



Revista Digital de Derecho Administrativo
ISSN: 2145-2946
Universidad Externado de Colombia

BELANDRIA GARCÍA, JOSÉ RAFAEL

La relación interadministrativa de coordinación respecto de los entes locales: el problema jurídico de la tensión entre coordinación y autonomía
Revista Digital de Derecho Administrativo, núm. 29, 2023, pp. 317-330
Universidad Externado de Colombia

DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n29.14>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=503875206014>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

La relación interadministrativa de coordinación respecto de los entes locales: el problema jurídico de la tensión entre coordinación y autonomía

JOSÉ RAFAEL BELANDRIA GARCÍA¹

JUAN CARLOS COVILLA MARTÍNEZ, *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*, Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi - Universidad Externado de Colombia - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2019.

1 Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España. Docente-investigador en la Academia Interamericana de Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Coahuila, Coahuila, México. Investigador visitante en el Institut d'Études Politiques de Paris - SciencesPo, París, Francia. Correo-e: joserbelandria@gmail.com. Enlace Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1526-2420>. Fecha de recepción: 4 de agosto de 2022. Fecha de modificación: 15 de septiembre de 2022. Fecha de aceptación: 1.^º de octubre de 2022. Para citar el artículo: BELANDRIA GARCÍA, JOSÉ RAFAEL, "La relación interadministrativa de coordinación respecto de los entes locales. El problema jurídico de la tensión entre coordinación y autonomía", *Revista digital de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, n.^º 27, 2022, pp. 317-330. DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n29.14>.

RESUMEN

En este escrito se hace una reseña crítica sobre el libro titulado *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*, y se resalta el gran valor de la referida investigación y de los importantes efectos que genera en nuestro ordenamiento jurídico. De este modo, se presenta un análisis sobre la relación interadministrativa de coordinación que se entabla a partir de la adopción de decisiones unilaterales y vinculantes de una Administración pública, para dirigir las competencias propias de los entes locales. Asimismo, se resalta lo fundamental que es el reconocimiento y garantía de la autonomía de tales entes.

Palabras clave: coordinación, autonomía, Administración pública, dirección, alineación, intereses comunes.

The Inter-Administrative Relationship of Coordination with Respect to Local Entities: The Legal Problem of the Tension Between Coordination and Autonomy

ABSTRACT

In this book review, a critical review is made of the book entitled *Coordination and Autonomy in Public Administration. Formulas to overcome the tension between the inter-administrative relationship of coordination and the guarantee of local autonomy*. It highlights the great value of the aforementioned research, and the important effects it generates in our Legal System. Thus, an analysis is presented on the inter-administrative relationship of coordination that is established from the adoption of unilateral and binding decisions of a Public Administration to direct the competences of local entities. Likewise, the article underlines how fundamental are the recognition and guarantee of the autonomy of such entities.

Keywords: Coordination, Autonomy, Public Administration, Direction, Line up, Common Interests.

INTRODUCCIÓN

El libro que presentamos lleva por título *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* y su autor es el profesor Juan Carlos Covilla Martínez. El texto analiza la relación interadministrativa de coordinación que se entabla a partir de la adopción de decisiones unilaterales y vinculantes de una Administración pública, para dirigir las competencias de otra, que son los entes locales.

Este trabajo se desarrolló con base en el derecho español, en particular, conforme a su ordenamiento jurídico, doctrina y jurisprudencia. También utiliza referencias del derecho italiano y de las instituciones de la Unión Europea. La obra analiza el problema relativo a la tensión entre la coordinación y la autonomía, en concreto: si la mencionada relación interadministrativa de coordinación ofrece garantías que permitan proteger a los entes locales frente a la afectación de su autonomía.

Como parte del contexto es importante señalar que la obra es producto de las investigaciones doctorales que el profesor Juan Carlos Covilla Martínez defendió en la Universidad de Barcelona (España) en el verano de 2017. El director de esos trabajos fue el profesor Alfredo Galán Galán y el tutor fue el profesor Tomàs Font i Llovet, quien además prologó el volumen. El tribunal que evaluó esas investigaciones otorgó por unanimidad la máxima calificación de *Sobresaliente cum laude*.

