

Las relaciones interadministrativas de las entidades locales a los cuarenta años de la aprobación de la LBRL

JUAN CARLOS COVILLA MARTÍNEZ

*Profesor lector de Derecho Administrativo.
Universidad Pompeu Fabra de Barcelona*

- 1. Introducción**
- 2. Relaciones interadministrativas en un Estado descentralizado**
 - 2.1. La organización administrativa y su desarrollo normativo
 - 2.2. La importancia de la LBRL para las relaciones interadministrativas. El pilar de la arquitectura organizacional
- 3. Tipologías de relaciones interadministrativas**
 - 3.1. Aproximación conceptual
 - 3.2. Coordinación
 - 3.3. Cooperación
 - 3.4. Colaboración
 - 3.5. Control
- 4. Desafíos de las relaciones interadministrativas a los cuarenta años de la LBRL**
 - 4.1. Riesgos de la falta de claridad en la materia
 - 4.2. Ajustes necesarios en las relaciones interadministrativas
 - 4.3. La coordinación moldeada por la jurisprudencia
 - 4.4. El impacto de la administración digital en la cooperación y la colaboración
- 5. Conclusiones**
- 6. Bibliografía**

Resumen

El presente artículo analiza la evolución del régimen jurídico de las relaciones interadministrativas en España desde la promulgación de la LBRL hasta los desafíos contemporáneos. Se examinan fórmulas de coordinación, cooperación, colaboración y control como pilares de ar-

Artículo recibido el 14/05/2025; aceptado el 04/06/2025.

ticulación institucional en un Estado descentralizado. Asimismo, se exploran las tensiones entre control y autonomía, y se proyecta la necesidad de un modelo relacional más dinámico, adaptado a los retos actuales.

Palabras clave: *relaciones interadministrativas; coordinación; cooperación; colaboración; autonomía local; control administrativo; LBRL; descentralización.*

The inter-administrative relations of local entities forty years after the approval of the LBRL

Abstract

This article analyzes the evolution of the legal framework for inter-administrative relations in Spain from the promulgation of the LBRL to contemporary challenges. It examines formulas of coordination, cooperation, collaboration, and control as pillars of institutional articulation in a decentralized State. Furthermore, it explores the tensions between control and autonomy and projects the need for a more dynamic relational model, adapted to current challenges.

Keywords: inter-administrative relations; coordination; cooperation; collaboration; local autonomy; administrative control; LBRL; decentralization.

1

Introducción

Las relaciones interadministrativas constituyen un eje fundamental del derecho organizativo que integra el ordenamiento jurídico de los Estados descentralizados, pues a través de ellas se articula la distribución de competencias, la integración de políticas públicas, y se asegura la coherencia de todo el sistema institucional que conforma las Administraciones públicas¹. En España, el reconocimiento constitucional de la autonomía de los Gobiernos de las comunidades autónomas y de los entes locales, ha exigido al legislador el desarrollo de mecanismos que regulen el funcionamiento relacional de los distintos niveles territoriales mediante los cuales actúa el Estado.

1. Galán Galán (2012).

En este contexto, se dictó la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), a partir de la cual se fijó un hito en la configuración de las relaciones interadministrativas, al establecer los principios rectores del régimen de organización y sentar las bases de la colaboración entre las Administraciones. Así, desde su aprobación, no solo se planteó una delimitación competencial de los entes locales frente al Gobierno central, sino que se dio una definición de las formas concretas en las que diferentes Administraciones pueden relacionarse entre sí, como la cooperación, la colaboración, la coordinación y el control. Estos tipos de relaciones interadministrativas se erigen como el conjunto de herramientas imprescindibles en aras de la armonización de la gestión pública en un Estado compuesto y amplio, garantizando el respeto a la autonomía constitucional y una mayor eficacia administrativa.

Esta ley que cumple cuarenta años ha traído consigo un sinnúmero de desafíos para la gobernanza en los distintos niveles, lo que exige repensar continuamente el modelo relacional previsto en 1985. En la actualidad, fenómenos como la transformación digital del sector público, las emergencias, y la relación entre convenios y contratos, generan nuevos paradigmas organizacionales en los que las relaciones interadministrativas deben sobreponerse a formalidades de antaño para proyectarse hacia modelos más dinámicos y sostenibles.

Este artículo tiene como objetivo ofrecer una visión del estado actual y prospectivo del derecho organizacional español sobre los tipos de relaciones interadministrativas, ubicando para ello la LBRL como eje central en el desarrollo de dicha área.

2

Relaciones interadministrativas en un Estado descentralizado

2.1

La organización administrativa y su desarrollo normativo

A pesar de que la Constitución Española (CE) no detalla exhaustivamente las condiciones del funcionamiento estatal territorial, sí establece principios fundamentales como la unidad de la nación y la autonomía de las regiones, la organización en municipios, provincias y comunidades autónomas, el principio de coordinación y el principio de solidaridad². Esta estructura

2. Arts. 2, 103 y 137 de la CE.

territorial descentralizada exige una articulación efectiva; sin embargo, la CE no desarrolla una teoría general de las relaciones interadministrativas, mecanismo crucial para la organización administrativa, lo que ha planteado dificultades para comprender el desarrollo de las fórmulas que atiendan interdependencia entre entidades públicas³.

La falta de una tradición doctrinal y normativa sólida en materia de relaciones interadministrativas se debió a diversos factores, según la doctrina⁴. Entre ellos destacó la prevalencia de relaciones bilaterales, influenciadas por la importancia de algunas comunidades autónomas, que ven con recelo las fórmulas cooperativistas por la posible merma de sus competencias y autonomía.

Desde la perspectiva normativa, la articulación administrativa depende directamente de la interpretación del orden constitucional, cuyo art. 103.1 consagra la descentralización, la coordinación y la eficacia como pilares de la organización estatal. Asimismo, se ha dado un limitado éxito de iniciativas legislativas como la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, y, aunque con mayor alcance, la LBRL evidencia la dificultad de superar una dinámica bilateral arraigada. La posterior Ley 30/1992, buscando reforzar la colaboración, marginó problemas clave como la asignación competencial y la definición de un sistema general de relaciones interadministrativas, reflejando el fracaso inicial en la normativización y aplicación efectiva de estas dinámicas⁵. El estado normativo actual tiene una Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que cuenta con varias disposiciones que se refieren a los distintos tipos de relaciones interadministrativas y que promueven su utilización.

