

**LA OBLIGATORIEDAD DE LOS ACUERDOS DE LAS
CONFERENCIAS SECTORIALES: UNA LECTURA MARCADA
POR EL PRINCIPIO DE COOPERACIÓN. REFERENCIA
ESPECIAL A LOS ACUERDOS DEL CONSEJO TERRITORIAL
DE SERVICIOS SOCIALES Y DEL SISTEMA PARA LA
AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA Y A SU
INCIDENCIA SOBRE EL TÍTULO COMPETENCIAL EN
MATERIA DE ASISTENCIA SOCIAL**

Tomás Navalpotro Ballesteros¹

¹ Letrado de la Comunidad de Madrid. En la actualidad ocupa el puesto de Letrado Jefe del Servicio Jurídico en la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales. Asimismo, es profesor asociado de Derecho Administrativo en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid.

Resumen: Las conferencias sectoriales constituyen un instrumento orgánico destinado a implementar el principio de cooperación entre las Administraciones Públicas que ostentan competencias concurrentes sobre determinada materia. Su vinculación a ese principio constituye un límite al alcance vinculante de sus decisiones, que aparece constreñido a las materias en las que el Estado ejerce competencias de coordinación o cuando, aun tratándose de la cooperación, las comunidades autónomas no se opongan de modo formal a la decisión adoptada en su seno. Ello se pone de manifiesto en ámbitos, como el de la dependencia, en que el Estado asume ciertas competencias uniformadoras de la prestación del servicio a nivel nacional. Atendida la regulación del Consejo Territorial del Sistema de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, la imposición de sus decisiones, en los casos en los que sea admisible, no debe implementarse a través de los acuerdos de las conferencias sectoriales.

Palabras clave: Cooperación. Conferencias sectoriales. Acuerdos. Servicios Sociales. Competencias. Dependencia.

Abstract: Sectoral conferences constitute an organic instrument designed to implement the principle of cooperation between Public Administrations that hold concurrent powers over a certain matter. Its connection to this principle constitutes a limit to the binding scope of its decisions, which appears limited to matters in which the State exercises coordination powers or when, even in the case of cooperation, the autonomous communities do not formally oppose the decision adopted within it. This is evident in areas, such as dependency, in which the State assumes certain standardizing powers for the provision of services at the national level. Given the regulation of the Territorial Council of the Social Services System and the System for Autonomy and Dependency Care, the imposition of its decisions, in cases in which it is admissible, should not be implemented through the agreements of the sectoral conferences.

Key words: Cooperation. Sectoral conferences. Agreements. Social services. Competencies. Dependence.

1.- Los principios de coordinación y cooperación como elementos de interrelación entre las Administraciones que ostentan competencias sobre un mismo ámbito material. 2.- Las conferencias sectoriales constituyen un instrumento al servicio del principio de cooperación. 3.- Funciones de las conferencias sectoriales. Influencia de su naturaleza sobre la fuerza de obligar de sus acuerdos. 4.- La peculiaridad de las competencias en materia de servicios sociales. 5.- El Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Especial referencia a su reglamentación interna. 6. Características específicas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Cuestiones sometidas a su Consejo Territorial. 7.- A modo de epílogo.

1.- Los principios de coordinación y cooperación como elementos de interrelación entre las Administraciones que ostentan competencias sobre un mismo ámbito material.

1.1. En palabras de la STS² de 20 de octubre de 2008, RC 6585/2005, que recoge doctrina del Tribunal Constitucional en la materia, constituye un imperativo articular las competencias del Estado y de las comunidades autónomas asumidas, respectivamente, conforme a la Constitución Española y sus estatutos de autonomía, cuando se proyecten sobre una misma realidad. Al respecto, el tribunal de garantías constitucionales (así, en la STC 76/1983, de 5 de agosto) ha señalado que la necesidad de hacer compatibles los principios de unidad y autonomía, en que se apoya la organización territorial constitucionalmente establecida, implica la creación de instrumentos que permitan estructurar la actuación de las diversas Administraciones Públicas. En dicho contexto surgen, principalmente, los conceptos de colaboración, coordinación y cooperación.

² En el artículo, utilizaremos las abreviaturas STC para referirnos a las sentencias del Tribunal Constitucional y STS para aludir a las del Tribunal Supremo, debiendo entenderse en este último caso, sin necesidad de especificación, que se trata de resoluciones de su Sala de lo Contencioso-Administrativo. Por otra parte, en las citas de sentencias de dicha Sala, RC equivale a recurso de casación y Rec. a recurso contencioso-administrativo.

Se ha significado que la colaboración reside en el deber de actuar con el resto de las Administraciones públicas para el logro de fines comunes; que la cooperación se da cuando dos o más Administraciones públicas, de manera voluntaria y en el ejercicio de sus competencias, asumen compromisos específicos para una actuación común, y, que, finalmente, la coordinación (asignada a la Administración General del Estado) implica la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones públicas vinculadas a una misma materia para la consecución de un resultado común, cuando así lo prevea la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico³.

1.2. Para establecer una diferenciación que proyecte cierta nitidez, se hace preciso caracterizar la cooperación por contraste con las competencias de coordinación del Estado.

El Tribunal Constitucional, en la STC 194/2004, de 10 de noviembre (FJ 8), en relación con la gestión de los parques nacionales, recordó los cánones constitucionales a que responde el principio de coordinación entre las diversas Administraciones públicas. Con cita de la STC 32/1983, de 28 de abril, matizó que aquella *«persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían la realidad misma del sistema»*, destacando también que *«la competencia estatal de coordinación general significa no sólo que hay que coordinar las partes o subsistemas... sino que esa coordinación general le corresponde hacerla al Estado»*. Esta misma línea ha sido seguida, con apoyo en la jurisprudencia constitucional anteriormente citada, en la STS de 27 de diciembre de 2017, Rec. 5058/2016.