La obra, que tiene trescientas seis páginas en su versión impresa y cuenta con una versión electrónica, fue publicada durante el último trimestre de 2019 y la edición estuvo a cargo de Thomson Reuters Aranzadi, la Universidad Externado de Colombia y el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Para dar noticia de esta importante obra, a continuación explicaremos el contenido de la misma (1) y señalaremos nuestra opinión sobre su valor y efectos (2).

1. COORDINACIÓN Y AUTONOMÍA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Conseguir la concordancia, coherencia y armonía en el funcionamiento de los órganos que conforman la Administración pública es un propósito preciado por el legislador y por las máximas autoridades administrativas. Ello puede ser difícil sobre todo en los Estados federales integrados por diversas unidades territoriales, con las expresiones jurídicas y políticas actuales del tema. El

fondo del asunto radica en preservar la autonomía que ostentan las entidades territoriales involucradas (en el caso de la presente obra los entes locales). Detrás de ello se encuentra la facultad de autogobierno de una colectividad determinada y los derechos civiles, políticos y de otro orden de las personas que integran la misma.

El libro está formado por siete capítulos que tratan el concepto de la relación interadministrativa de coordinación (capítulo 1), su fundamento y finalidad (capítulo 2), el marco normativo (capítulo 3), la habilitación jurídica para coordinar (capítulo 4), los efectos de la relación interadministrativa de coordinación (capítulo 5), los límites de la relación interadministrativa de coordinación (capítulo 6) y los mecanismos de coordinación establecidos en el ordenamiento jurídico (capítulo 7), con senda introducción y muy valiosas conclusiones. En estos capítulos se analiza el problema jurídico referido a la tensión entre la coordinación y la autonomía, en concreto: si la relación interadministrativa de coordinación ofrece garantías que permitan proteger a los entes locales frente a la afectación de su autonomía.

Resulta útil comenzar por señalar en qué consiste el eje de la obra desde la óptica de la Administración pública y el derecho administrativo. Cabe advertir, sin embargo, que en la doctrina no ha habido consenso para formar un concepto cierto o único al respecto. Desde esa tesis se afirma en la obra que la coordinación tiene dos objetos, que se refieren a lo siguiente: la necesidad de una actuación alineada en los casos en que más de una Administración pública adopta decisiones que repercuten sobre una misma realidad jurídica, bien porque se le han atribuido competencias o bien porque afectan sus intereses; y la forma de relacionarse entre Administraciones públicas que están en niveles territoriales distintos o cuando a una se le asigna una competencia específica de coordinación sobre otra². Cada uno de esos objetos, a su vez, guarda relación con un concepto jurídico: el primero, con un principio jurídico que rige en la organización administrativa, y el segundo, con una relación interadministrativa³, siendo este último objeto el propósito de la obra.

Cuando se trata de la relación interadministrativa, la coordinación ocurre al interior de un sistema de Administraciones públicas que representan a entes territoriales. En esa relación, una Administración pública dirige a otra y lo hace a través de decisiones unilaterales y vinculantes. Los entes territoriales que encarnan esa dinámica gozan de autonomía, pero no de soberanía. La referida autonomía, que constituye parte esencial de la relación en referencia, implica para los entes territoriales (en particular los locales) la facultad de

2 JUAN CARLOS COVILLA MARTÍNEZ, *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*, Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi - Universidad Externado de Colombia - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2019, p. 57.

