que como principio la coordinación procura el resultado de actuar de manera alineada y coherente.

Entre quien ejerce la relación interadministrativa de coordinación y la autonomía de las entidades locales existe una permanente tensión. Lo cierto es que la coordinación es necesaria en un sistema de Administraciones públicas. Algunas relaciones pueden representar una intervención fuerte sobre la autonomía de otra Administración, sin desconocerla. Esto se justifica en cuanto que este tipo de relaciones previenen que las Administraciones públicas aparenten ser "piezas sueltas o desencajadas" y, por el contrario, ayudan a que sean vistas "como partes de un todo relacionadas entre sí"[3].

2. Covilla Martínez (2019a: 50-54).
3. Font i Llovet (1994: 60).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

Ahora bien, los artículos 2, 137, 140 y 143 de la CE reconocen que, frente a la configuración territorial de la Administración pública en España, tanto Estado como comunidades autónomas y entes locales cuentan con autonomía para la adopción de sus decisiones. Esta autonomía podría implicar que los entes no actúen de manera alineada y coherente, pero este efecto se evita, entre otros, por medio de la relación interadministrativa de coordinación.

Es relevante cuestionar el fundamento y la finalidad de la relación interadministrativa de coordinación, puesto que implica una afectación de la autonomía local del sujeto coordinado a partir de una decisión adoptada por una que está en un nivel superior, sin que con ella se llegue al punto del desconocimiento de la autonomía. Ahora bien, si se estudian las formas de interacción en el interior del sistema, se justifica la capacidad de una Administración pública de dirigir a un Gobierno local en un Estado descentralizado[4]. Esta justificación de la coordinación se aborda desde dos aspectos: la inserción de los entes locales en el sistema de Administraciones públicas y los poderes que se otorgan en el marco de la interacción de las Administraciones.

Partiendo del primero, vale la pena recordar que sobre la inserción de los entes locales dentro del sistema de Administraciones públicas, la definición inicial que el Tribunal Constitucional planteó sobre la finalidad de la coordinación fue la siguiente: "la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades sanitarias estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema"[5].

Está claro, entonces, que a cada Administración pública se le asignan competencias conforme a la porción de territorio que representa. Por ello, las que abarcan territorios más extensos serán las encargadas de velar por la unidad del sistema en su territorio. Por esto, se podría pensar que la autonomía de los entes locales tiene un límite en la unidad del sistema de Administraciones del Estado.

Teniendo esto en cuenta, es posible afirmar que los Gobiernos locales no miran a la comunidad autónoma como su superior jerárquico, pues en efecto, no lo es. En cambio, se tiene una perspectiva como una Administración que

4. Vilalta Reixach (1992: 467).
5. STC 32/1983, FJ 2. Esta sentencia fue la primera en fijar un concepto sobre la coordinación que aún hoy se utiliza.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

tiene jurisdicción sobre una extensión de territorio superior a la suya y en consecuencia las decisiones que de allí provienen se acatan, pues perciben una visión más global sobre los Gobiernos locales[6]. El ente local sería una de las esferas de actuación que están en el territorio, tal como lo es la comunidad autónoma y el Estado. Todas esas esferas son distintas, pero a su vez interdependientes e interrelacionadas.

Desde un segundo punto de vista, esto es, a partir de los poderes que se otorgan en el marco de la interacción de las Administraciones, es imperativo realizar otros comentarios. Con relación a la manera como se relacionan en el interior del sistema, habíamos señalado en el apartado anterior que será de diversas formas y dependerá de las necesidades a ser satisfechas. Por eso, las Administraciones públicas de un nivel territorial superior estudiarán a los Gobiernos locales que pretenden alinear y hacer coherentes con sus políticas, empleando para ello la medida que resulte más conveniente[7].

Para ello, se encontrarán acuerdos entre Administraciones públicas, hasta mecanismos de coordinación y control. Por supuesto, prevalecerán las medidas que conlleven el acuerdo entre las Administraciones[8], debido a que es la que menos afecta la autonomía local.

Considerando que no existe la jerarquía en este sistema, parece imprescindible otorgar algunas facultades de dirección a concretas Administraciones públicas que se encuentran en niveles territoriales superiores[9].

3. Límites en la relación interadministrativa de coordinación y la no vulneración de la autonomía local

Se garantiza un equilibrio entre la coordinación y la autonomía siempre que la primera no desconozca la segunda. La cuestión está en identificar unos límites específicos que se deben respetar para garantizar la autonomía local. Se explicará a continuación los límites que no significan una vulneración de la autonomía local desde dos perspectivas: en un ordenamiento jurídico de normalidad y en un ordenamiento jurídico de emergencia.

6. Tollenaar (2012: 6).
7. Kagan (1984: 6).
8. Cortese (2012: 162).
9. D'Alberti (1982: 57-58).

ISBN: 978-84-120267-9-5

3.1. Configuración de la autonomía local y su vínculo con la relación interadministrativa de coordinación en un ordenamiento jurídico de normalidad

En términos generales, se entiende por autonomía local la garantía que busca que los entes locales decidan sobre sus propios intereses y que tengan responsabilidad sobre ellos[10]. Sin embargo, la autonomía local no se concreta en un determinado concepto acabado e inmutable, sino que será cambiante dependiendo de la configuración legal y jurisprudencial que se haga de la misma[11], siempre respetando un núcleo mínimo fijado en la Constitución.