Más en detalle, la STC 227/1988, de 29 de noviembre (FJ 20), sistematizó las consecuencias que implica dicha concepción de la coordinación: la coordinación es una facultad que guarda estrecha conexión con las competencias normativas, de modo que el titular de estas últimas ostenta aquella facultad como complemento inherente; la coordinación *«conlleva un cierto poder de dirección a consecuencia de la posición de*

³ RIVERO ORTEGA, R., 2017, pág. 1.511.

superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado» (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 20), y no otorga a su titular competencias que no ostente ni facultades de gestión complementarias.

1.3. En cambio, tal y como ha significado el Dictamen del Consejo de Estado (DCE) 274/2015, de 29 de abril, apelando a significada doctrina del Tribunal Constitucional, el principio de cooperación, *«que no es menester justificar en preceptos concretos, se encuentra implícito en la propia forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución»* (STC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 14), dado que *«la colaboración entre la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas resulta imprescindible para el buen funcionamiento de un Estado de las Autonomías»* (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 14). Se asume así por el alto órgano consultivo que la competencia del Estado para la creación y regulación de los órganos de cooperación entronca con *«la necesidad de hacer compatibles los principios de unidad y autonomía»* (STC 214/1989, FJ 20). Aportando notas adicionales sobre su configuración normativa con igual sustento en la jurisprudencia constitucional, añade el DCE 30/2014, de 30 de marzo, *«que su celebración acontece en pie de igualdad, sin que de ello resulten ampliadas las competencias del Estado ni limitado o condicionado el ejercicio de las competencias autonómicas -SSTC 96/1986, de 10 de julio (FJ 3) y 104/1989, de 8 de junio (FJ 4) entre otras-»*.

Se deduce de lo anterior que la instrumentación de la cooperación no permite alterar las competencias de los sujetos llamados a cooperar. Así, a decir de la STC 118/1998, de 4 de junio (FJ 12), la doctrina del Alto Tribunal ha *«insistido con reiteración en la necesidad de fomentar la cooperación entre las Administraciones públicas implicadas mediante la búsqueda o creación de instrumentos que permitan articular su actuación, aunque sin alterar la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación (SSTC 77/1984, FJ 3; 76/1983, FJ 13; 227/1988, FJ 20, y 214/1989, FJ 20)»*. En este sentido, sus pronunciamientos con respecto de los convenios de cooperación (STC 13/1992, de 6 de febrero), las conferencias sectoriales (STC 76/1983, de 5 de agosto) o los reales decretos de trasposos (STC 11/1986, de 28 de enero).

En cuanto a ejecución del principio de cooperación en cada materia, añade la misma STC 118/1998 que, por lo general, no está predeterminada la técnica a través de la cual deba articularse. De ahí que el Alto Tribunal haya venido reconociendo cierto *«margen de discrecionalidad en la determinación de los específicos mecanismos cooperativos»*, que *«puede eventualmente comprimirse en función de la relevancia del ámbito de la política autonómica concernido en cada caso»*.

La definición legal del principio de cooperación, en cuanto principio rector de las relaciones entre Administraciones Públicas, destaca igualmente la nota de voluntariedad que lo circunda; así, el artículo 140.1.d) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) lo caracteriza como aquel que se produce *«cuando dos o más Administraciones Públicas, de manera voluntaria y en ejercicio de sus competencias, asumen compromisos específicos en aras de una acción común»*.

La idea de voluntariedad ínsita en el concepto de cooperación también ha sido subrayada por la doctrina más autorizada. De hecho, un extenso estudio doctrinal no permite detectar opiniones en sentido contrario. Destacadamente, SANZ RUBIALES⁴ explica que el ejercicio de este deber se puede plasmar en el establecimiento voluntario de relaciones entre Administraciones públicas, de tal forma que garantice que el ejercicio de las respectivas competencias por cada una de las Administraciones cooperantes sirva, de la mejor manera posible, a la consecución del interés general; que la formalización de las relaciones de cooperación interadministrativa requiere siempre la aceptación expresa de las partes, formulada en acuerdos de órganos de cooperación o en convenios, y que del deber genérico de cooperar no surge ninguna obligación concreta, pero que se plasma en la adopción voluntaria de acuerdos con otras Administraciones públicas (*«En todo caso –remacha este autor-, el elemento definitorio de la cooperación es la voluntariedad de las Administraciones que cooperan»*).

⁴ SANZ RUBIALES, I., 2017, pág. 2.789.

De entre las posibles técnicas de cooperación que relaciona, sin carácter exhaustivo, el art. 144 de la LRJSP, nos centraremos en las conferencias sectoriales, que constituyen un instrumento orgánico de cooperación entre Administraciones Públicas.

1.5. Asimismo, se ha remarcado la posibilidad de que, sobre una determinada materia, las relaciones interadministrativas hayan de estar presididas, bien por el principio de cooperación, bien por el de coordinación. Lo que no parece posible es que ambas redunden a la vez sobre aquella, habida cuenta de la incompatibilidad entre sus diferentes conceptos, ya que *«... los denominados principios de cooperación y de coordinación responden, más que a criterios de obligada aplicación en las relaciones recíprocas de las Administraciones públicas, a formas de relacionarse, por demás alternativas e incompatibles entre sí, diferenciadas en función de la obligatoriedad o no de llevarlas a término»*⁵.