3 *Ibid.*, p. 59.

autogobierno y el poder de ejercer sus funciones sin otras limitaciones que las establecidas en la Constitución y las leyes. Así, al tenor del trabajo, la relación interadministrativa de coordinación tiene una justificación y finalidad que consiste, en su faceta tradicional (pues puede ser tradicional y novedosa), en procurar la alineación y coherencia del sistema de Administraciones públicas. Esa finalidad, sin embargo, no supone como dice el autor: "un 'vaciamiento competencial' del coordinado y un correlativo 'fortalecimiento competencial' de otra administración pública", o "una forma de recentralización administrativa del Estado"⁴. Por el contrario, la relación interadministrativa de coordinación tiene como finalidad alinear, mejorar y hacer coherente el funcionamiento de las administraciones públicas, respetando la autonomía de los entes locales.

Entre la normativa española que rige la materia se halla la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, la cual establece las condiciones que se deben cumplir para llevar a cabo la relación interadministrativa de coordinación. Se trata de las siguientes tres condiciones, establecidas en su artículo 10: (1) que las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades locales, incidan o condicione relevantemente el interés del sujeto coordinante (numeral 2); (2) cumplir con la legislación de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (numeral 3), lo que guarda relación a su vez con la justificación novedosa de esta relación interadministrativa que está dirigida a la consecución de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, producto de la incorporación de estos conceptos en el artículo 135 de la Constitución española; y (3) por último, la coordinación debe ser compatible con la autonomía de las entidades locales (numeral 4).

La entidad administrativa coordinante debe tener un título, facultad de actuar o habilitación, como se le denomina en el libro, para llevar adelante la relación interadministrativa de coordinación. Esa habilitación está formada por la competencia de coordinación y el interés sobre la materia. Por lo que respecta a la competencia, la misma se caracteriza porque debe ser explícita, y ello quiere decir que debe estar establecida de manera expresa en la ley (la única forma no es que la norma jurídica contenga literalmente el vocablo coordinación, pues se admiten otras formas de referirse a ella: facultad, potestad o técnica). Es necesario, además, que la competencia de coordinación vaya unida a un mecanismo de coordinación del cual se evidencie la unilateralidad y obligatoriedad, siendo un ejemplo de esos mecanismos el plan sectorial. Con relación al interés, el sujeto coordinante en la realización del mecanismo de coordinación deberá tomar en cuenta la incidencia que sobre su interés representa la materia a coordinar, determinar el alcance del mismo y adoptar una

4 *Ibid.*, p. 99.

medida que se corresponda o sea proporcional con ese interés y los efectos que se pretenden alcanzar.

Continuando con la habilitación, se halla el ámbito subjetivo en el ejercicio de la competencia. El ejercicio de la misma se rige por los siguientes aspectos: la competencia de coordinación debe ser atribuida a un ente territorial, al ser los llamados a organizar las porciones de territorio a su cargo⁵; la relación interadministrativa de coordinación debe ser siempre de carácter vertical y no horizontal, es decir, que se traba entre Administraciones públicas que se encuentran en niveles territoriales diferentes⁶; entre la entidad territorial coordinante y el ente local coordinado no existe un vínculo de jerarquía, pues la autonomía local impide esa clase de relación⁷; y la potestad definitiva de adoptar una decisión de coordinación corresponde de ordinario a una autoridad estatal⁸, al ser de naturaleza pública.

La exigencia del buen funcionamiento de la Administración pública no se predica solo respecto de las relaciones externas que constituyen la dimensión más notoria o visible en el ejercicio de la función administrativa, sino de las internas asimismo. En esa medida, en las siguientes líneas haremos referencia a dos elementos clave de la coordinación desarrollados en la obra: los efectos y límites de dicha relación interadministrativa. Los efectos tienen distintas facetas o se pueden apreciar desde diversas ópticas, de allí que sobre la premisa de la obligatoriedad de lo dispuesto en el mecanismo de coordinación destacaremos las siguientes consecuencias. En primer lugar, el poder de dirección implica el otorgamiento a un sujeto coordinante nada menos que de la capacidad de dirigir a los entes locales en la adopción de decisiones dentro de sus sectores de actuación. El autor sostiene en ese sentido: "el efecto más importante de la relación interadministrativa de coordinación es que el ente local debe adecuar su comportamiento al contenido de la decisión de coordinación y en consecuencia verá reducida su capacidad de decidir libremente sobre el ejercicio de la competencia propia que le ha sido asignada"⁹. En segundo lugar, esa dirección supone que la actuación del ente local coordinando deberá adaptarse en particular a la conveniencia del coordinante, en virtud de las finalidades del sistema de Administraciones públicas y de la existencia de intereses supramunicipales. De ese modo, entre las varias opciones que tendrá un ente local en el marco de la ley, el sujeto coordinante escogerá en el mecanismo de coordinación una o varias de ellas. Por último, el ente local debe acatar lo dispuesto en el mecanismo de coordinación y de no hacerlo corresponderá a un juez pronunciarse sobre su conducta, ya que la competencia