El Tribunal Constitucional[12] ha definido el principio de autonomía local como una "garantía institucional", siguiendo lo que ya venía diciendo la doctrina[13]. Según la teoría de la "garantía institucional", la autonomía local goza de una especial protección en cuanto a lo que a su núcleo esencial corresponde. Resulta complejo determinar a ciencia cierta el contenido de dicho núcleo esencial[14], pero cuando sobre ella se da una afectación, particularmente por el legislador o por la misma Administración pública, se desconoce la imagen que de la misma tiene la conciencia social de cada tiempo y lugar.

A pesar de que con la interpretación de la "garantía institucional" se avanzó notablemente en la comprensión de la autonomía local, ya que en ella se reconoce la sustantividad de los entes locales en la organización administrativa del Estado, dicha definición ha sido cuestionada por no considerar algunos aspectos propios de la evolución de la autonomía local en España[15].

Se argumentó que existía una "garantía constitucional" de la autonomía local, la cual implica no solo una "garantía institucional", según la cual ante cualquier desarrollo normativo debe siempre garantizarse la existencia de la institución que representan los entes locales y su consecuente núcleo esencial, sino que, además, se le deben reconocer unos determinados atributos que consisten en un catálogo de competencias propias, la posibilidad de pronunciarse sobre sus propios intereses y la protección judicial de las mismas[16], por cuan-

10. Galán Galán (2001: 82).
11. Toscano Gil (2006: 33-35).
12. SSTC 32/1981, FJ 3; 38/1983, FJ 6; 170/1989, FJ 9; 109/1998, FJ 2; 51/2004, FJ 9; 83/2005, FJ 7; 252/2005, FJ 4; y 240/2006, FJ 7.
13. Parejo Alfonso (1981: 119).
14. Velasco Caballero (2014: 85-86).
15. García Morillo (1998: 32-43).
16. Font i Llovet (2008: 39).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

to que la autonomía local es un principio y como tal debe ser desarrollado de manera positiva por el legislador.

Ahora bien, la jurisprudencia más reciente sobre la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) ha señalado que la potestad legislativa puede ampliar o reducir el alcance de la autonomía local. Al respecto, la doctrina señala que esto conduce a intuir que la autonomía local se reduce a una "garantía institucional". Los contenidos mínimos que las SSTC 41/2016 y 111/2016 dan a entender que configuran el núcleo esencial de la autonomía local son: la potestad de autoorganización local, el reconocimiento de la autonomía y suficiencia financiera, y la limitación a los controles sobre el ente local[17].

Para finalizar esta sección, se debe señalar que se ha dado un cambio que merece la pena valorar, por cuanto el artículo 10 LRBRL ha regulado de manera distinta la relación entre la coordinación y la autonomía local antes y después de la LRSAL: en un primer momento, en el artículo 10.3 se indicó que "las funciones de coordinación no afectarán en ningún caso a la autonomía de las entidades locales", y después de la reforma esta norma se trasladó al artículo 10.4, donde se señaló que "las funciones de coordinación serán compatibles con la autonomía de las entidades locales". Resulta de interés esta reforma por cuanto, al parecer, cambia de un extremo al otro la relación entre coordinación y autonomía: de hacer imposible su afectación a hacerla compatible.

Ahora, se podría pensar que si bien la redacción inicial del artículo 10.3 LRBRL daba a entender que las decisiones de coordinación no podrían en ningún caso afectar la autonomía de los Gobiernos locales, la posterior interpretación que hiciera el Tribunal Constitucional y la doctrina nos indica que la coordinación sí supone una limitación en las competencias propias de los entes locales sin llegar hasta desconocer la autonomía local.

Esta redacción actual de la LRSAL se advierte más afortunada por cuanto contempla lo que es una realidad: la coordinación limita las competencias propias de los entes locales, lo que significa una afectación de la autonomía local. Pero dicha afectación no la hace incompatible con la autonomía local; por el contrario, utiliza la expresión "compatible", ya que tanto coordinación como autonomía local existen, ambas coexisten y son compatibles, por lo que

17. Gracia Retortillo (2015: 245-260).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

la limitación de esta no puede implicar su desconocimiento[18]. El límite hasta el cual puede afectarse será señalado más adelante en el marco de las garantías de los entes locales.

3.2. La facultad de coordinación y el respeto a la autonomía local en situaciones de emergencia

En esta sección se analizarán los límites a la autonomía local en situaciones excepcionales, tales como momentos de crisis o situaciones de emergencia como la generada por la pandemia ocasionada por el COVID-19, en concreto, porque este caso precisamente sacó a relucir algunos problemas que afectaron la correcta coordinación entre Administraciones públicas.

En primer lugar, la situación de emergencia es declarada a través de un estado de alarma por razones de agresión exterior, desorden público interior o irrupción de catástrofes naturales. El artículo 116 de la Constitución y la Ley Orgánica 4/1981 prevén que, una vez declarado el estado de alarma por el Gobierno, este es designado como autoridad competente para dirigir, coordinar y emitir toda clase de instrucciones y circulares a todas las autoridades territoriales, y que los funcionarios –en este caso sanitarios, y de seguridad pública: policías– quedan bajo su dirección. Se trata entonces de situaciones excepcionales, limitadas en el tiempo (15 días), y debe darse cuenta al Congreso.

Una declaración de estado de alarma no tendría por qué alterar las competencias propias de los entes locales y por esto llevar a una centralización del poder público. No obstante, la realidad demuestra que, con el fin de superar la situación de emergencia, el Estado adquiere una competencia extraordinaria, derivada del artículo 116 CE, que le permite influenciar o dirigir, a través de unas reglas generales, las competencias ordinarias de las entidades locales. Lo anterior se ve reflejado en el hecho de que si una ley, disposición general, resolución, contrato o convenio autonómico o local es contrario a la decisión estatal en tiempo de alarma, se suspenderá su eficacia mientras siga vigente la directriz ministerial bajo lo establecido en el principio de prevalencia establecido en el artículo 149.3 CE.