2. Las conferencias sectoriales constituyen un instrumento al servicio del principio de cooperación.

2.1. Las conferencias sectoriales deben su razón de ser a la especial configuración de nuestra nación como un Estado compuesto, en que las variadas competencias del poder público se distribuyen entre diversas entidades territoriales. Su primera manifestación surgió en el ámbito de la coordinación de las haciendas públicas del Estado y las comunidades autónomas mediante la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico (LPA), en su artículo cuatro.

El Tribunal Constitucional, en la STC 76/1983, de 5 de agosto (FJ 13), de resolución del recurso previo de inconstitucionalidad planteado contra el proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), las definió como órganos de encuentro para el examen de problemas comunes y para la discusión de posibles líneas de actuación, no destinados ni a sustituir a los órganos de las

⁵ SANZ RUBIALES, I., 2017, pág. 2775.

comunidades autónomas ni a anular sus facultades decisorias⁶. El Consejo de Estado, en el Dictamen 1076/91, de 31 de octubre, al informar el anteproyecto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), se adhirió, haciéndola propia, a esta doctrina del Tribunal Constitucional.

2.2. Tras la introducción de la figura en nuestro derecho por la LPA, en un segundo estadio sería objeto de una regulación más extensa por la LRJ-PAC, alterada en este punto por la Ley 4/1999, de 13 de enero⁷, que, como sabemos, procedió a su modificación.

Ya en la reforma administrativa de 2015, su regulación desaparece de la legislación básica del procedimiento administrativo, actualmente constituida por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), y, en cuanto materia atinente al régimen jurídico de las Administraciones Públicas (DCE 275/2015, de 29 de abril, al anteproyecto de LPAC) pasa a incorporarse, junto a materias conexas como los convenios de colaboración o los principios que rigen las relaciones interadministrativas, a la LRJSP, cuya regulación en este punto tiene carácter básico (disposición final decimocuarta).

No cabe duda de que dicha ley les ha asignado claramente el rol de instrumentos de cooperación. Esto se pone de manifiesto ya desde una apreciación simplemente sistemática. En este sentido, como destacó el DCE 274/2015, de 29 de abril, sobre el anteproyecto de la LRJSP, el capítulo III del título III de esta ley se dedica a las «relaciones de cooperación», regulando con detalle diversas técnicas orgánicas como la Conferencia de Presidentes, las conferencias sectoriales y las comisiones bilaterales y territoriales de cooperación (artículos 118 a 129).

⁶ A decir de la referida STC 76/1983, «El legislador estatal no puede incidir en el ejercicio de las competencias que, de acuerdo con el esquema constitucional de distribución de las mismas, hayan asumido las Comunidades Autónomas. De aquí que dichas Conferencias no puedan sustituir a los órganos propios de las Comunidades, ni sus decisiones puedan anular las facultades decisorias de los mismos; las Conferencias Sectoriales han de ser órganos de encuentro para el examen de problemas comunes y para la discusión de las oportunas líneas de acción».

⁷ Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Esta particularidad de constituir un instrumento orgánico al servicio del principio de cooperación es destacada igualmente por la Exposición de Motivos de la LRJSP (VI), que cataloga a las conferencias sectoriales como técnicas de cooperación de naturaleza orgánica, al igual que la Conferencia de Presidentes y las comisiones bilaterales de cooperación.

La parte dispositiva de la de la LRJSP responde a los mismos cánones. La definición de la figura incide en la dirección apuntada al señalar el artículo 147.1 en su primer inciso que *«[l]a Conferencia Sectorial es un órgano de cooperación, de composición multilateral y ámbito sectorial determinado»*.

Asimismo, la disposición final vigésima segunda del Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, tanto en la modificación del artículo 142 de la LRJSP como en el añadido de su disposición adicional trigésima, reitera expresamente la caracterización de las conferencias sectoriales como órganos de cooperación.

Esta es la caracterización que tienen en el Derecho estatal, sin perjuicio de que algunas legislaciones autonómicas, utilizando la misma denominación de «conferencias sectoriales», atribuyan a los órganos así designados una función específica de coordinación (así, la balear Ley 4/2022, de 28 de junio, de consejos insulares, en sus artículos 124 y 125).

2.3. La doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo se han manifestado de forma meridiana en favor de la consideración de las conferencias sectoriales como órganos instrumentales al servicio de la cooperación interadministrativa.

En la dirección apuntada, la STC 123/2014, de 21 de julio, en relación con el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, precisó que su artículo 32.3, en línea con el artículo 7.1 a) de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, se limitaba a establecer un mecanismo de colaboración, coordinación y cooperación en materia de formación

profesional para el empleo a través de la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales (actualmente Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales)⁸. Por tanto, se trataba de órganos cuya instauración, a decir del Alto Tribunal, pretendía conjugar *«el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas y de las estatales, sin que se aprecie una afcción o menoscabo de aquéllas»*.

Por su parte, la STC 53/2016, de 17 de marzo, en relación con la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente (art. 24.4 del Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire), la caracterizó como un órgano multilateral integrado por miembros del Gobierno de la nación y de las comunidades autónomas cuya finalidad es hacer efectivo el principio de cooperación y encauzar el ejercicio de las facultades de coordinación del Estado. Asimismo, en cuando a sus acuerdos, remarcó que vinculaban a aquellos miembros que hubieran expresado un voto favorable a su adopción, pudiendo adherirse posteriormente el resto de comunidades autónomas: *«El funcionamiento de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente se basa, pues, sin lugar a dudas, en los principios de colaboración, voluntariedad y consenso»*.