5 *Ibid.*, p. 142.

6 *Ibid.*, p. 150.

7 *Ibid.*

8 *Ibid.*, p. 156.

9 *Ibid.*, p. 176.

de coordinación –tema al que se dedican propuestas en las conclusiones– no incluye una potestad de verificación y control de la actuación del ente local que permita declararla legal o ilegal.

Por lo que respecta a los límites, corresponde decir que se trata de factores jurídicos que sirven de frontera a la coordinación. Así, en la obra es posible encontrar la referencia a dos clases de límites: los límites generales de la relación interadministrativa de coordinación y el límite de no vulneración a la autonomía local. En el caso de los primeros, después de hacer referencia a los límites propios de toda actividad administrativa, aparecen dos límites importantes. Esos consisten en lo siguiente: el poder de dirección que ostenta el sujeto coordinante no puede llegar al extremo de alterar las competencias propias de los entes locales, pues existe una interdicción de intervenir sobre su titularidad. El segundo está representado por el principio de estabilidad presupuestaria, que constituye a la vez justificación y límite de la coordinación. En esa medida, la relación interadministrativa de coordinación igualmente debe cumplir con los postulados de la legislación de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, siendo que en caso contrario la decisión de que se trate puede ser anulada por contrariar –como se sabe– el artículo 10.3 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.

El otro límite específico de la relación interadministrativa de coordinación es la prohibición de vulneración de la autonomía local. Las principales características de esa autonomía local son la facultad de autogobierno y la posibilidad de adoptar decisiones sobre sus propios intereses. Pues bien, el artículo 10.4 de la citada Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (por obra de la modificación efectuada por la Ley 27/2013, del 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local) establece que "Las funciones de coordinación serán compatibles con la autonomía de las Entidades Locales". Al respecto, cabe explicar que la ley anteriormente señalaba que las funciones de coordinación no afectarán en ningún caso la autonomía local y, posteriormente, la reforma señaló que las funciones de coordinación serán *compatibles* con la autonomía local. Con base en la interpretación de la jurisprudencia y la doctrina, en el libro se sostiene que la coordinación sí acarrea una limitación en las competencias propias de los entes locales o sí afecta la autonomía local, pero no puede llegar al extremo de desconocerla.

En esa medida, uno de los tramos más importantes de la relación interadministrativa en referencia consiste en hallar un equilibrio en relación con lo siguiente: por un lado, que la afectación a la autonomía local sea razonable; y por el otro, que persista un núcleo mínimo de esa autonomía local. Las garantías expuestas en la obra –provenientes de la normativa que rige la materia, de la jurisprudencia constitucional y del aporte del autor– consisten en lo que se detalla a continuación: garantía previa al procedimiento, referida a la preferencia de la cooperación sobre la coordinación, debido a que la primera no afecta la autonomía local o lo hace con menor intensidad; garantías

procedimentales, las cuales permiten al ente local conocer y pronunciarse sobre las consecuencias del mecanismo de coordinación respecto de su autonomía local, aunque sin llegar a implicar una codecisión; y por último, uno de los aspectos que atraviesa un entorno de mayor complejidad de acuerdo con el libro: las garantías sustantivas, que sirven como límite para identificar cuándo el mecanismo de coordinación transita de la simple afectación de la autonomía local, a su vulneración definitiva. En el trabajo se formula para ello una propuesta que persigue evaluar el límite de afectación de la autonomía local, a partir del origen y jerarquía de la norma que alberga las potestades. Esa proposición consiste en lo siguiente: "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"¹⁰. Las potestades establecidas en la Constitución componen en esa medida el núcleo mínimo de reconocimiento de la autonomía local. En consecuencia, la decisión de coordinación no puede describir por completo la actividad que debe ejecutar el ente local, sino que debe dejar al mismo un margen de actuación para garantizar su autonomía.