Así pues, la autonomía local se ve limitada porque únicamente podrán regular aquello que no sea objeto de decisión expresa por una autoridad mi-

18. Covilla Martínez (2019a: 213).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

nisterial. En principio, podrán continuar tomando decisiones autónomas, pero siempre que estén al margen de las medidas vinculantes adoptadas por el Gobierno, lo que termina resumiéndose en una reducción de sus competencias ordinarias y una subordinación al poder estatal central[19].

En segundo lugar, ante la poca información científica con la que se contaba para tomar medidas efectivas que detuvieran los efectos de la pandemia, los Gobiernos se vieron obligados a utilizar el *soft law*, o medidas de carácter no vinculante e informales, para orientar o influir en la conducta de los funcionarios y otros empleados públicos que prestaban servicios públicos esenciales, y en los ciudadanos y las empresas en general.

La doctrina ha explicado que la Administración del Estado ha utilizado el *soft law* durante la emergencia precisamente para buscar cumplir con determinadas medidas que con *hard law* no podían ser logradas. En particular, fue llamativo que su publicación no siguiera los requisitos de publicación en el Boletín Oficial del Estado establecidos en el artículo 6 de la Ley 40 de 2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, sino que fueron publicadas en las páginas web de las Administraciones públicas[20]. El efecto, por supuesto, fue incidir en la toma de decisiones de los entes locales, aun cuando se trataba de medidas que eran restrictivas de derechos fundamentales, solo por el coste político que podría tener no aplicarlas[21].

4. Garantías para evitar la vulneración de la autonomía local

Se necesita un sistema de protección frente a las decisiones de coordinación, ya que, como se ha mencionado antes, estas llevan una ineludible limitación de la autonomía local. Es decir, este sistema de protección se legitima en cuanto que se requiere de un balance entre la forma como la autonomía local es afectada y las decisiones de coordinación: por un lado, aceptar una intromisión razonable de la autonomía local que no está definida en la ley y, por el otro, asegurar que la autonomía local no se vea vulnerada en su núcleo mínimo, y, en los casos más complicados, cuando se trata de las zonas grises que no responden al núcleo mínimo y sí al ejercicio de la autonomía local.

19. Velasco Caballero (2020: 31).
20. Utrilla Fernández-Bermejo (2021: 119-120).
21. Covilla Martínez (2019b: 101-103).

ISBN: 978-84-120267-9-5

Por supuesto, es necesario reconocer que el sistema de protección no será absoluto, pues la carencia de consenso sobre el término del sentido de la autonomía local y la gran variedad de mecanismos de coordinación existentes no permiten dejar de manera taxativa una lista de garantías aplicables a la autonomía.

Recientemente, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la sentencia 82/2020 de 15 de julio de 2020 tuvo oportunidad de volver sobre la teoría general de la coordinación. Allí hizo referencia a los tres requisitos que avalan la función de coordinación por parte de las comunidades autónomas sobre las provincias: 1) un fuerte interés supralocal; 2) una comunidad autónoma debe permitir espacio de intervención de las diputaciones provinciales en la elaboración de la medida de coordinación; y 3) la medida de coordinación debe tomar en cuenta los costes de la decisión adoptada.

De estos tres requisitos se podrían identificar lo que según la jurisprudencia son los límites de la coordinación para no llegar al desconocimiento de la autonomía local, y demuestran que la garantía más importante sigue siendo permitir la intervención del ente local. Respecto de este último aspecto concretamente, el Tribunal Constitucional expone: "cualquier desviación respecto de los intereses locales manifestados mediante su participación en la elaboración de aquel, solo podría justificarse en la armonización de los intereses públicos en presencia"[22]. Se entiende de esta afirmación que la participación del ente local debe llevar a que se justifiquen los casos en los que no se tomen en cuenta sus consideraciones, lo que, en otras palabras, exige que se deben exponer los intereses públicos supralocales que sirvan para no tomar en cuenta lo dicho por el ente local, para lo cual se permite una proporcionalidad del interés público supralocal frente a la capacidad decisoria del ente local.

Si bien no lo señala el fallo, lo que sí debe precisarse en este punto es que ningún interés supralocal podrá ser lo suficientemente alto como para eliminar por completo la capacidad decisoria del ente local, ya que eso supone el desconocimiento de una garantía básica de la autonomía local[23].

La doctrina, al analizar este fallo, insiste en cuestionar las razones por las que el Tribunal Constitucional no ha avanzado en la garantía de la autonomía local frente a la coordinación, debido a que el eje sigue siendo la participación

22. STC 82/2020.
23. Galán Galán (2001: 42).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

del ente local[24]. En efecto, sería útil que no solamente se permitiera la participación del ente local, sino que se tomaran medidas que sirvan para buscar la protección de la autonomía local desde otras perspectivas, algo que ya se había planteado en otra oportunidad y que se desarrolla a continuación.

Ahora bien, tal como se ha establecido en este trabajo, el objetivo es diferenciar las garantías para la coordinación que se llevan a cabo en un ordenamiento jurídico de normalidad y las garantías en un ordenamiento jurídico de emergencia.