Hay que añadir a todo ello que la STC 18/2016, de 4 de febrero, en relación con un órgano que acaparará específicamente nuestra atención, el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (CTSSAAD), lo califica expresamente como órgano de cooperación.

De igual forma, el Tribunal Supremo, en la STS de 8 de octubre de 2003, RC 4869/2000 (FJ 3), basa sus pronunciamientos en el carácter no vinculante del acuerdo de la conferencia sectorial correspondiente. En la misma línea se sitúa la STS de 2 de diciembre de 2013, RC 4479/2010. Con respecto a este último precedente, la sentencia confirmada en sede casacional, de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 24 de mayo de 2010, Rec. 498/2008 (FJ 4), asumida por la Sala de casación, resulta especialmente elocuente en su motivación en el

⁸ Dicha conferencia sectorial aparecía preconcebida por el art. 7.1 a) de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, como el instrumento general de colaboración, coordinación y cooperación entre la Administración del Estado y las de las comunidades autónomas en materia de política de empleo, y de las comisiones de coordinación y seguimiento reguladas en los respectivos reales decretos de traspaso de funciones y servicios en materia de gestión de la formación.

sentido de que el acuerdo de una conferencia sectorial no sustituye la capacidad decisoria de los órganos en ella representados y no se le debe reconocer eficacia normativa⁹, sino un simple carácter orientativo de la actuación de las Administraciones a las que incumbe el ejercicio de sus propias competencias en la materia¹⁰.

El Consejo de Estado también ha apostado decididamente por la caracterización de las conferencias sectoriales como órganos de cooperación. Al disertar sobre su naturaleza al hilo de lo dispuesto en el artículo 147.1 de la LRJSP (DCE 791/2017, de 28 de septiembre) recordó que *«es un órgano de cooperación, de composición multilateral y ámbito sectorial determinado, que reúne, como Presidente, al miembro del Gobierno que, en representación de la Administración General del Estado, resulte competente por razón de la materia, y a los correspondientes miembros de los Consejos de Gobierno, en representación de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla»*. Para destacar después que *«[s]us funciones se describen en el artículo siguiente, el 148, que no les otorga poder reglamentario alguno, con la sola excepción de su propio reglamento de organización y funcionamiento interno (artículo 147.3)»*.

Asimismo, en el DCE 1076/1991, de 31 de octubre, sobre la futura LRJ-PAC (observaciones a su artículo 5), recordó que las conferencias sectoriales no pueden sustituir a los órganos competentes de las Comunidades, ni sus decisiones pueden anular las facultades decisorias de los mismos; por el contrario, han de ser órganos de encuentro para el examen de problemas comunes y para la deliberación sobre las oportunas líneas de acción.

⁹ Refería al respecto dicha sentencia de instancia: *«Así pues, no estamos ante una disposición de carácter general, sino ante un acuerdo que vincula exclusivamente a las partes que lo suscriben y dentro de los límites expuestos, que vienen a referirse a la adopción de un procedimiento para abordar y acordar interpretaciones comunes de la normativa estatal en la materia, dejando a salvo sus competencias - incluido el irrenunciable ejercicio de interpretación normativa por parte de cada comunidad autónoma -»*.

¹⁰ Acotaba la sentencia de la Audiencia Nacional en cuanto a la configuración legal de estos órganos (art. 5.3 LRJ-PAC y art. 4 LPA), que su objeto reside en *«intercambiar puntos de vista y examinar en común los problemas de cada sector y las acciones proyectadas para afrontarlos y resolver, con el fin de asegurar en todo momento la necesaria coherencia de la actuación de los poderes públicos y la imprescindible coordinación entre las distintas Comunidades Autónomas y la Administración del Estado»*.

Sin abandonar la doctrina consultiva, es muy significativa también la posición del Consejo de Garantías Estatutarias de la Generalidad de Cataluña (CGEGC) en el Dictamen 24/2015, de 17 de diciembre, sobre la LRJSP, cuya regulación en este punto consideró conforme a la interpretación sostenida hasta el momento por el Tribunal Constitucional: *«El carácter voluntario de la cooperación, desde la titularidad de las respectivas competencias, es respetado por el contenido de la letra d del artículo 140 (“de manera voluntaria y en ejercicio de sus competencias”)*».

2.4. La doctrina científica que ha dedicado particular atención a la figura ha resaltado igualmente de una forma unánime el carácter de órgano de cooperación de las conferencias sectoriales. Interesa reproducir, por su claridad, lo expuesto por DUQUE VILLANUEVA¹¹ con respecto a su regulación en la LRJ-PAC, reproducida en sus líneas esenciales por la LRJSP:

«... ya que no pueden sustituir a los órganos propios del Estado ni de cada una de las Comunidades Autónomas, ni anular las facultades decisorias, de modo que cada uno de sus miembros conserva íntegramente el ejercicio separado e independiente de sus competencias, encontrándose todos ellos en una situación de igualdad y vinculándose solo de forma voluntaria a los acuerdos o decisiones que, en su caso, adopten las conferencias sectoriales; aunque también pueden llevar a cabo funciones de coordinación en los términos ya indicados, esto es, cuando el Estado en los supuestos en los que constitucionalmente le corresponda decida ejercer en el marco de una conferencia sectorial la competencia de coordinación, que opera con carácter subsidiario a la cooperación e implica un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el ente que coordina respecto a los coordinados, pero que en ningún caso supone, sin embargo, sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sujetas a coordinación».