2. VALORACIÓN Y EFECTOS DE LA COORDINACIÓN EN RELACIÓN CON LAS ENTIDADES TERRITORIALES Y FRENTE AL PAPEL DE LAS TECNOLOGÍAS

La relación interadministrativa de coordinación en el derecho administrativo, nutrida de requisitos dirigidos a evitar colisiones en el funcionamiento de las Administraciones públicas, es cada vez más frecuente en el panorama público administrativo. Explicar esa relación en las aulas universitarias requiere de formación e ingenio, desde la casuística y el ejemplo, y su realización en la práctica de las Administraciones públicas no está exenta de dificultades. Dicha relación tiene una importancia particular que el profesor Font i Llovet expone en el prólogo con brillo: "el resultado de la acción pública de todos y cada uno de los distintos niveles debe ofrecer un resultado coherente, eficaz y eficiente. La legitimación por el resultado de la acción administrativa es hoy una exigencia fundamental que acompaña de manera inescindible a la legitimación democrática de las instituciones públicas"¹¹. Para destacar el valor de la obra y de la relación interadministrativa de coordinación desarrollada en la misma, hemos seleccionado dos dimensiones, a las cuales se hará referencia a continuación.

10 *Ibid.*, p. 228.

11 *Ibid.*, p. 20.

2.1. LA COORDINACIÓN Y EL ESTADO COMPLETO POR ENTIDADES TERRITORIALES DOTADAS DE AUTONOMÍA

La Constitución española de 1978 adoptó como fórmula para la organización territorial del Estado la de entidades territoriales dotadas de autonomía. El artículo 137 de la Constitución¹² dispone que el Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y comunidades autónomas. Con relación al elemento normativo, José Peña Solís sostiene que numerosos ordenamientos consagran la tesis de la coordinación como fórmula organizativa independiente o diferenciada de la jerarquía¹³. No hay que olvidar que uno de los límites específicos de la relación interadministrativa de coordinación es la prohibición de vulneración de la autonomía local. Siguiendo la metodología indicada, el volumen tiene unos destinatarios concretos para la relación interadministrativa de coordinación que son los entes locales. Si bien el marco conceptual construido en la misma no se reserva solamente a estos últimos. Los capítulos 1, 2, 4 y 5, con lo que se explica en sus títulos, son un ejemplo de ello. Por consiguiente, el libro aclara todo un panorama y es clave para investigaciones futuras relacionadas con la coordinación, que tengan por destinatarios a los entes locales o inclusive a otras entidades territoriales del Estado español.

Desde el punto de vista geográfico, la utilidad de la obra no se agota allí. En las últimas décadas, distintos países del continente americano han atravesado procesos constituyentes y otros puede que lo hagan a futuro, los cuales han dado lugar a nuevas constituciones. El punto de interés está en que esos textos fundamentales han establecido como forma de organización territorial la de entidades dotadas de autonomía y en Suramérica hay ejemplos de ello. Cierto es que resulta determinante lo que diga cada Constitución (las características jurídicas de esa organización territorial) y también importa la situación práctica, pues no faltan los casos donde se centralizan competencias de las entidades territoriales, sin modificar la Constitución, en perjuicio de esta y de la autonomía de tales entidades. De cualquier modo, corresponde volver a lo que decíamos y citar ejemplos de países que han adoptado para su organización territorial la fórmula de entidades dotadas de autonomía. Así, está el caso de Colombia, con su Constitución Política de 1991; Venezuela, con su Constitución de 1999; y Ecuador con su Constitución de 2008, solo por citar tres ejemplos.