4.1. Garantías en un ordenamiento jurídico de normalidad

En otro trabajo he planteado garantías que deben ser tenidas en cuenta por las Administraciones públicas al momento de adoptar las decisiones de coordinación sobre los Gobiernos locales[25]:

4.1.1. Garantías previas

La primera garantía se encuentra establecida en el artículo 59 de la LRBRL. En dicha norma se concreta un requisito previo para la adopción de un mecanismo de coordinación, el plan sectorial. El propósito de la norma es establecer, previo a la adopción de dicho plan, un requisito de haber intentado un mecanismo de cooperación, siempre que sea posible. Esto quiere decir que, si la Administración que busca implementar el plan sectorial infiere que puede lograr la finalidad buscada mediante un mecanismo de cooperación, debe aplicarlo en lugar de la coordinación[26].

Por su parte, en la relación interadministrativa de coordinación se implementan determinaciones que afectan a la autonomía de la voluntad. A pesar de que no existe una norma específica que involucre un requisito previo para otros mecanismos de coordinación, como el plan provincial de obras y servicios, es posible entender que una expresión del principio de la autonomía local lleva a preferir que las Administraciones públicas adopten decisiones que no afecten a la autonomía local[27].

24. Font y Vilalta (2021: 44-45).
25. Covilla Martínez (2018: 92-93).
26. Alonso Mas (2013: 1239-1240).
27. Covilla Martínez (2018: 90).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

4.1.2. Garantías procedimentales

Si se advierte que es necesario acudir a la decisión de coordinación para alcanzar las metas fijadas, se debe analizar el procedimiento a seguir con el fin de establecer garantías fruto de la autonomía local. Las garantías procedimentales de este apartado son producto de un estudio del procedimiento administrativo de adopción de la decisión administrativa de coordinación. Así las cosas, el principio de la autonomía local produce cambios relevantes incluso en la finalidad de un procedimiento administrativo. Para explicar esta afirmación utilizaremos dos ejemplos concretos: el principio del debido proceso y el principio coordinación[28].

Sobre el debido proceso, se pretende que, cuando se vaya a adoptar una decisión administrativa en la que un ente local resulte afectado por esta, el ente local tenga la posibilidad de conocer y pronunciarse de manera oportuna respecto del contenido de la misma. Es por eso que el procedimiento administrativo establece reglas específicas que incentivan tal aspecto, además de exigir a la Administración que adelanta el procedimiento adoptar todas las medidas necesarias para llegar a garantizarlo.

Respecto del principio de coordinación, lo que se pretende es que la Administración pública que adopte la determinación emplee todos los mecanismos establecidos en la ley que busquen una actuación alineada y coherente de las Administraciones que se vean involucradas en la decisión administrativa. En ese sentido, la Administración pública que adopte la decisión tendrá que llevar a cabo las etapas establecidas en la norma que regula el procedimiento. Además, deberá centrar el procedimiento administrativo en la garantía de la autonomía local, por lo que tendrá que usar todas las herramientas posibles para llevar a cabo el cumplimiento de este.

Procederemos a explicar las diversas fórmulas a través de las cuales se puede garantizar la autonomía local en una decisión de coordinación:

– **Participación de los entes locales en el procedimiento:** Sobre este punto hay algunos aspectos propios de la intervención del principio de autonomía local en esta etapa del procedimiento. El artículo 2.1. de la LRBRL señala que la decisión debe tomarse de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y efi-

28. Covilla Martínez (2018: 91-92).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

ciencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera[29].

Por otra parte, un segundo aspecto involucra la incidencia que esta determinación tiene en el procedimiento administrativo. En ese sentido, se podría pensar un análisis desde tres perspectivas: preceptivos y potestativos; vinculantes y no vinculantes; y la motivación de la decisión[30]. El primero implica que la intervención del ente local está sujeta a la situación ante la cual se enfrente la Administración pública que implemente la decisión de coordinación, posición que tendría cabida en lo establecido en la CEAL[31]. Es por esto que si el procedimiento permite el tiempo suficiente para escuchar a los posibles afectados, se debe permitir este espacio y la intervención será preceptiva. Si por el contrario la decisión requiere de una atención inmediata, y para cumplir la finalidad de la coordinación no se cuenta con el tiempo suficiente para escuchar a todos los posibles afectados, la intervención se torna potestativa[32].

En segundo lugar, la intervención que realice el ente local no puede ser vinculante, porque implicaría una codecisión, al convertirse en la suma de la voluntad de la Administración pública coordinante y del coordinado[33]. Es por eso que si se tratase de una codecisión no estaríamos en presencia de una coordinación, pues esta es unilateral y vinculante. Se trataría de un mecanismo de cooperación, a través del cual se expresa la autonomía local por la manifestación de la voluntad del ente local.

– **Petición de informes a un consejo de gobiernos locales o asociaciones de municipios:** En este caso, además de la intervención regular que usualmente corresponde a los entes locales afectados, es posible escuchar la opinión de estas asociaciones de entes locales, en razón a su condición de expertas, por estar compuestas por entidades locales. Un ejemplo interesante serían las asociaciones de entes locales reguladas en la disposición adicional quinta de la LRBRL[34]. Esta legitima a las asociaciones para involucrarse en un procedimiento administrativo de un mecanismo de coordinación en el que se repre-

29. Covilla Martínez (2018: 92-93).
30. Vilalta Reixach (2007: 51-53) y Ortega Álvarez (1993: 232).
31. Art. 3 de la CELA.
32. Art. 4.6 de la CEAL.
33. Covilla Martínez (2018: 95).
34. Vilalta Reixach (2006: 299-329).

ISBN: 978-84-120267-9-5

sente el interés de la autonomía local. Un segundo ejemplo sería la petición de informes a órganos autonómicos de participación local. A pesar de no haber un requisito expreso en la ley para contar con la opinión, sí está instituido en la ley que a este órgano se puede acudir si se advierte "una afectación de forma específica" de la autonomía local, tal como lo establece el artículo 85 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña).