En una línea asimilable, PAREJO ALFONSO¹² califica a las conferencias sectoriales como técnicas orgánicas de cooperación y, en cuanto a los acuerdos adoptados en su seno, destaca que suponen un compromiso de actuación en el ejercicio

¹¹ DUQUE VILLANUEVA, J. C., 2007, pág. 116 y 117.

¹² PAREJO ALFONSO, L., 2021, págs. 417 a 419.

de las respectivas competencias, siendo de obligado cumplimiento y directamente exigibles de acuerdo con la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA), para quienes no hayan votado en contra de su adopción mientras no decidan suscribirlos con posterioridad, y, por excepción, con independencia del sentido del voto emitido, en los asuntos en los que la Administración General del Estado ejerza funciones de coordinación.

2.5. En ningún caso cabe considerar que las conferencias sectoriales se hayan instituido para producir una alteración del régimen competencial existente en la materia a la que afecte su ámbito de actuación. No son pocas las advertencias del Tribunal Constitucional al respecto, a las que se ha adherido el Tribunal Supremo en las ocasiones en las que ha tenido ocasión de pronunciarse sobre aspectos relativos a su actuación o régimen de funcionamiento.

Cabe destacar, por su significación, el periplo parlamentario de la LRJ-PAC, cuya configuración de la figura prevalece todavía en su legislación actual. Ha significado la doctrina que, ante la presentación de dos enmiendas en sede legislativa para incluir un inciso en la ley que salvara de forma expresa las competencias autonómicas evitando la posible imposición a las comunidades autónomas de los acuerdos de las conferencias sectoriales, se procedió a su rechazo, pero no por ser desacertadas en su fundamentación material, sino por innecesarias, al haberse excluido con rotundidad en el debate parlamentario la posibilidad de que a las comunidades autónomas se les pudieran imponer, sin más, sus acuerdos¹³.

En la referida línea, ha de advertirse que, aun en los casos en que el Estado tenga atribuidas constitucionalmente competencias de coordinación sobre el ámbito material abordado en determinada conferencia sectorial, el ejercicio de las funciones que dicho órgano tenga encomendadas no puede servir de fundamento para la transmutación del orden previo de reparto de competencias entre las Administraciones de que se trate. Así, ha recordado la STC 36/2021, de 18 de febrero, que *«La coordinación estatal no sustituye o sustrae la competencia autonómica; antes bien, “presupone lógicamente la*

¹³ DUQUE VILLANUEVA, J.C., 2017, pág. 115.

titularidad de las competencias en favor de la entidad coordinada (STC 27/1987), por lo que no puede servir de instrumento para asumir competencias autonómicas, ni siquiera respecto de una parte del objeto material sobre el que recaen [STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 20 e)]” (STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 8)». En la misma dirección abunda la STC 36/2021, de 18 de febrero, oponiéndose a que, ante la necesidad de solucionar los problemas que se hayan suscitado en cualquier sistema que requiera una gestión que favorezca la integración de actos parciales, el Estado pueda optar entre ejercer su competencia de coordinación o asumir directamente el ejercicio de las competencias de las comunidades autónomas, «lo que es rotundamente contrario a la lógica constitucional que rige el funcionamiento de un Estado compuesto»¹⁴.

2.6. Significativamente, el propio Estado ha resaltado, por medio de su prestigiosa representación y defensa procesal, la falta de carácter vinculante para él de los acuerdos de las conferencias sectoriales, fuera de los casos en los que se ejerzan competencias de coordinación. Podemos encontrar algunas manifestaciones de ello en la práctica judicial.

Un primer ejemplo lo tenemos en la STC 179/2016, de 20 de octubre, que resume las alegaciones del Estado como parte procesal expresadas a través de su Abogacía señalando que esta «*remarca la diferencia establecida por el Tribunal Constitucional entre el concepto de coordinación -que conecta con la idea de imposición- y el concepto de cooperación -que se caracteriza por la voluntariedad-*».

Ya en sede jurisdiccional ordinaria, cabe hacer mención de la ya citada STS de 8 de octubre de 2003, RC 4869/2000, en relación con un recurso formulado por la Junta de Extremadura contra la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación sobre el Plan de Regionalización Productiva de España para la aplicación en la campaña

¹⁴ Sigue apuntando con tino el Alto Tribunal en la STC 36/2021, invocando la STC 106/1987, de 25 de junio (FJ 4) que «*las dificultades que pudieran existir, en primer lugar no pueden ser alegadas para eludir competencias que constitucionalmente correspondan a una comunidad autónoma, pues en tal caso, bastaría que en el diseño de una legislación estatal reguladora de una materia se dificultara artificialmente su ejecución autonómica, para justificar la negación o supresión de esa competencia. Al contrario, la existencia de competencias de ejecución autonómica supone la necesidad de establecer los instrumentos de coordinación y colaboración de las administraciones públicas implicadas*».

1997/1998 del sistema de pagos compensatorios. Según recoge la resolución judicial de referencia, la competencia en la materia era del Estado por incidir en la actividad económica general. Las alegaciones de su representación y defensa en autos (en este caso, para defender el apartamiento del Estado de lo acordado en conferencia sectorial al dictar una orden ministerial), son resumidas al FJ 2: *«(...) como alega el Abogado del Estado los acuerdos de las Conferencias Sectoriales no son vinculantes al menos si no se formalizan en convenios»*.