La autonomía de las entidades territoriales tiene varias manifestaciones, entre las que se hallan la política y la administrativa. De ese modo, dicha autonomía comprende la elección de las autoridades, la posibilidad de legislar

12 Véase *Boletín Oficial del Estado*, n.º 311, del 29 de diciembre de 1978.

13 JOSÉ PEÑA SOLÍS, *Manual de derecho administrativo*, vol. 2, Caracas: Tribunal Supremo de Justicia, 2001, p. 503.

y el ejercicio del autogobierno (gestionar las materias de su competencia, recaudar e invertir sus ingresos, etc.). Desde esa perspectiva, citando el caso de Colombia, son entidades territoriales: los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas, a tenor del artículo 286 de su Constitución¹⁴. En consecuencia, este relevante trabajo, en los capítulos mencionados, realiza un gran aporte desde el punto de vista científico y del funcionamiento del Estado. En efecto, artículos o trabajos, así como líneas nuevas de investigación, podrán ser resultado de las posiciones defendidas en la obra. Por otro lado, las autoridades –legislativas y administrativas– podrán encontrar explicaciones para llevar a cabo la coordinación, como dice Sánchez Morón, con la finalidad de la integración de las partes en el todo y evitar disfunciones¹⁵ mediante la fijación de medios y sistemas de relación adecuados¹⁶, sin vulnerar por consiguiente la autonomía de las entidades territoriales.

2.2. LA COORDINACIÓN, LA AUTONOMÍA Y LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES E INTERNET

La segunda dimensión que nos interesa resaltar guarda relación con el funcionamiento de la Administración pública a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) e internet. Dicho funcionamiento es una realidad, como también lo es en órganos del Estado que realizan de manera preferente una función distinta a la administrativa. Ello ha dado lugar a una Administración pública electrónica o telemática, así como a una justicia digital y a parlamentos abiertos o digitales.

Al menos dos importantes manifestaciones consideramos que tiene la relación entre la coordinación y la autonomía, y las TIC e internet. Por un lado, a lo interno de la denominada Administración pública electrónica, es posible emplear la coordinación para armonizar el funcionamiento de ese modelo administrativo. Por ejemplo, en la interoperabilidad, donde la administración que coordina (la Administración del Estado) dirige a las demás Administraciones (autonómicas y locales) con las normas de estandarización de obligado respeto en el diseño de las aplicaciones, plataformas tecnológicas y programas que vayan a utilizarse en el nuevo modelo de Administración pública, como

14 Véase *Gaceta Constitucional*, n.º 127, del 10 de octubre de 1991.

15 En este sentido también está la opinión de María Zambonino Pulito, quien señala que a través de la coordinación es posible integrar la diversidad de las partes o subsistemas en el sistema, evitando contradicciones o reduciendo disfunciones. MARÍA ZAMBONINO PULITO, "La articulación de la gobernanza multinivel a través de técnicas orgánicas de colaboración, cooperación y coordinación", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 52, 2018, p. 237.

16 MIGUEL SÁNCHEZ MORÓN, "La coordinación administrativa como concepto jurídico", *Documentación Administrativa*, n.º 230-231, 1992, p. 20.

es el caso de Italia¹⁷. Por lo que respecta a España, Eduardo Gamero Casado señala que es "importante que las normas recuerden expresa y constantemente la necesidad de alinearse con el ENI" (Esquema Nacional de Interoperabilidad), pues en otro caso "las inversiones y avances que se produzcan por cada Administración pueden representar meras *islas* de Administración electrónica, excelentes en su factura, pero incapaces de interoperar con las demás"¹⁸.