– **Ampliación del espacio o dar apertura de nuevos espacios de intervención en el procedimiento administrativo:** En la LRBRL no se hace una referencia específica a la posibilidad de ampliar a nuevos espacios de intervención para los entes locales afectados en el marco del procedimiento de adopción de decisiones administrativas. A pesar de esto, fruto del principio de autonomía local, bien podría el sujeto coordinante permitir esta posibilidad. La Administración que pretende adoptar la decisión de coordinación, una vez escuchada la opinión del ente local frente a una posible afectación de la autonomía local, pasaría a ampliar el espacio de intervención para desarrollar los argumentos que tenga para exponer el ente local, o bien puede acudir a otras entidades que puedan colaborar para el estudio de esta: asociaciones de entes locales, Consejo de Estado, entre otras. Este espacio servirá a la Administración pública coordinante para formarse un mejor criterio para adoptar la decisión de coordinación. En cualquier caso, la decisión final permanecerá a cargo del sujeto coordinante, puesto que la unilateralidad es una de las características que definen este tipo de determinaciones[35].

– **Traslado de la competencia de coordinación:** Este caso se encuentra en la normativa que regula los procedimientos administrativos de adopción de decisiones de coordinación, pero además requiere de una modificación legislativa, en cuanto que implica un cambio en la competencia de coordinación[36]. Actualmente, en los mecanismos de coordinación, la decisión final se mantiene a cargo de la Administración titular de la competencia, aun cuando exista una oposición manifiesta de los entes locales que se vean afectados por esta decisión. En ese sentido, proponemos que, frente a una oposición de todos los

35. Covilla Martínez (2018: 96).
36. Ortega Álvarez (1992: 67).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

entes locales afectados por la decisión, dejaría de ser titular la Administración pública que inicialmente tenía la decisión, para que pase a otra que se encuentre en un nivel territorial superior. A manera de ejemplo, de una provincia a una comunidad autónoma. Un caso similar fue estudiado por la jurisprudencia respecto del plan provincial de obras y servicios de Cataluña[37].

4.1.3. Garantías sustantivas

La autonomía local se materializa en unas garantías previas, de preferencia de otro tipo de mecanismos como el de cooperación, o de garantías procedimentales, y además, de garantías sustantivas que fijan el límite material hasta el cual se puede coordinar un ente local. Estas garantías representan una limitación a la discrecionalidad que tiene el sujeto coordinante para adoptar una decisión. Ahora bien, estas garantías son difíciles de determinar en razón a que no existe un concepto de la autonomía local inmutable, además de que la jurisprudencia ha evaluado su contenido frente a cada caso concreto.

Además, el solo concepto del núcleo esencial de la autonomía local no sería suficiente para responder a este cuestionamiento, puesto que ese concepto sirve para exponer asuntos propios de los entes locales que si son impactados suponen un desconocimiento de la autonomía. El punto de interés se encuentra en el alcance de la afectación en las zonas grises (interés supralocal) que superan el núcleo esencial y que son objeto de la decisión de coordinación.

La propuesta en este punto es que para identificar las garantías sustantivas que se deben otorgar a los entes locales se deben seguir los pasos de definición del interés para coordinar del sujeto coordinante, y seguidamente, el análisis de la afectación de las potestades locales[38].

– **Definición del interés para coordinar:** El interés que debe existir en la coordinación es un requisito y un límite. Si una Administración pública busca ejercer una competencia de coordinación, primero debe verificar si cuenta con el interés para poder ejercerla; así lo establece el artículo 10.2 de la LRBRL. Por otra parte, esto se concreta como un límite a la coordinación, pues el sujeto coordinante solo podrá coordinar hasta el punto con que cuente interés, tal como lo

37. STC 109/1998, FJ 6, y STS 4503/2003.
38. Covilla Martínez (2018: 98).

ISBN: 978-84-120267-9-5

ha expuesto la jurisprudencia[39]. En ese sentido, la Administración pública coordinante está obligada a ponderar los intereses en juego y tener en cuenta la autonomía local del sujeto coordinado, tal como se establece con el artículo 55.b de la LRBRL. Es por eso que el interés del sujeto coordinante vendrá representado por la búsqueda de la alineación y coherencia, y del interés concreto del sector donde se encuentra; a manera de ejemplo, el del derecho al disfrute de un medio ambiente adecuado[40].

– **Definición de las potestades que la doctrina ha señalado que pueden ser coordinadas:** Una vez hecha la ponderación de intereses en juego, se deben revisar las potestades atribuidas a los entes locales que concretamente pueden ser afectadas. Sobre este aspecto la doctrina no se ha pronunciado en detalle, pero se han esbozado algunas ideas que expresamos a continuación.

  Ha afirmado la doctrina, por ejemplo, que los mecanismos de coordinación no pueden suponer la pérdida de las potestades reconocidas a los entes territoriales en el artículo 4 de la LRBRL[41]. También se ha dicho que la única potestad que no puede afectarse es la de la autoorganización[42].

  Consideramos que estas dos posiciones nos sirven como elementos para acercarnos a comprender los límites en materia de potestades, pero pueden complementarse con algunas ideas más por las razones que exponemos a continuación. Por un lado, respecto de la primera tesis, la prohibición de afectación de las potestades del artículo 4 LRBRL estaría estableciendo un límite bastante rígido (si se afectan estas potestades hay vulneración, y si no, es una mera afectación), que en el mecanismo de coordinación no opera. En realidad, existe una incidencia sobre todas las potestades de los entes locales (de origen constitucional o básico), por lo que no podría fijarse una barrera tan tajante como esta. Por el otro, respecto de la segunda tesis, esta no se podría acoger completamente, ya que incluso la potestad de autoorganización se puede ver afectada por un mecanismo de coordinación, si se pide al ente local cumplir un determinado objetivo y este debe reconfigurar su planta para satisfacer dicho objetivo[43].