Desde la perspectiva doctrinal, se ha notado un creciente interés de la materia en las últimas dos décadas⁶, quizá orientado por las nuevas normas sobre la misma, las emergencias y una mayor preocupación por el futuro de la organización administrativa.

El diseño constitucional plural y complejo no ha ido acompañado de un desarrollo legislativo sistemático, dificultando la consolidación de una cultura normativa y doctrinal en las relaciones interadministrativas, cuya fortaleza es esencial para una gobernanza equilibrada y eficaz en un Estado descentralizado.

3. Morell Ocaña (1994: 55).

4. Parejo Alfonso (2007: 169).

5. Parejo Alfonso (2007: 166).

6. Entre otros, Almeida Cerredá (2009), Alonso Mas (2013) y Vilalta Reixach (2017). Todo esto sin mencionar estudios concretos sobre los distintos tipos de relaciones interadministrativas.

2.2

La importancia de la LBRL para las relaciones interadministrativas. El pilar de la arquitectura organizacional

A pesar de la carencia inicial de una legislación orgánica y de amplio impacto en materia de organización territorial en España, la LBRL se erige como un hito fundamental reconocido por la doctrina y la jurisprudencia. Su relevancia radica en ser el punto de partida para la regulación de los Gobiernos locales, desarrollando un marco normativo extenso que conceptualiza garantías constitucionales como el principio de autonomía y su vinculación con las relaciones interadministrativas, sus mecanismos de ejecución y el reconocimiento de sus funciones de gestión⁷.

La LBRL es el desarrollo de la competencia exclusiva del Estado establecida en el art. 149.1.18 de la Constitución. En su calidad de ley básica, establece los principios fundamentales del régimen de los Gobiernos locales, desmárcandolos de la simple denominación de “Administraciones locales”. El carácter bifronte se manifiesta en esa competencia compartida entre el Estado y las CC. AA. para el desarrollo del régimen local.

La LBRL es una ley compleja y de gran importancia para la autonomía local: es básica al cimentar directrices fundamentales, es delegada al autorizar la refundición de normas, y funcionalmente una ley marco al regular competencias que serán desarrolladas por los estatutos de autonomía⁸. Su complejidad también se relaciona con la necesidad de armonizar la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas ante la falta de una regulación sistemática previa, lo que llevó al Tribunal Constitucional (TC) a intervenir para clarificar su aplicación en varias ocasiones. El TC fue crucial para armonizar las competencias estatales y autonómicas en materia de régimen local⁹.

3

Tipologías de relaciones interadministrativas

3.1

Aproximación conceptual

En el contexto de un Estado compuesto, las relaciones entre Administraciones públicas se configuran como una necesidad debido a su intrínseco

7. Parejo Alfonso (1988: 168).

8. STC 84/1982, de 23 de diciembre.

9. Salvador Crespo (2011: 85).

vínculo con el diseño territorial de competencias con el cual se pretende dar cumplimiento a los intereses generales de la sociedad. Sin embargo, la realidad es que su desarrollo legislativo ha sido calificado tradicionalmente como fragmentario¹⁰.

Este desarrollo comienza por el orden constitucional, pues, aunque significativas, son pocas las ocasiones en las que la CE refiere los conceptos de control, colaboración, cooperación y coordinación¹¹. Estos tipos de relaciones en ocasiones se tratan de manera indistinta y confusa, lo que conlleva una apreciación conceptual errónea de cada uno de ellos, dificultando su apreciación en el ordenamiento jurídico y su correcta aplicación.

Así, el primer problema, y además el central en la conceptualización de las relaciones interadministrativas, radica en que en ocasiones a todos los tipos en que se materializan les son asignados significados similares, pues en una primera lectura colaborar, cooperar y coordinar, así como sus efectos, no son distinguibles significativamente. Por esto, a continuación, se pasará a proponer una conceptualización de las relaciones interadministrativas que busque atender lo señalado, junto con analizar su evolución y discusiones actuales de los tipos.

3.2 Coordinación

La coordinación ha planteado importantes interrogantes desde el punto de vista doctrinal y normativo, pues ha sido objeto de un intenso desarrollo teórico en virtud de su carácter ambivalente marcado, desde el cual se permite operar como un principio rector del ordenamiento jurídico y como una técnica jurídica específica que condiciona la actuación del conjunto de Administraciones públicas¹².

En primer lugar, el art. 140.1 de la LRJSP define la coordinación como el supuesto en el que la Administración General del Estado tiene la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de todas las demás Administraciones en beneficio de la consecución de un resultado común, siem-

10. En este sentido: Mauri Majós (1996); Albertí Rovira (1993) y Fernández Montalvo (2000).

11. De esta manera, algunos artículos que exponen los conceptos mencionados en la CE son: el art. 98.2, que señala que corresponde al Presidente del Gobierno coordinar las funciones de los demás miembros del Ejecutivo, lo cual evidencia la necesidad de un principio organizativo que garantice coherencia en la acción gubernamental; y el art. 103.1, que dispone que la Administración pública actúa conforme a principios como la coordinación, destacando este valor como una directriz estructural para la eficacia y unidad de acción del conjunto administrativo.

12. Font i Llovet (1991: 186-188).

pre y cuando dicha obligación se encuentre prevista por la Constitución o el ordenamiento jurídico. Definición esta que parece encajar más en la de principio rector del ordenamiento jurídico, aun cuando se use el concepto de “obligación de garantizar”.

Los principios se entienden como mandatos de optimización cuyo cumplimiento puede desarrollarse tanto de manera gradual como en consideración de posibilidades fácticas y jurídicas¹³; el principio de coordinación implica que las Administraciones públicas, así como sus órganos, procuren que sus actuaciones se desenvuelvan de manera alineada y coherente cuando sobre una misma materia concurren diversos intereses.

En consecuencia, como principio jurídico, a la coordinación no le es exigible un resultado concreto, pues afirmar que una actuación se condicione a la medida de diferentes posibilidades ocasiona que no siempre un resultado sea concreto, completo o siquiera previsible; aunque no significa ello que por el contrario, contando con todos los instrumentos fácticos y jurídicos para lograr un resultado coordinado, este no pueda darse.

También es cierto que la coordinación como principio jurídico puede predicarse de los instrumentos a partir de los cuales la Administración pública compleja funciona, como las relaciones interadministrativas; en este sentido, la coordinación es un mandato que ha de considerarse en la ejecución de las técnicas de cooperación y de colaboración¹⁴.