En parecido sentido, la posición de dicha representación y defensa procesal en el procedimiento que dio lugar a la antes examinada Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, Sección Octava, de 24 de mayo de 2010, Rec. 498/2008: *«(...) las competencias que correspondan a cada comunidad autónoma, es decir, el acuerdo de la Conferencia sectorial no sustituye la capacidad decisoria de los órganos propios, de manera que no se le puede reconocer eficacia normativa, tal como señala el Abogado del Estado, sino unos meros criterios orientativos de la actuación de las Administraciones a las que incumbe el ejercicio de sus propias competencias en la materia»*.

3-. Funciones de las conferencias sectoriales. Influencia de su naturaleza sobre la fuerza de obligar de sus acuerdos.

3.1. En absoluto se podría afirmar que la regulación de la LRJSP se haya apartado un ápice de la caracterización que han conferido al principio de cooperación la jurisprudencia y doctrina anteriormente glosadas. Resulta altamente ilustrativo de ello su artículo 143 que, al establecer las líneas esenciales de la «Cooperación entre Administraciones Públicas» destaca su carácter voluntario y la necesidad de aceptación expresa de las partes que la implementen¹⁵. El artículo 144 incide en la misma línea de resaltar la voluntariedad ínsita en el principio de cooperación, pues, al enumerar las técnicas de cooperación y referirse en concreto a la participación en los órganos de

¹⁵ «1. Las Administraciones cooperarán al servicio del interés general y podrán acordar de manera voluntaria la forma de ejercer sus respectivas competencias que mejor sirva a este principio. 2. La formalización de relaciones de cooperación requerirá la aceptación expresa de las partes, formulada en acuerdos de órganos de cooperación o en convenios».

cooperación (apdo. 1.a) precisa que su cometido consiste en deliberar y, en su caso, acordar (es decir, no en imponer) medidas en las materias sobre las que tengan competencias diversas Administraciones Públicas. La importancia del consenso vuelve a ser destacada, esta vez en lo referente al funcionamiento de los órganos de cooperación, en el artículo 145.1 al indicar que tienen por objeto *«acordar voluntariamente actuaciones que mejoren el ejercicio de las competencias que cada Administración Pública tiene»*.

3.2. Dejando a un lado los aspectos organizativos, a los efectos que nos planteamos interesa igualmente fijarse en las alusiones de la LRJSP a las funciones y tipos de decisiones que pueden adoptar las conferencias sectoriales. Ambos aspectos, como enseguida se verá, aparecen entrelazados.

En cuanto a sus funciones, el artículo 148.1 distingue entre las consultivas, decisorias o de coordinación, destacando que estarán orientadas en todo caso a alcanzar acuerdos sobre materias comunes.

Por lo que se refiere a los tipos de decisiones que pueden adoptar, esta cuestión aparece regulada en el artículo 151, que las agrupa en dos categorías: los acuerdos y las recomendaciones. Las recomendaciones sirven para expresar la opinión de la conferencia sectorial sobre un asunto determinado. Sus miembros se comprometen a orientar su actuación conforme a ellas, salvo los que hayan votado en contra mientras no decidan suscribirlas con posterioridad -art. 151.2 b) LRJSP-. Su falta de carácter estrictamente vinculante queda de manifiesto en el inciso final de este último apartado: *«Si algún miembro se aparta de la Recomendación, deberá motivarlo e incorporar dicha justificación en el correspondiente expediente»*.

En cambio, la regulación legal es algo más compleja en lo que se refiere a los acuerdos de las conferencias sectoriales -art. 151.2 a), primer párrafo-. Estos suponen un compromiso de actuación en el ejercicio de las respectivas competencias, siendo de obligado cumplimiento y directamente exigibles de acuerdo con lo previsto en la LJCA, *«salvo para quienes hayan votado en contra mientras no decidan suscribirlos con posterioridad»*. De esta forma, votar en contra es el presupuesto necesario para no estar

vinculada (la comunidad autónoma de que se trate) por un acuerdo de la conferencia sectorial.

3.3. No obstante, y según ha sido apuntado anteriormente, en coherencia con su diferente caracterización, esta falta de obligatoriedad se refiere, en línea de principio y sin perjuicio de las matizaciones que se harán más adelante, al ejercicio por las conferencias sectoriales de funciones de cooperación. La disimilitud entre los principios de coordinación y cooperación es tenida en cuenta por el legislador. Así, la misma exposición de motivos de la LRSJP (VI) destaca la diferente funcionalidad de ambas formas de relacionarse las Administraciones Públicas: *«la cooperación (...) es voluntaria y la coordinación (...) obligatoria»*¹⁶.

En este sentido, el artículo 151.2 a) de la LRJSP prevé también la posibilidad de que las conferencias sectoriales sirvan de cauce a funciones de coordinación ejercidas por la Administración del Estado *«de acuerdo con el orden constitucional de distribución de competencias del ámbito respectivo»*. En tal hipótesis, señala el precepto en su párrafo segundo, los acuerdos serán obligatorios para todas las Administraciones Públicas integradas en la conferencia sectorial con independencia del sentido de su voto. Este carácter vinculante queda reforzado mediante la posibilidad, igualmente prevista de forma expresa en la ley, de forzar a la Administración díscola a su ejecución ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Así, en el conflicto de competencia planteado por la Generalidad de Cataluña frente al Real Decreto 165/2019, de 22 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Adopción internacional, partiendo precisamente de la regulación contenida en dicho reglamento interno, la STC 36/2021, de 18 de febrero, admitió dicha posibilidad en

¹⁶ Señala dicha parte expositiva: *«Se aclara que las Conferencias Sectoriales podrán adoptar recomendaciones, que implican el compromiso de quienes hayan votado a favor a orientar sus actuaciones en esa materia en el sentido acordado, con la obligación de motivar su no seguimiento; y acuerdos, que podrán adoptar la forma de planes conjuntos, que serán de obligado cumplimiento para todos los miembros no discrepantes, y que serán exigibles ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Cuando la Administración General del Estado ejerza funciones de coordinación, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el acuerdo será obligatorio para todas las Administraciones de la conferencia sectorial»*.

relación con uno de los órganos del CTSSSADD, la Comisión delegada de servicios sociales¹⁷.