Otra faceta de la coordinación en virtud de la Administración pública electrónica es la de la forma. Sobre este tema, Isaac Martín Delgado advierte que la Administración electrónica "supone un cambio no tanto en el fondo como en las formas: se trata de usar las TIC para mejorar la administración, como función, y la Administración, como organización pública", y añade que esto trae consigo un nuevo modelo de Administración pública¹⁹. Es innegable el avance que ha tenido este modelo en distintos países, incluso en los citados en los acápite anteriores. De allí que no es de extrañar que a futuro y quizás ahora mismo, una manera –no la única– de realizar la relación interadministrativa de coordinación entre administraciones públicas sea a través del intercambio de documentos por medios digitales, de plataformas tecnológicas, del correo electrónico y, en fin, de las posibilidades que ofrece internet. Con esto, queremos destacar la riqueza del tema y subrayar el papel que el presente libro está llamado a ejercer.

2.3. INVISIBLES GRANOS DE SEMILLA QUE GERMINAN SIN POSIBLE CONTROL

Es el momento de cerrar y para ello haremos referencia al contexto de la obra y sus repercusiones. El libro, como se dijo al inicio, es la tesis doctoral que su autor elaboró y defendió en la Universidad de Barcelona. Entre las abundantes cualidades corresponde mencionar la precisión, en tres sentidos: la delimitación del tema, el desarrollo de los capítulos y la expresión, en tanto concisa y elegante. La tesis doctoral además goza de influencia de la escuela boloñesa con la interlocución que ello comporta, la cual es perceptible en el derecho de las autonomías territoriales y los sistemas locales²⁰ que sirven de

17 RUBÉN MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, "Cooperación y coordinación entre administraciones públicas para el impulso de la administración electrónica. La interoperabilidad", en José Luis Piñar Mañas (dir.), *Administración electrónica y ciudadanos*, Pamplona: Thomson Reuters, 2011, p. 675.

18 EDUARDO GAMERO CASADO, "Administración electrónica e interoperabilidad", en Isaac Martín Delgado (dir.), *La reforma de la administración electrónica: Una oportunidad para la innovación desde el derecho*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2017, p. 508.

19 ISAAC MARTÍN DELGADO, "Introducción. La reforma de la Administración Electrónica: hacia una auténtica innovación administrativa", en Isaac Martín Delgado (dir.), *La reforma de la administración electrónica: Una oportunidad para la innovación desde el derecho*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2017, p. 7.

20 Al respecto, véase TOMÀS FONT I LLOVET, "In memoriam. Luciano Vandelli, un jurista para el diálogo", *Revista de Administración Pública*, n.º 210, 2019, pp. 12 y 13, en particular el epígrafe: "Un jurista de las autonomías territoriales".

marco; en su elaboración con una estancia de investigación en la prestigiosa Scuola di specializzazione in studi sull'amministrazione pubblica (SPISA) de la Universidad de Bolonia; y en la defensa de la misma.

La tesis ha recibido además varias distinciones, una vez defendida, y entre ellas está una mención especial en el I Premio Eduardo García de Enterría, convocado por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, para tesis sobre derecho administrativo. Un largo magisterio, una brillante obra y la fundación de una extensa escuela de administrativistas han colocado al profesor García de Enterría en el lugar eximio que tiene. A título personal, durante la etapa de mi formación doctoral en la Universidad Complutense, recuerdo, entre otras cosas, el seminario de los días miércoles presidido por el profesor García de Enterría, con la coordinación del profesor Lorenzo Martín-Retortillo Baquer, mi director de tesis doctoral, de quien tanto aprendí y he seguido haciendo-lo, y la numerosa participación de profesores. A este seminario, que iniciaba cada sesión con puntualidad británica, acudían y lo hacen investigadores y profesores de toda España, pero también de media Europa (Francia, Italia y Portugal) y de la propia América, para exponer y discutir con lucidez vivos temas del derecho administrativo. La influencia boloñesa y las distinciones recibidas por la tesis doctoral, que ha dado lugar a este libro, en mi opinión ilustran el interés y calidad del mismo.