Respecto de la técnica jurídica, la doctrina ya se refería a los límites de la coordinación de tres maneras: la existencia de una finalidad común entre las partes; la existencia de diferentes Administraciones públicas que requieran ser coordinadas en una dimensión o materia específica; y, finalmente, que la potestad de coordinar se encuentre prevista por la normativa que integra el ordenamiento jurídico¹⁵.

La STC 82/2020 ha señalado la importancia de determinar tres requisitos para que la coordinación se pueda concretar: en primer lugar, la existencia de un importante interés supralocal; en segundo lugar, la obligación de que el ente coordinador (la comunidad autónoma en el caso analizado) permita un espacio de intervención a las entidades coordinadas (las diputaciones provinciales) en la elaboración de la medida de coordinación; por último, la necesidad de que la medida de coordinación tenga en cuenta los

13. Alexy (2003).

14. Covilla Martínez (2019a: 96).

15. Toda vez que la LRJSP regula también las relaciones entre las Administraciones territoriales y sus organismos vinculados, es dable que la coordinación se extienda no solo en normas con rango de ley, sino también en normas reglamentarias, en este sentido: Sánchez Morón (1994: 34).

costos que implica para la entidad coordinada¹⁶. Esto último resulta una novedad importante a tomar en consideración por quien ejerce la coordinación, aunque no resulta de fácil aplicación para todos los ámbitos en que se puede ejercer esta medida.

Al respecto de su configuración, la STC 214/1989 expone que “toda coordinación conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado- es, por sí mismo, un elemento diferenciador de primer orden, lo que explica y justifica que, desde la perspectiva competencial, distintas hayan de ser las posibilidades de poner en práctica unas y otras fórmulas”. Esto permite concluir que la manera en que una Administración garantiza la coherencia de las actuaciones de la Administración pública corresponde a la atribución del poder de dirección, algo que se advierte del art. 59 LBRL.

Así, si la coordinación persigue la integridad de una Administración pública caracterizada por ser diversa, resulta natural la necesidad de un componente decisorio o unilateral que permita evitar contradicciones o disfunciones, siempre en el ejercicio y respeto de las competencias asignadas a las entidades públicas objeto de dirección.

La LRJSP no regula de manera extensa las diferentes técnicas de coordinación, contrario a lo establecido en su preámbulo. Entre los distintos mecanismos se puede resaltar la planificación, en concreto, en los términos del art. 59 de la LBRL. Estos son instrumentos que buscan definir, respecto de una materia, servicio o competencia específica, los objetivos y las prioridades de una acción pública, con el fin de asegurar que en torno a ella distintas conductas de las Administraciones públicas se articulen de manera coherente.

Asimismo, debe plantearse el llamado que hace el numeral segundo del artículo precitado, toda vez que anuncia la necesidad de control sobre esta técnica de relación administrativa, la cual eventualmente ha sido aterrizada por la jurisprudencia constitucional, en la medida en que ha considerado que, dada la naturaleza directiva de esta tipología —a través de la cual es posible limitar competencias e incidir notoriamente en la autonomía de las entidades—, es preferible que la coordinación proceda únicamente cuando la coherencia de la actuación administrativa resulte imposible de lograr a través de las otras tipologías. Esto es, un control subsidiario. Así lo ha destacado el Tribunal Supremo al afirmar que la coordinación “ha de tener un carácter subsidiario respecto de fórmulas de colaboración voluntaria”¹⁷.

16. De la Quadra-Salcedo Janini (2022).

17. STS de 11 de julio de 2000 (recurso 1556/1997).

Finalmente, uno de los grandes desafíos evidenciados en el ámbito de la coordinación interadministrativa, especialmente puesto de manifiesto en situaciones tan particulares y complejas como la pandemia de la COVID-19 y los graves episodios de la DANA de Valencia en 2024, radica en la efectiva coordinación en tiempos de emergencia¹⁸. Estos casos paradigmáticos no solo han resaltado el alto contenido político inherente a la gestión de crisis, sino que también han subrayado la necesidad de mecanismos jurídicos robustos y ágiles, cuya aplicación, sin embargo, se ve complicada por la incertidumbre intrínseca y las formas cada vez más intrincadas que pueden adoptar las emergencias, demandando una reflexión continua sobre la idoneidad y adaptabilidad de los instrumentos legales existentes.

3.3 Cooperación

El art. 140.1 de la LRJSP define la cooperación como los acuerdos de diferentes Administraciones públicas que les imponen obligaciones concretas. En este sentido, las relaciones de cooperación se caracterizan por una vertiente de voluntariedad, que implica que es decisión propia de las entidades públicas la asunción de una actuación conjunta, y por una vertiente de reciprocidad, que implica que su ejercicio supone una actividad conjunta en posición de igualdad¹⁹.

Cabe destacar sobre la noción de voluntariedad que efectivamente la cooperación no puede configurarse como idea de deber, pues únicamente nace la relación en el ordenamiento jurídico siempre y cuando medie el carácter volitivo de cada entidad que se hace partícipe en la consecución de un fin común; sin embargo, más allá del nacimiento voluntario, esta vertiente también materializa la capacidad que tienen las entidades de elegir los medios a través de los cuales cumplen sus obligaciones, seleccionando aquellas que estimen más adecuadas (art. 144.1 LRJSP).

Esta forma de relación interadministrativa ha sido definida también como una que promueve mutua colaboración o asistencia entre Administraciones²⁰, por lo que se puede exteriorizar de maneras distintas. Según la doctrina, se han clasificado como orgánicas, procedimentales, asistenciales y de colaboración²¹.

18. Covilla Martínez (2022: 226 y ss.).

19. Parejo Alfonso (2007: 170).

20. Albertí Rovira (1992: 132-133).

21. Sánchez Morón (2016: 268-271).

Las técnicas orgánicas de cooperación se desenvuelven en torno a la creación de órganos en los que participan las Administraciones públicas que acordaron el apoyo mutuo. En ellos se gestan tomas de decisiones sobre la manera en que se deben ejercer competencias en un ámbito concreto. Lo cierto es que cuarenta años después de la LBRL los órganos de cooperación son de las más diversas características y competencias, lo que hace difícil estudiarlas en su conjunto. Incluso, algunas pueden llegar a tener inmersas características de otro tipo de relaciones interadministrativas, como la de coordinación.