39. STC 154/2015, de 9 de julio.
40. Esteve Pardo (1991a: 305).
41. Ortega Álvarez (1988: 113).
42. Esteve Pardo (1991b: 231).
43. Covilla Martínez (2019a: 236).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

A continuación, planteamos una propuesta sobre la forma como debería evaluarse el límite de afectación de la autonomía local. A nuestro juicio, existen diversos rangos normativos que establecen potestades a los entes locales; así, por ejemplo, la CE reconoce la potestad de autoorganización y una ley sectorial podría atribuir una potestad específica para cada sector. El conjunto de todas estas potestades podría, entonces, ser dividido en capas, dependiendo del tipo de norma en que se encuentre: CE, estatuto de autonomía, LRBRL, ley sectorial, siendo la CE el centro y la ley sectorial la capa más lejana[44].

Cada una de las potestades locales reconocidas en estas normas jurídicas son susceptibles de ser afectadas, porque el mecanismo de coordinación podría incidir incluso, como hemos dicho, en la potestad de autoorganización, que es una potestad que deviene de la CE[45], pero pensamos que la incidencia que sobre ella se da no puede ser igual que la que se dé sobre una potestad reconocida en una ley sectorial. Habrá un mayor rigor en la protección de las potestades constitucionales que en la de aquellas que devienen de otro tipo de normas[46].

En consecuencia, cada de una de las capas que hemos mencionado será más flexible en la posibilidad de afectación si se encuentra más lejos del centro. Por ello, las potestades locales reconocidas en la CE deben contener una protección mayor. Podrá afectarse de manera relativamente amplia si es una potestad del ente local reconocida por una ley autonómica, pero podrá tocarse mínimamente la potestad reconocida en la CE[47].

La forma de determinar los niveles de afectación que podrían admitirse dependerá del interés supramunicipal sobre la materia y del ejercicio de ponderación que el sujeto coordinante ha realizado, y que hemos analizado en el paso previo. La flexibilidad en la afectación de las potestades dependiendo del tipo de norma en que viene establecida no permite, por ello, desconocerla. Si se desconoce, se estaría vulnerando la autonomía local[48].

Por último, debemos señalar que la doctrina ha insistido en que el límite de la coordinación se encuentra en permitir al ente local una libertad en la decisión, esto es, una discrecionalidad, en el ejercicio de la com-

44. Gracia Retortillo (2015: 246-248).
45. Parejo Alfonso (1981: 154).
46. Covilla Martínez (2019a: 237-238).
47. Covilla Martínez (2019a: 238).
48. Covilla Martínez (2019a: 239).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

petencia propia coordinada. Para interpretar esta afirmación en derecho español la jurisprudencia ha fijado una pauta que ha sido seguida por la doctrina[49]. Su planteamiento fue: "los medios y técnicas de coordinación deben respetar un margen de libre decisión o discrecionalidad en favor de las Administraciones sujetas a la misma, sin el cual no puede existir verdadera autonomía"[50].

Se entiende entonces que la decisión de coordinación no puede llevar descrita por completo la actividad que debe ejecutar el ente local, sino que le debe dejar un margen de actuación para garantizar así su autonomía. Así pues, en la medida de lo posible las decisiones de coordinación solamente podrían fijar condiciones mínimas y/o máximas dentro de las cuales los entes locales pueden actuar. De manera excepcional, se podrían establecer en planes sectoriales con actividades específicas que debe ejecutar el ente local, para lo cual el test de ponderación deberá ser más riguroso y atento con la afectación de la autonomía local y garantizar, en todo caso, un mínimo de discrecionalidad en la decisión que debe adoptar[51]. La razón es que con este tipo de decisiones se puede suplir la voluntad del ente local y en esa medida afectar sus competencias propias, pues un ente local sin el poder de adoptar decisiones no es autónomo[52].

Por último, esta libertad de decisión tiene que reconocer la realidad de los entes locales coordinados. Si se deja un espacio al ente local para adoptar de manera libre su decisión, esta podrá ser más precisa en cuanto a la realidad del mismo[53].

4.2. Garantías en un ordenamiento jurídico de emergencia

El análisis realizado sobre las garantías de la autonomía local no puede ser idéntico al de situaciones de emergencia. Más atrás se ha explicado cómo el ordenamiento jurídico creado para situaciones de emergencia admite una incidencia mayor sobre la autonomía local, por lo que las garantías tienen que adecuarse a este tipo de situaciones.

49. Albertí i Rovira (1992: 140).
50. STC 27/1987. En igual sentido, STS 1298/2014, STC 27/1987, FJ 5, y STC 133/1990, FJ 13.
51. Covilla Martínez (2019a: 240).
52. Galán Galán (2001: 42).
53. Jewell (2007: 381).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

En situaciones de emergencia como las del COVID-19 es importante dar gran relevancia a la experticia necesaria para tomar la decisión administrativa. Así pues, "si las dificultades logísticas y la necesidad de respuestas céleres hacen necesario que se acudan a medidas extraordinarias que concentran la decisión en el poder ejecutivo, la carga de fundamentar la toma de decisiones en consideraciones científicas se hace más estricta"[54]. Es apenas obvio que el orden nacional cuenta con mejores herramientas que la mayoría de las autoridades territoriales para generar el conocimiento que puede direccionar las decisiones para atender la pandemia del coronavirus. Así pues, lo que se busca es que las autoridades administrativas territoriales cuenten con el apoyo científico y técnico del orden nacional, para que de esa manera puedan cumplir con el requisito necesario de experticia.