Los efectos de un libro como este son numerosos, pues aborda un aspecto medular para el funcionamiento de la Administración pública y el derecho administrativo: la organización territorial, la interrelación de sus entidades y la dirección en el ejercicio de las competencias asignadas. El profesor Luis Martín Rebollo, en un prólogo pleno de significado, dice lo siguiente sobre la vida académica y universitaria: "Porque el camino académico es un camino largo que tiene mucho de territorio helado. Aunque al final el hielo se funda y se transforme en cálidos resultados, en satisfacciones personales y en invisibles granos de semilla que germinan sin posible control en tierras que ni el autor ni nadie conoce de antemano"²¹. En el contexto expuesto para la coordinación de distintas entidades territoriales dotadas de autonomía, y de las TIC e internet como una manera contemporánea de llevar adelante esta relación interadministrativa, no es difícil predecir que este libro está llamado a servir de guía en el funcionamiento armónico de la Administración pública, en las relaciones de las entidades territoriales, en preservar la autonomía local y en el análisis y difusión del derecho administrativo, en territorios, lugares y foros distintos.

21 LUIS MARTÍN REBOLLO, "Prólogo", en Pablo Meix Cereceda (ed.), *Descentralización de la enseñanza y derechos fundamentales. Un estudio comparado entre España y Alemania*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2013, p. 24.

CONCLUSIONES

El libro objeto de esta recensión realiza un magnífico recorrido, con pormenores, sobre la relación interadministrativa de coordinación en España respecto de los entes locales, si bien su utilidad transciende los confines ibéricos. En esa clase de relación es decisivo frente al poder de dirección de la coordinación, el reconocimiento de la autonomía de tales entes, de la que se deja constancia con los correspondientes límites para preservar la misma. En el Estado de derecho y las democracias contemporáneas, o los sistemas que aspiren serlo, gana cada vez más terreno la fórmula de entidades territoriales dotadas de autonomía, el autogobierno, la comunicación, la interrelación y la participación ciudadana, entorno en el que se inscribe el presente libro, cuya lectura sugerimos vivamente.

BIBLIOGRAFÍA

- COVILLA MARTÍNEZ, JUAN CARLOS. *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*. Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi - Universidad Externado de Colombia - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2019.
- FONT I LLOVET, TOMÀS. "In memoriam. Luciano Vandelli, un jurista para el diálogo", *Revista de Administración Pública*, n.º 210, 2019.
- GAMERO CASADO, EDUARDO. "Administración electrónica e interoperabilidad". En Isaac Martín Delgado (dir.), *La reforma de la administración electrónica: Una oportunidad para la innovación desde el derecho*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2017.
- HERNÁNDEZ VIDAL, AUGUSTO. "Orientaciones económicas en la política de transferencias a las entidades territoriales". *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º 23, 2019, pp. 307-325.
- MARTÍN DELGADO, ISAAC. "Introducción. La reforma de la Administración Electrónica: hacia una auténtica innovación administrativa". En Isaac Martín Delgado (dir.), *La reforma de la administración electrónica: Una oportunidad para la innovación desde el derecho*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2017.
- MARTÍN REBOLLO, LUIS. "Prólogo". En Pablo Meix Cereceda (ed.), *Descentralización de la enseñanza y derechos fundamentales. Un estudio comparado entre España y Alemania*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2013.
- MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, RUBÉN. "Cooperación y coordinación entre administraciones públicas para el impulso de la administración electrónica. La interoperabilidad".

En José Luis Piñar Mañas (dir.), *Administración electrónica y ciudadanos*. Pamplona: Thomson Reuters, 2011.

PEÑA SOLÍS, JOSÉ. *Manual de derecho administrativo*, vol. 2. Caracas: Tribunal Supremo de Justicia, 2001.

SÁNCHEZ MORÓN, MIGUEL. "La coordinación administrativa como concepto jurídico". *Documentación Administrativa*, n.º 230-231, 1992.

ZAMBONINO PULITO, MARÍA. "La articulación de la gobernanza *multinivel* a través de técnicas orgánicas de colaboración, cooperación y coordinación". *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 52, 2018.