En razón a la forma de composición, estos órganos pueden ser multilaterales o bilaterales, de ámbito general o especial de acuerdo con el art. 145 de la RJSP. Ejemplo de esta forma de relación son las conferencias sectoriales, las cuales se conciben como órganos de composición multilateral que reúnen a los representantes de la Administración General del Estado con los de las Administraciones autonómicas, con miras a deliberar sobre un ámbito sectorial determinado. Están integradas por los máximos representantes políticos de los departamentos del Ejecutivo estatal y autonómico, y se constituyen como órganos de un marcado carácter político, lo que se refleja en las funciones que naturalmente les son atribuidas, la deliberación sobre políticas sectoriales y la consecución de información sobre proyectos normativos²². También destacan mecanismos para la creación de órganos administrativos específicos que funcionan como foros de encuentro y deliberación sobre asuntos de interés común, a través de los cuales los Gobiernos locales pueden participar en el ejercicio de competencias de otras Administraciones públicas²³.

Un ejemplo de relación orgánica de cooperación más reciente, que trae el art. 154.1 de la LRJSP, son las comisiones territoriales de coordinación, referidas como órganos compuestos de manera multilateral que se constituyen entre Administraciones con territorios coincidentes o colindantes, que deciden auxiliarse en procura de mejorar la coordinación en la prestación de servicios en términos de eficiencia o de calidad, en razón de la vecindad de territorios.

Este instrumento no obedece a la dirección de una comisión específica con competencias de prestación de servicios, sino al acuerdo voluntario de Administraciones que concretan las medidas más adecuadas para garantizar la coherencia en la prestación de servicios públicos, por ejemplo, previniendo disfunciones o duplicidades que en los territorios colindantes

22. Duque Villanueva (2007: 146-150).

23. Vilalta Reixach (2017).

pueden suceder. Lo cierto es que, aunque existan mecanismos como este y en su momento un cierto afán de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) por evitarlas, las duplicidades persisten²⁴.

Por otro lado, las técnicas procedimentales son aquellas que permiten que algún órgano o Administración intervenga en los procedimientos que corresponde tramitar a otro. Ejemplos de este modelo son las consultas o los informes preceptivos o facultativos.

Aquellas de orden asistencial son las técnicas de cooperación cuyo objeto de apoyo mutuo es el asesoramiento técnico o la asistencia económica que una Administración necesite de otra que está en posición de suministrarla; así, y de acuerdo con los literales b) y f) de los arts. 36.1 y 36.2 de LBRL, se puede dibujar a las provincias, entidades administrativas que tienen por objeto la asistencia sobre los municipios, por ejemplo, realizando transferencias monetarias como con las subvenciones.

Finalmente, los convenios como instrumentos de cooperación se han visto beneficiados por la adopción de la LRJSP, al introducir de su parte por primera vez una regulación jurídica que incluye una definición legal en el art. 47.1 que señala: “Son convenios los acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculadas o dependientes o las Universidades públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común”.

Esta legislación caracteriza los convenios interadministrativos en la medida en que estos: (i) cuentan con un carácter bilateral entre dos o más sujetos diferenciados, de modo que un acuerdo entre dos órganos de una misma Administración no se enmarca en su consideración; (ii) a diferencia de otros instrumentos cooperativos que solo consolidan declaraciones de voluntad, los convenios desarrollan obligaciones concretas y exigibles, de modo que proceden consecuencias jurídicas en caso de incumplimiento; y (iii) su existencia está condicionada a la concurrencia de un fin común que el previo acuerdo trace como objetivo a cumplir.

Sin embargo, poco a poco la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) ha llevado al ámbito de los contratos públicos lo que históricamente se había visto como un convenio interadministrativo. En realidad, existe una dificultad de encuadrar los convenios interadministrativos en una única categoría. Por esto, la doctrina ha propuesto una que consiste en la distinción basada en la finalidad del convenio: si bien pueden tener la estructura de un contrato oneroso entre partes diferenciadas, su

24. Vilalta Reixach (2022: 264).

verdadera esencia reside en ser instrumentos de cooperación para la consecución de fines de interés público.

De esta manera, la causa del convenio, entendida como su objetivo de colaboración administrativa para el cumplimiento directo de funciones administrativas, resulta ser el elemento determinante para entenderlo que impacta en la capacidad organizativa y relacional de la Administración lo que lo mantiene dentro de la esfera de los convenios. Por otro lado, su vertiente de contrato público se verá concretada cuando se trate de un intercambio de prestaciones patrimoniales²⁵. Este planteamiento, que se comparte, resulta necesario por la libertad de configuración de convenios y las complejas necesidades que pretende satisfacer la Administración.

Finalmente, la modificación del art. 57.4 de la LBRL busca que los entes locales puedan aportar recursos a otros afectados por emergencias, supeditado a la estabilidad presupuestaria y en pro de la solidaridad²⁶. Esto plantea al menos tres tipos de desafíos que deben analizarse:

- En primer lugar, los mecanismos para el eventual reembolso de los gastos efectuados por el ente local que aportó recursos.
- En segundo lugar, la necesidad de revisar si en contextos de catástrofe deberían establecerse mecanismos más flexibles que permitan una actuación rápida y efectiva, que alteren las restricciones presupuestarias de épocas de normalidad para evitar que estas últimas se conviertan en un obstáculo para la ayuda mutua y el restablecimiento de las zonas devastadas. La primacía de la solidaridad y la urgencia de la situación podrían justificar una modulación temporal de las reglas fiscales para garantizar una cooperación interadministrativa eficaz en momentos críticos.
- En tercer lugar, como consecuencia del anterior punto, atender a límites de la estabilidad presupuestaria poco flexibles podría impactar en la autonomía local respecto de la posibilidad de los Gobiernos locales de decidir sobre sus propios recursos²⁷.

25. Vilalta Reixach (2019: 79).

26. Ahora el art. 57.4 señala: "Asimismo, en el ámbito de las relaciones interadministrativas de cooperación, las entidades locales, cuando concurren situaciones ocasionadas tras la producción de una emergencia civil por catástrofes naturales o derivadas de la acción humana con graves daños, podrán aportar por decisión de los órganos competentes de la entidad local, con sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, medios humanos y materiales a las entidades locales afectadas gravemente por dicha catástrofe a fin de coadyuvar al restablecimiento de la normalidad en lo posible, todo ello en razón de la protección de los intereses públicos y la aplicación del principio de solidaridad".

27. La doctrina ya ha planteado cómo puede la estabilidad presupuestaria afectar la autonomía local. *Cfr.* Gracia Retortillo (2016).

3.4 Colaboración

El art. 140.1 de la LRSJP dice que la colaboración es “el deber de actuar con el resto de Administraciones Públicas para el logro de fines comunes”, lo que implica que desde su mandato las actividades administrativas sean re-conducidas a un fin común: la realización del interés general en el territorio español. Aun cuando la Ley traiga una definición propia, en ciertas ocasiones resulta complicado diferenciarla de la cooperación.