Igualmente, viene al caso la doctrina seguida por el CGEGC en el anteriormente citado Dictamen 24/2015, en el que se manifestó en favor de la constitucionalidad del régimen jurídico de las conferencias sectoriales en la LRJSP. En él se puso de manifiesto que, *«aun siendo órganos eminentemente de cooperación, de carácter multilateral y ámbito sectorial determinado, no existe en el orden constitucional un impedimento para que actúen también como instrumento de coordinación»*. Al respecto, el órgano consultivo recordaba lo señalado en la también citada STC 76/1983, de 5 de agosto, que, sin perjuicio de caracterizar a dichos órganos como de cooperación, admitía que *«entre las competencias estatales figura de forma explícita la coordinación en diversos preceptos de la Constitución, con el alcance previsto en cada uno de ellos, y, en estos casos en que existe una atribución constitucional expresa, el alcance de los acuerdos de los órganos coordinadores será el que se derive del ejercicio de la correspondiente competencia»* (FJ 13).

No obstante, por su trascendencia práctica, es importante traer a colación las observaciones del Consejo de Estado, apuntando en una línea crítica, en su dictamen sobre la futura LRJSP. El alto órgano consultivo, rescatando la doctrina constitucional que engarza, respectivamente, la cooperación con la voluntariedad y la coordinación con la imposición (STC 194/2004, de 10 de noviembre, FJ 8º), objetó que los acuerdos de las conferencias sectoriales, en cuanto órganos llamados a hacer efectiva la cooperación entre Estado y comunidades autónomas, no resultan idóneos para la imposición de sus decisiones: *«el carácter vinculante de los acuerdos adoptados por las Conferencias Sectoriales sólo podrá alcanzarse, en términos constitucionalmente*

¹⁷ Lo hizo en estos términos: *«En la composición de participan con voz y voto, junto a cuatro representantes estatales, los designados por las diecisiete comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla (art. 13.1). Adopta sus decisiones por consenso de sus miembros y, en su defecto, por el voto favorable de la administración general del Estado y de la mayoría de las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y de Melilla (art. 17.1). Esta configuración permite entender que se trata de un órgano y un procedimiento idóneos para articular la adopción de esta medida de coordinación, al hacer posible una acción conjunta e integrada que requiere del consenso o, en su defecto, de la decisión mayoritaria de las comunidades autónomas competentes para la tramitación de los expedientes de adopción internacional»*.

válidos, cuando los mismos sean instrumentados a través del oportuno acto o norma del Estado». Queda de manifiesto que, para el supremo órgano consultivo del Gobierno de la nación, incluso cuando se trate del ejercicio de competencias de coordinación, los acuerdos de las conferencias sectoriales no constituyen un instrumento jurídicamente apto para que el Estado, o bien el común de las Administraciones que suscriban un determinado acuerdo, impongan su voluntad a las comunidades autónomas discrepantes.

3.4. Se hace necesario profundizar sobre la interpretación del presupuesto al que el artículo 151.2 a) de la LRJSP, en su párrafo segundo anteriormente referido, condiciona la obligatoriedad de los acuerdos de las conferencias sectoriales incluso para las comunidades autónomas que no hayan votado favorablemente a su adopción.

Al respecto, conviene tener en cuenta que la referida regla, que constituyó un añadido de la LRJ-PAC con respecto al primigenio régimen jurídico de las conferencias sectoriales en la LPA, encuentra su origen en la STC 76/1983, de 5 de agosto (recurso previo de inconstitucionalidad frente a la LOAPA), en que el Alto Tribunal descartó precisamente la inconstitucionalidad del régimen jurídico previsto en el proyecto de dicho texto al no incidir negativamente en las competencias autonómicas. No obstante, aun no estando planteada dicha posibilidad en el proyecto de ley, el órgano de garantías constitucionales apuntó a una posible ampliación del ámbito funcional de las conferencias sectoriales en relación con las competencias de coordinación del Estado, en cuyo caso, el alcance del acuerdo de la conferencia sectorial sería el correspondiente a la naturaleza de la competencia ejercitada (FJ 13).

La doctrina, aun no llegando al punto de adherirse expresamente al criterio expuesto por el Consejo de Estado en su dictamen sobre la futura LRJSP, ha puesto de manifiesto la importancia de la diferenciación entre los distintos tipos de competencias ejercidas ante las conferencias sectoriales.