Sin embargo, es importante que las decisiones administrativas que enfrenten una emergencia cuenten con el liderazgo y la dirección de una autoridad en particular del orden que involucre la cooperación de los entes locales.

Aunque exista una autoridad liderando las medidas que deben tomarse, se debe empoderar a los entes locales para que participen del proceso, pues lo cierto es que son ellos quienes mejor conocen las necesidades de cada territorio. Por lo tanto, para que una decisión administrativa sea legítima no solamente debe estar compuesta por un respaldo científico sólido, sino también por la opinión de los destinatarios al respecto. Lo anterior, debido a que imponer una relación jerárquica entre los distintos niveles de gobierno puede llevar a respuestas que no tengan en cuenta las distintas realidades de los territorios y sus autoridades. Por esto, las medidas de coordinación deben incluir la consulta con los Gobiernos locales y procedimientos específicos para abordar las emergencias de una mejor manera. En todo caso, el hecho de que puedan aportar su opinión al proceso de decisión de medidas pertinentes, no quiere decir que exista una codecisión. Por la urgencia que surge de situaciones como la pandemia, la discusión de la medida no puede generar atrasos ni perjudicar el proceso.

Pero nada de lo anterior será posible si no existe un procedimiento concreto de coordinación que permita a los entes locales tomar sus decisiones de manera coordinada. Este procedimiento debe permitir "a los interesados en una decisión conocer y participar de ella, siempre que la urgencia lo permita, para lograr la articulación. Asimismo, se debería contar con límites sustantivos que

54. Covilla y Rojas (2020: 237).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

busquen evitar el desconocimiento de la autonomía de los entes locales justificada en la supuesta coordinación. Esto sin desconocer, por supuesto, el valor de las decisiones adoptadas con importante sustento técnico-científico"[55].

A continuación, se expondrán brevemente algunas propuestas para la creación de los mencionados procedimientos concretos de coordinación. En primer lugar, tenemos la creación de una convención. Dicho procedimiento consiste en que cuando los agentes racionales no puedan comunicarse entre sí para llegar a un acuerdo, pero sí han interactuado en el pasado de forma reiterativa y han logrado un equilibrio de coordinación, esto generará un precedente que puede servir de guía en futuras interacciones.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, se puede concluir que para llevar a cabo una decisión administrativa legítima durante las situaciones de emergencia, la decisión debe tener por lo menos cuatro variables a considerar: 1) dirección, 2) sustento científico, 3) involucrar a Gobiernos territoriales, y 4) un procedimiento de coordinación; a continuación se desarrolla[56].

En primer lugar, la dirección es necesaria, debido a que las decisiones administrativas de emergencia deben contar con el liderazgo y la dirección de una autoridad que demuestre que tengan la capacidad técnica, administrativa y financiera. En segundo lugar, esas decisiones deben contar con un respaldo científico que permita probar la mejor opción posible, que frecuentemente recae en las autoridades del orden nacional. En tercer lugar, esto no supone anular la capacidad de tomar decisiones de los niveles subnacionales, entre ellos los entes locales, sino que debe haber una participación relevante que permita exponer las realidades de cada territorio. Por último, debe existir un procedimiento de coordinación ágil y claro que habilite a los entes locales para tomar sus propias decisiones.

La doctrina ha hecho énfasis en revisar instrumentos de cooperación y coordinación interadministrativa al analizar el caso concreto de la atención de emergencias sanitarias, como es la ocasionada por la pandemia del COVID-19[57]. En concreto, se refiere a la necesidad de utilizar consejos, audiencias de los entes locales y mecanismos para articular la transmisión de la información.

55. Covilla y Rojas (2020: 234).
56. Covilla y Rojas (2020: 239-241).
57. Cierco y Ropero (2021).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

5. Conclusiones

En la coordinación interadministrativa siempre existirá el riesgo de vulnerar la autonomía local. Es cierto que existirán situaciones en las que será complejo poner de acuerdo a diferentes Administraciones públicas, pero ante esta realidad se debe buscar el equilibrio. Es decir, que se respete la autonomía de las entidades locales sin desconocer la facultad de coordinación necesaria para establecer un orden dentro de la estructura del Estado. Por ello, la propuesta que desarrollamos a lo largo del texto pretender lograr el procedimiento adecuado de coordinación necesario que respete los límites y las garantías previas, procedimentales y sustantivas, tanto desde una perspectiva del ordenamiento jurídico de normalidad como en situaciones de emergencia.

Indudablemente, el concepto de autonomía local seguirá enfrentándose a nuevos retos que surgirán debido a la realidad cambiante. Por lo tanto, las Administraciones públicas deben prepararse para seguir regulando e incluyendo a todos los niveles territoriales, en la toma de decisiones que afectan directamente a sus habitantes y del territorio, con el fin de garantizar la participación de todos los afectados en las decisiones que los impactan.

6. Bibliografía

Albertí i Rovira, E. (1992). La inserción de los entes locales en un sistema complejo: las relaciones de colaboración entre Administraciones. En *Informe sobre el Gobierno local*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas y Fundació Carles Pi i Sunyer.

Alonso Mas, M.ª J. (2013). Capítulo II. Relaciones interadministrativas, artículos 55-62. En Domingo Zaballos, M. J. *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local* (t. I, 3.ª ed.). Cizur Menor: Aranzadi.