Por su parte, el art. 141 de la Ley concreta la abstracción tradicional del principio en la imposición de obligaciones específicas, tanto negativas, que respondan a la no obstaculización de las actividades enmarcadas en el ejercicio competencial de otra entidad, como positivas, que impliquen un deber de auxilio a las Administraciones en el ejercicio de competencias, por ejemplo, suministrando información que precisen para el eficaz ejercicio de sus actividades naturales a sus áreas de ejecución.

A su vez, el art. 141.2 establece que únicamente podrá negarse una entidad a la prestación de asistencia o colaboración requerida en cuatro escenarios:

- a. “Cuando la entidad no se encuentre facultada para prestar la colaboración.
- b. Cuando la entidad no disponga de los medios suficientes para prestar la colaboración.
- c. Cuando con la colaboración solicitada se llegue a causar un perjuicio grave a los intereses encomendados.
- d. Cuando la colaboración solicitada sea el suministro de información, y esta se encuentre sujeta a clausula de reserva o posea un carácter confidencial”.

A modo de ejemplo de colaboración, se puede identificar el establecimiento de mecanismos que faciliten a las distintas Administraciones el acceso a información cruzada, esto es, a datos constantemente actualizados, completos y permanentes sobre cierto ámbito de actividad administrativa, lo que permite facilitar la relación entre las diferentes Administraciones en ejecución de competencias concretas²⁸.

En este orden de ideas la colaboración resulta ser una forma más horizontal, informal y ligera de relación interadministrativa, pues se basa en la reciprocidad y voluntad de ayuda mutua para un fin común, sin que suponga una decisión vinculante para las Administraciones involucradas. Además,

28. Vilalta Reixach (2017: 59).

ese mismo fin basta con que se desarrolle en torno al debido cumplimiento de la función pública o de los fines esenciales del Estado, de modo que se habilita su concreción en acciones como el intercambio de información, la asistencia técnica o la cooperación operativa puntual.

Si bien las consecuencias de su incumplimiento no impactan en el ordenamiento jurídico de la misma forma que el desarrollo de técnicas de coordinación o de cooperación, su garantía resulta esencial en contextos donde la agilidad, la confianza y la proximidad institucional y funcional permiten acciones conjuntas rápidas y eficaces, lo que convierte la flexibilidad en su característica fundamental, pues permite una colaboración adaptable a cambios de contexto que se sobreponga a la ausencia de mecanismos de evaluación o de exigibilidad.

En conclusión, y desde una perspectiva de gobierno, la colaboración es indispensable como forma de diseño institucional, puesto que resulta en la forma de relación interadministrativa más básica y próxima, que no se delimita por formalidades procedimentales o estructurales más allá de las constitucionales.

3.5 Control

La técnica de control consiste en el juicio valorativo que realiza una Administración pública sobre la actuación de otra, a partir del cual toma una decisión al respecto, que puede atender a una naturaleza sancionatoria o de reconducción, según el caso²⁹. Esta, en una dirección afín a la coordinación, garantiza la actuación coherente del diseño institucional de la Administración pública, solo que desde una dimensión coercitiva o sancionatoria³⁰.

Los controles se pueden clasificar según el objeto controlado; por ejemplo, actos particulares o actividades que comprenden un conjunto de actos o de procedimientos. También pueden ser clasificados en virtud del momento en que se desarrollan: *a priori*, si se ejecutan antes del acto a modo de prevención, y *a posteriori*, si la ejecución comprende la represión del acto. Finalmente, si el control atiende a la función que desempeña, es posible identificar un control de autorización, cuando la entidad que controla está de acuerdo con la decisión adoptada por la entidad objeto de control,

29. Giménez i Corrons (2001: 83-85).

30. Tornos Mas (1992: 115).

o, por el contrario, un control de impugnación, anulación o suspensión, si se está ante una disparidad de consideraciones³¹.

En este orden de ideas, la principal diferencia entre el control y las demás relaciones interadministrativas radica en que en el primero se genera una verificación del acto o actividad desarrollada por una entidad pública, mientras que las segundas fijan, dependiendo de cada técnica en mayor o menor medida, las condiciones a partir de las cuales los entes locales deben actuar, de modo que la reacción producida por el ente controlador no implica la fijación de parámetros en el comportamiento del ente local, pues no escapa de la simple aprobación o represión por adecuarse o no a una conducta previamente fijada por el ordenamiento jurídico³².

Esta relación interadministrativa comparte con la coordinación que tienden a incidir en la autonomía local. Por esta razón, la atribución para poder ejercerlas debería estar expresamente establecida en la ley.

4

Desafíos de las relaciones interadministrativas a los cuarenta años de la LBRL

4.1

Riesgos de la falta de claridad en la materia

El despliegue de las relaciones interadministrativas en el modelo territorial español, caracterizado por su naturaleza unitaria y descentralizada, va más allá de la mera articulación para una Administración pública coherente. En la práctica, estas relaciones se desenvuelven en escenarios jurídicos complejos, donde interactúan principios constitucionales, intereses administrativos y tensiones competenciales. Esta intrincada dinámica a menudo genera falta de claridad en la distinción y aplicación de las diversas técnicas de relacionamiento en el territorio que puede dar lugar a riesgos en los que la CE y la LBRL deben entrar como pilares protectores de la autonomía local.

Un ejemplo de esta complejidad se manifiesta cuando una Administración superior puede influir o condicionar unilateralmente las competencias de una Administración inferior, ya sea por una habilitación legal insuficiente³³, procedimientos de ejecución inadecuados o la ausencia de acuerdos

31. Almeida Cerredá (2011: 379-380).

32. Salas Hernández (1973).

33. Que puede dar lugar al uso del *soft law* sobre Gobiernos locales. Cfr. Covilla Martínez (2019b: 106).

formalizados. En tales casos, la coordinación puede desviarse de su propósito y convertirse en un mecanismo de presión institucional, afectando la autonomía de los entes subordinados y desencadenando conflictos judiciales.

La legitimación de las comunidades autónomas para coordinar las competencias de las provincias, según el art. 59 de la LBRL, subraya la importancia de esta técnica para la coherencia funcional del sistema administrativo descentralizado español. Sin embargo, esta legitimación no exime a la coordinación de un análisis crítico, dado el riesgo inherente de que se utilice indebidamente para establecer relaciones jerárquicas que transgredan la autonomía local, especialmente ante la falta de garantías concretas de protección para los entes locales³⁴.

A diferencia de la jerarquía, que implica una sujeción y control vertical³⁵, las relaciones interadministrativas buscan articular la institucionalidad estatal respetando tanto la unidad como la autonomía de cada entidad. Si bien la jerarquía fue un principio fundamental en organizaciones centralizadas, la Constitución de 1978 impulsó relaciones más estructurales y dinámicas, basadas en el respeto de la autonomía para la movilización contemporánea del Estado, algo que fue desarrollado, como ya se vio, por la LBRL.

4.2

Ajustes necesarios en las relaciones interadministrativas

A pesar del carácter fundamental de la LBRL en la vertebración de las relaciones interadministrativas y su intrínseca conexión con la autonomía local, esta ley ha experimentado modificaciones puntuales en lo referente a este ámbito. Se han observado casos específicos, como la regulación de la cooperación en la atención de emergencias, que evidencian una adaptación limitada a las nuevas realidades.

Resulta significativo que el desarrollo contemporáneo de las relaciones interadministrativas encuentre un mayor eco y profundización en la LRJSP que en la propia LBRL, lo que sugiere una tendencia legislativa actual hacia un interés más marcado en la regulación y actualización de estos mecanismos de interacción entre las diferentes Administraciones.

A pesar de esta evolución normativa que sitúa a la LRJSP como un texto relevante en la materia, la LBRL sigue demostrando ser un pilar esencial en la comprensión y el funcionamiento de las relaciones interadministrativas,

34. Covilla Martínez (2019a: 279).

35. Sánchez Morón (1992: 17) y Nieto (1992: 13).

especialmente en su vinculación con la garantía de la autonomía local. No obstante, es previsible que las fórmulas y los instrumentos a través de los cuales se materializan estas relaciones continúen transformándose para responder a las nuevas necesidades y desafíos que plantea la sociedad actual, incluyendo la digitalización, la gestión de crisis complejas y la búsqueda de una mayor eficiencia y coordinación en la acción pública.

Si bien las categorías tradicionales de relaciones interadministrativas —cooperación, colaboración, control y coordinación— ofrecen una distinción teórica útil, en la práctica los mecanismos empleados para establecerlas presentan una naturaleza híbrida. Un mismo instrumento puede servir para canalizar diversas clases de relaciones, y aquellos concebidos originalmente para una relación específica pueden implícitamente llevar aparejada otra. Esta realidad, ejemplificada en la concreción de competencias de coordinación y cooperación a través del Plan Provincial de Obras y Servicios (PPOS, art. 36.2 LBRL) y en la inclusión de elementos de dirección en mecanismos de cooperación como los convenios, exige una reflexión sobre la necesidad de otorgar garantías que protejan a los entes locales ante la posible desprotección derivada de esta unión de relaciones en un mismo instrumento.

En una eventual reformulación del modelo de relaciones interadministrativas, resulta crucial considerar tanto la función primaria para la que se creó un determinado mecanismo en la Administración pública como la consecuencia que este despliega en el marco de las relaciones interadministrativas, permitiendo así definir garantías y procedimientos ajustados a esta doble perspectiva, sin desnaturalizar la finalidad original del mecanismo, como ocurre en la relación contractual derivada de un convenio³⁶.

Asimismo, en la práctica los mecanismos empleados para establecer las relaciones interadministrativas presentan una naturaleza híbrida, y su configuración definitiva no reside exclusivamente en la ley, sino que se moldea también a través de la interpretación judicial. La jurisprudencia, al interpretar principios como la autonomía local o analizar mecanismos concretos de relación interadministrativa, tiene la capacidad de influir significativamente en el modelo de interacción entre las Administraciones públicas, pudiendo incluso limitar o prohibir aquellas relaciones que considere lesivas para la autonomía local.

A continuación, se verán dos ejemplos del impacto que la jurisprudencia, el legislador y las necesidades administrativas pueden tener en la configuración de las relaciones interadministrativas.

36. Covilla Martínez (2019a: 272-273).

4.3

La coordinación moldeada por la jurisprudencia

La STC 124/2023 desestima el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley valenciana 21/2018, que establece un marco para las mancomunidades y obliga a las diputaciones a contribuir a un fondo de cooperación municipal, al considerar que la colaboración con los municipios es una competencia propia de las diputaciones y que la ley no establece una subordinación jerárquica, aunque advierte sobre los límites de la coordinación autonómica para no privar sustancialmente a las diputaciones de su autonomía en esta materia. Sin embargo, esta decisión generó dos votos particulares que cuestionan la constitucionalidad de la ley por considerar que vulnera la autonomía provincial al obligarla a financiar competencias autonómicas.

Los dos votos particulares critican la sentencia por ampliar indebidamente la facultad de coordinación de las Administraciones superiores sobre las inferiores, especialmente en áreas que afectan la autonomía local. Por un lado, se señala que se utiliza la coordinación para regular actuaciones de las diputaciones en la financiación municipal —equiparándola erróneamente a la asistencia y cooperación—, y que no se justifica la existencia de disfunciones previas que legitimen tal coordinación. Por el otro, se argumenta que la ley impugnada anula la capacidad de decisión de las provincias, al convertir una aportación voluntaria en obligatoria para financiar competencias autonómicas, cuestionando la falta de justificación para utilizar fondos provinciales para fines exclusivos de la comunidad autónoma.

De esta manera, se observa cómo la autonomía local, en este caso, vista desde la perspectiva provincial, ha sido considerablemente limitada al privar de su órgano de gobierno y administración la capacidad o facultad relacionada con la disposición efectiva de sus propios recursos económicos, para el cumplimiento de su competencia de colaboración, auxilio y asistencia a los municipios. Esto es algo que ha sido apuntado por el *Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España*, y que parece ha sido una concreción de un intento más de vaciamiento gradual de las competencias provinciales³⁷.

La doctrina, al analizar este fallo, ha destacado que la transformación de la coordinación en una justificación de intervenciones directas en cabeza del Estado y de las comunidades autónomas en materia de competencias locales representa un riesgo para la coherencia y armonización del ordena-

37. Jiménez Asensio (2011: 198).

miento jurídico³⁸, más aún cuando sentencias como la STC 124/2023 declaran la constitucionalidad de actos que evidentemente dejan en velo de duda los alcances y limitaciones de la aplicación del principio de coordinación en la teoría de la organización³⁹.