Cierco, C. y Ropero, A. (2021). La cohesión administrativa en la lucha contra las emergencias de salud pública y el papel de los entes locales. *Anuario del Gobierno Local 2020.* Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

Cortese, F. (2012). *Il coordinamento amministrativo: dinamiche e interpretazioni*. Milano: FrancoAngeli.

Covilla Martínez, J. C. (2018). La garantía de la autonomía local en el marco de las decisiones de coordinación interadministrativa en España. *Istituzioni del Federalismo*, 1.

— (2019a). *Coordinación y autonomía en la Administración pública. Fórmulas para superar la tensión entre la relación interadministrativa de coordinación y la garantía de la autonomía local.* Barcelona: Universidad Externado de Colombia, Aranzadi y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

ISBN: 978-84-120267-9-5

— (2019b). El *soft law* como instrumento para dirigir al gobierno local. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónomica*, 12.

Covilla Martínez, J. C. y Rojas Villamil, H. D. (2020). Legitimidad y coordinación de las decisiones de la Administración pública durante emergencias. En J. Villacreses Valle (coord.). *Derecho Administrativo para las emergencias*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.

D'Alberti, M. (1982). Coordinamento amministrativo: immagini per la ricerca di un concetto. En G. Amato y G. Marongiu (dirs.). *L'amministrazione della società complessa: in ricordo di Vittorio Bachelet*. Bologna: Il Mulino.

Esteve Pardo, J. (1991a). La provincia como sujeto de relaciones interadministrativas. En R. Gómez-Ferrer Morant (dir.). *La provincia en el sistema constitucional*. Madrid: Civitas.

— (1991b). *Organización supramunicipal y sistema de articulación entre administración autonómica y orden local: la experiencia de la RFA. Bases y perspectivas en España*. Madrid: Civitas.

Font i Llovet, T. (1994). La administración plural: caracteres generales del régimen de las administraciones públicas. En J. Tornos Mas (coord.). *Administración pública y procedimiento administrativo: comentarios a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*. Barcelona: Bosch.

— (2008). La autonomía local en España, a los veinte años de la Constitución: perspectivas de cambio. *Serie Claves de Gobierno Local*, 7. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

Font i Llovet, T. y Vilalta Reixach, M. (2021). El Gobierno local en 2020, un año para no olvidar. *Anuario del Gobierno Local 2020*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local – Institut de Dret Públic.

Frug, G. (2014). The central-local relationship. *Stanford Law & Policy Review*, 25 (1).

Galán Galán, A. (2001). *La potestad normativa autónoma local*. Barcelona: Atelier.

García Morillo, J. (1998). *La configuración constitucional de la autonomía local*. Madrid: Marcial Pons.

González Pérez, J. y González Pérez, F. (2012). *Comentarios a la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)* (5.ª ed.). Cizur Menor: Aranzadi.

Gracia Retortillo, R. (2014). *La articulación competencial del gobierno local supramunicipal en el Estado autonómico.* Tesis doctoral defendida en la Universidad de Barcelona.

— (2015). La LRSAL ante el Tribunal Constitucional: la afectación a la autonomía local. *Anuario del Gobierno Local 2015/16*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno local.

Jewell, C. J. (2007). Assessing Need in the United States, Germany and Sweden: The Organization of Welfare Casework and the Potential for Responsiveness in the Three Worlds. *Law & Policy*, 29 (3).

Kagan, R. (1984). Regulatory Enforcement Styles. *Paper* presentado para el *Annual Meeting of the Law Society Association*: Boston.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

Ortega Álvarez, L. (1988). *El régimen constitucional de las competencias locales*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

— (1992). *El Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña y la garantía institucional de la autonomía provincial*. Madrid: Civitas.

— (1993). Los contenidos mínimos del derecho de participación. En AA. VV. *Ponències del Seminari de Dret Local*, 5. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona.

— (2009). Pluralidad de administraciones y técnicas organizativas. En T. Cano Campos (coord.). *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho administrativo* (t. II). Madrid: Iustel.

Parejo Alfonso, L. (1981). *Garantía institucional y autonomías locales*. Madrid: IEAL.

Santamaría Pastor, J. (1988). *Fundamentos de Derecho Administrativo* (t. I). Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces.

Tollenaar, A. (2012). Soft law and policy rules in the Netherlands. En *Netherlands Administrative Law Library*.

Toscano Gil, F. (2006). *Autonomía y potestad normativa local.* Sevilla: Editorial Comares.

Utrilla Fernández-Bermejo, D. (2021). Soft Law Governance in Times of Coronavirus in Spain. *European Journal of Risk Regulation*, 12.

Velasco Caballero, F. (2014). Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. En J. A. Santamaría Pastor (ed.). *La reforma de 2013 del régimen local español*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local.

— (2020). Estado de alarma y distribución territorial del poder. *Blog del IDL-UAM*, 18-3-2020. Disponible en: https://www.idluam.org/blog/estado-de-alarma-y-distribucion-territorial-del-poder/.

— (2021). Competencias y poderes municipales a lo largo de la pandemia de COVID-19. *Anuario de Derecho Municipal*, 14, 23-45.

Vilalta Reixach, M. (1992). *Informe sobre gobierno local.* Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas y Fundación Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals.

— (2006). Nuevas formas de cooperación territorial: las organizaciones asociativas de entes locales. *REALA*, 300-301.

— (2007). *El Consejo de Gobiernos Locales. La nueva participación de los entes locales en las Comunidades Autónomas*. Madrid: Iustel.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5