Lo cierto es que la sentencia revela una preocupante tendencia a instrumentalizar la facultad de coordinación para imponer obligaciones financieras a las diputaciones provinciales en favor de los municipios, lo que erosiona su autonomía constitucionalmente garantizada. Si bien la colaboración intermunicipal es una competencia provincial, la obligatoriedad impuesta por la ley valenciana, avalada por la mayoría del Tribunal, desnaturaliza esta competencia al privar a las diputaciones de la capacidad de decidir discrecionalmente el destino de sus propios recursos.

4.4

El impacto de la administración digital en la cooperación y la colaboración

La cooperación y la colaboración se encuentran en un proceso de profunda transformación impulsada por la administración digital. Este nuevo paradigma, basado en el uso intensivo de las TIC, redefine las dinámicas relacionales entre las distintas Administraciones públicas, exigiendo la observancia de garantías tanto en su dimensión interna, concerniente a la operativa entre órganos y empleados públicos, como en su vertiente externa, relativa a los derechos de los ciudadanos⁴⁰. La adopción de este modelo no es una mera opción, sino una consecuencia lógica de la digitalización generalizada de la sociedad —donde la conectividad y el tratamiento digital de la información se han normalizado—⁴¹, y una exigencia del derecho a una buena administración reconocido en el art. 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que demanda la optimización de los procesos administrativos mediante las herramientas digitales.

La implementación de la administración digital en el ámbito de la cooperación interadministrativa en España ha seguido una interesante evolución. Si bien las primeras propuestas normativas se remontan a 1992⁴², la Ley

38. Cofrades Aquilué (2024: 213).

39. Fanlo Loras (1990).

40. Martínez Gutiérrez (2021: 213) y Canals Ametller (2022).

41. Expósito Gázquez (2022: 47).

42. Así, puede consultarse el art. 45 de la Ley 30/1992, que dispone: "Las Administraciones Públicas impulsarán el empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos

11/2007 marcó un hito al reconocer el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con la Administración. Por su parte, el art. 3 de la LRJSP supuso un avance significativo al establecer como principio general la utilización de medios electrónicos en estas relaciones, imponiendo obligaciones cruciales como la interoperabilidad, la seguridad de los sistemas y la protección de datos. Este marco normativo ha impulsado a las distintas Administraciones a adoptar tecnologías que faciliten la interconexión de sus sistemas de información, buscando una mayor eficiencia en el intercambio de datos y la prestación conjunta de servicios. Asimismo, los arts. 157 y 158 de la LRSJP promueven una fórmula particular de cooperación e interoperabilidad respecto de las soluciones tecnológicas adoptadas por una Administración que puedan servir a otras.

La interoperabilidad aparece como el principio vertebrador de la cooperación y la colaboración interadministrativa en la era digital. Entendida como la capacidad de las organizaciones para interactuar en pos de un objetivo común y un beneficio mutuo⁴³, su aplicación en las dimensiones técnica, semántica y organizativa es esencial para garantizar un flujo de información eficiente y una comprensión unívoca de los datos entre las diferentes Administraciones. En este contexto, la administración digital, fundamentada en la interoperabilidad, potencia las formas tradicionales de cooperación y colaboración, dotándolas de una nueva dimensión operativa. El principal desafío que enfrenta la cooperación interadministrativa en este entorno digital radica precisamente en la adaptación y flexibilización de sus instrumentos para aprovechar plenamente el potencial de las nuevas tecnologías⁴⁴, garantizando así una colaboración efectiva y eficiente en el complejo aparato administrativo.

5 Conclusiones

La evolución de las relaciones interadministrativas en España, desde la promulgación de la Ley 7/1984, revela un proceso constante de continua redefinición del modelo organizativo del Estado descentralizado, de modo que, a lo largo de cuatro décadas, el sistema español ha transitado de una configuración inicialmente marcada por relaciones bilaterales y respuestas nor-

y telemáticos, para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias, con las limitaciones que a la utilización de estos medios establecen la Constitución y las Leyes”.

43. Cerrillo i Martínez (2016: 289).

44. Almeida y Font (2022: 27).

mativas fraccionadas hacia un intento cada vez mayor de consolidación de principios estructurantes de articulación multinivel como la coordinación, la cooperación y la colaboración.

En este sentido, la LBRL ha sido, sin lugar a duda, el punto de partida para esta transformación, pues no solo se consagró como el estatuto básico de organización de las entidades locales, sino que además introdujo en el ordenamiento jurídico un lenguaje estructuralmente novedoso desde el cual se formalizaron las primeras relaciones entre niveles territoriales en el marco del respeto y armonización de los principios de unidad y autonomía estatal.

Ahora, en virtud de la complejidad creciente del Estado compuesto español, las tensiones competenciales, la falta de una teoría general de las relaciones interadministrativas debidamente consolidada y la constante evolución jurisprudencial y legislativa han generado la necesidad de un continuo desarrollo de la materia.

6

Bibliografía

- Albertí Rovira, E. (1992). La inserción de los entes locales en un sistema complejo: las relaciones de colaboración entre administraciones. En A.A. V.V. *Informe sobre el Gobierno Local* (pp. 123-172). Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas y Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònòmics i Locals.
- Albertí Rovira, E. (1993). Relaciones entre las Administraciones Públicas. En J. Leguina Villa y M. Sánchez Morón (dirs.). *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* (pp. 41-70). Madrid: Tecnos.
- Alexy, R. (2003). *Tres escritos fundamentales y la teoría de los principios*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Almeida Cerredá, M. (2009). Las relaciones entre las Administraciones públicas: colaboración, control y conflicto. En T. Cano Campos (coord.). *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, t. II (pp. 287-308). Madrid: lustel.
- Almeida Cerredá, M. (2011). La configuración del sistema de controles administrativos sobre los entes locales en el marco de los procesos de reforma estatutaria. En L. Cosculluela Montaner y E. Carbonell Porras (dirs.). *Reforma estatutaria y régimen local* (pp. 379-400). Cizur Menor: Aranzadi.

- Almeida Cerredá, M. y Font i Llovet, T. (2022). Introducción. Las reformas y propuestas de reforma del régimen local en España, 1999-2022: síntesis del estado de la cuestión. En T. Font i Llovet (dir.). *Las reformas y propuestas de reforma de la legislación local en España, 1999-2022* (pp. 11-31). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local y Diputación de Barcelona.
- Alonso Mas, M. J. (2013). Capítulo II Relaciones interadministrativas, artículos 55-62. En M. J. Domingo Zaballós (dir.). *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local*, t. I (3.ª ed., pp. 345-389). Cizur Menor: Aranzadi.
- Bandrés, J. M. et al. (1998). *La autonomía local. Análisis jurisprudencial*. Pról. P. Sala. Madrid: Marcial Pons y Diputación de Barcelona.
- Borja, J. (2006). *La innovación política y los derechos ciudadanos*. En J. Alguacil Gómez (ed.), *Poder local y participación democrática* (pp. 29-52). Barcelona: El Viejo Topo.
- Canals Ametller, D. (2022). La seguridad digital en medianas y pequeñas entidades locales: hacia una gestión municipal colaborativa. En J. Fondevila Antolín (coord.), *Transformación digital en las medianas y pequeñas entidades locales* (pp. 145-168). Madrid: Wolters Kluwer.
- Cerrillo i Martínez, A. (2016). La cooperación y las relaciones administrativas por medios electrónicos. En A. Cerrillo i Martínez (coord.), *A las puertas de la administración digital: Una guía detallada para la aplicación de las Leyes 39/2015 y 40/2015* (pp. 282-298). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Cofrades Aquilué, L. (2024). La coordinación como técnica para exigir la participación provincial en un fondo autonómico de cooperación municipal (a propósito de la STC 124/2023, de 26 de septiembre). *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 21, 200-217.
- Covilla Martínez, J. C. (2019a). *Coordinación y autonomía en la administración*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Covilla Martínez, J. C. (2019b). El *soft law* como instrumento para dirigir al gobierno local. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 12, 97-110.
- Covilla Martínez, J. C. (2022). La autonomía local como límite de la coordinación en tiempos de normalidad y de emergencia. En A. López Castillo y A. Arroyo Gil (dirs.), *Garantías y límites de la autonomía local* (pp. 219-241). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- De la Quadra-Salcedo Janini, T. (2022). Dos cuestiones en la reciente jurisprudencia constitucional: las condiciones de la coordinación y la suficiencia financiera de

- las diputaciones provinciales (STC 82/2020, de 15 de julio). En A. López Castillo y A. Arroyo Gil (dirs.). *Garantías y límites de la autonomía local* (pp. 215-234). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Duque Villanueva, J. C. (2007). Las conferencias sectoriales. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 79, 113-153.
- Expósito Gázquez, A. (2022). El principio de interoperabilidad como base para las actuaciones y los servicios administrativos personalizados, proactivos y automatizados. *Revista Vasca de Administración Pública*, 122, 45-78.
- Fanlo Loras, A. (1990). *Fundamentos constitucionales de la autonomía local: el control sobre las corporaciones locales, el funcionamiento del modelo constitucional de autonomía local*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Fernández Montalvo, R. (2000). *Relaciones interadministrativas de colaboración y cooperación*. Madrid: Marcial Pons y Diputación de Barcelona.
- Font i Llovet, T. (1991). Administración local y comunidades autónomas. En L. Martín Rebollo (coord.). *El futuro de las autonomías territoriales: comunidades autónomas: balance y perspectivas* (pp. 169-200). Santander: Universidad de Cantabria – Asamblea General de Cantabria.
- Galán Galán, A. (2012). El sistema de administraciones públicas de Cataluña. En J. Tornos Mas (coord.). *Comentarios a la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de Régimen Jurídico y de Procedimiento de las Administraciones Públicas de Cataluña* (pp. 135-185). Madrid: Iustel.
- Gallego Anabitarte, A. et al. (2000). *Conceptos y principios fundamentales del derecho de organización: Lecciones de Derecho administrativo*. Madrid: Marcial Pons.
- Giménez i Corrons, E. (2001). *Los controles administrativos sobre los entes locales*. Madrid: Marcial Pons e Institut d'Estudis Autonòmics.
- Gracia Retortillo, R. (2016). La LRSAL ante el Tribunal Constitucional: la afectación a la autonomía local. *Anuario del Gobierno Local*, 2015/16, 225-280.
- Jiménez Asensio, R. (dir.). (2011). *Libro Verde. Los Gobiernos locales intermedios en España*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Martínez Gutiérrez, R. (2021). Elementos para la configuración de la administración digital. *Revista de Derecho Administrativo*, 20, 212-233.
- Mauri Majós, J. (1996). Administraciones públicas, sus relaciones y los órganos administrativos. En J. Tornos Mas (coord.). *Administración pública y procedimiento administrativo* (pp. 201-225). Barcelona: Ariel Derecho.

- Morell Ocaña, L. (1994). Una teoría de la cooperación. *Documentación Administrativa*, 240, 51-70.
- Nieto, A. (1992). La jerarquía administrativa. *Documentación Administrativa*, 229, 13-32.
- Parejo Alfonso, L. (1988). *Derecho básico de la Administración local*. Barcelona: Ariel.
- Parejo Alfonso, L. (2007). Notas para una construcción dogmática de las relaciones interadministrativas. *Revista de Administración Pública*, 174, 161-191.
- Salas Hernández, J. (1973). El tema de las competencias: instrumentación de las relaciones entre el Estado y la administración local desde la perspectiva de la descentralización territorial. En S. Martín-Retortillo Baquer (dir.). *Descentralización administrativa y organización política*, t. II (pp. 395-420). Madrid: Alfaguara.
- Salvador Crespo, M. (2011). La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local: posición en el sistema de fuentes, bloque de constitucionalidad y función constitucional en la concreción de la autonomía local. En A. Arroyo Gil y A. López Castillo (coords.). *La autonomía provincial en el sistema constitucional español* (pp. 85-119). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local y Federación Española de Municipios y Provincias.
- Sánchez Morón, M. (1992). La coordinación administrativa como concepto jurídico. *Documentación Administrativa*, 230-231, 11-30.
- Sánchez Morón, M. (1994). La coordinación administrativa como concepto jurídico. *Documentación Administrativa*, 240, 23-50.
- Sánchez Morón, M. (2016). *Derecho administrativo. Parte general* (12.^a ed.). Madrid: Tecnos.
- Tornos Mas, J. (1992). La actividad de control sobre los entes locales. En A.A. V.V. *Informe sobre el Gobierno Local* (pp. 95-122). Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas y Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals.
- Vilalta Reixach, M. (2017). Las relaciones interadministrativas en la nueva Ley de Régimen Jurídico del Sector Público. *Cuadernos de Derecho Local*, 44, 48-82.
- Vilalta Reixach, M. (2019). Los convenios interadministrativos (locales) y la Ley de Contratos del Sector Público. ¿Convenio o contrato? *Anuario de Derecho Municipal*, 2018, 53-86. Madrid: Marcial Pons.