A decir de TORNOS MAS¹⁸, la funcionalidad misma de las conferencias sectoriales se relaciona con el carácter de las competencias que invoque el Estado, de

¹⁸ TORNOS MAS, J., 2013, pág. 55.

coordinación o de cooperación, ya que esto último incide en el régimen de adopción de acuerdos y en la fuerza no vinculante para las partes de dichos acuerdos: «Así, cuando la Conferencia tiene como objeto una materia sobre la que el Estado posee la competencia de coordinación, este órgano puede adoptar los acuerdos por mayoría e imponerlos a las Comunidades Autónomas». En una línea similar se ha pronunciado CAMPOS ACUÑA.¹⁹

De esta forma, el carácter vinculante del acuerdo de la conferencia sectorial, con independencia del sentido del voto de la comunidad autónoma correspondiente, se contraería a las materias en las que la Constitución Española asigne competencias de coordinación al Estado, bien de forma expresa en el propio texto constitucional, bien en la interpretación que de la referida competencia haya hecho el Tribunal Constitucional. Todo ello, sin perjuicio de precisar que, en ocasiones, el Estado podrá llevar a las conferencias sectoriales asuntos sobre los que ostente competencias de coordinación con simple ánimo de asesoramiento, consulta, fomento de su participación o incluso de procurar anticipadamente su adhesión, o porque una norma lo exija así²⁰.

Puede resumirse así que, conforme a la interpretación más extendida, el Estado puede, en ejercicio de sus facultades de coordinación constitucionalmente reconocidas en determinadas materias, imponer sus decisiones a las comunidades autónomas. No obstante, como quiera que las conferencias sectoriales son -según tiene declarado el propio Tribunal Constitucional- órganos de cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas, sus acuerdos no resultan el instrumento idóneo para la imposición de sus decisiones. Significadamente, a juicio del Consejo de Estado, el carácter vinculante de los acuerdos adoptados por las conferencias sectoriales sólo podría alcanzarse en términos constitucionalmente válidos cuando aquellos sean instrumentados a través del oportuno acto o norma del Estado.

En cualquier caso, no debe confundirse cierta preeminencia normalmente atribuida al Estado con respecto al régimen de funcionamiento de las conferencias

¹⁹ CAMPOS ACUÑA, C., 2021, pág. 65.

²⁰ SANZ RUBIALES, I., 2017, pág. 2791.

sectoriales con el carácter pretendidamente vinculante de sus decisiones. En este contexto deben interpretarse, por ejemplo, la competencia de los ministros del ramo para convocarlas (arts. 61 h y 149.1 de la LRJSP), la necesaria designación como presidente de un miembro del Gobierno de la nación (art. 147.1), la facultad otorgada a quien ostente la presidencia para designar al secretario (art. 150.1) o el carácter constitutivo de su inscripción en el Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación (art. 147.2). Ninguno de estos aspectos lleva consigo una connotación de obligatoriedad en relación con los acuerdos que en su seno se adopten.

4-. La peculiaridad de las competencias en materia de servicios sociales.

4.1. Al hilo de lo que se acaba de exponer, conviene observar que la doctrina más autorizada no incluye las competencias relativas a los servicios o políticas sociales entre aquellas con respecto a las cuales el Estado ejerce funciones de coordinación. Así, precisamente en relación con la regulación de las conferencias sectoriales se ha dicho que el texto constitucional atribuye competencias de coordinación al Estado en los supuestos previstos en los artículos 149.1.13^a, 15^a y 16^a y 156.1 CE²¹. Igualmente, el DEC 274/2015, de 29 de abril de 2015, sobre el anteproyecto de la futura LRJSP, aludiendo a la jurisprudencia constitucional previa, matiza que *«la capacidad estatal de coordinación conecta con la función legislativa que le corresponde en las diferentes materias y títulos contenidos en el artículo 149.1 CE, de tal forma que en algunas reglas está prevista explícitamente como complementaria de las bases (art. 149.1.13, y .16, por ejemplo) o como función específica (art. 149.1.15 CE) y, en otros casos, se considera inherente a la potestad normativa plena (art. 149.1.7 CE) o bien se deriva de la propia naturaleza del ámbito material o sectorial en cuestión (arts. 149.1.22 y 149.2 CE)»*.

Esta interpretación rígida se deriva, además, de la cautela con la que, trayendo de nuevo a colación la doctrina del Consejo de Estado, debe ser acogida la posibilidad de que, en el seno de las conferencias sectoriales, en cuanto que órganos destinados a instrumentar la cooperación entre las diversas entidades territoriales con competencias

²¹ TORNOS MAS, J., 2013, pág. 54.

en determinada materia, se puedan adoptar decisiones que vinculen incluso a quienes se manifiesten en contra de su adopción. La voluntariedad que se asocia a la figura de la cooperación conlleva a reconocer dicha posibilidad como una *contradictio in terminis* e interpretarla en un sentido restrictivo, limitándola a materias tasadas.

4.2. Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, la claridad de la regla que establece la ausencia de obligatoriedad de los acuerdos de las conferencias sectoriales que no se correspondan con el ejercicio de competencias de coordinación por parte del Estado resulta enturbiada por el carácter impreciso de ciertos títulos competenciales contemplados en la Constitución Española, que convierte su interpretación en un camino de arduo tránsito que exige sucesivos pronunciamientos del Tribunal Constitucional. La dificultad se acentúa cuando se trata de interpretar normas legales, puesto que, como señaló la STC 111/2016, de 9 de junio (FJ 12), «[n]o es del todo infrecuente el empleo por el legislador de términos como “coordinación”, “colaboración” o “cooperación” en un sentido que no coincide exactamente con el que se desprende de la doctrina constitucional», sin perjuicio de que, como se encarga de precisar el Alto Tribunal, las discrepancias terminológicas no alteren el sentido último de la competencia ejercida.

En particular, nuestro estudio hace necesario verter unas someras consideraciones sobre el título competencial denominado «políticas sociales», «servicios sociales» o «asistencia social». Esta última es la denominación que utiliza la Constitución al permitir a las comunidades autónomas asumir dicha materia en su artículo 148.1.20ª.

Conviene observar que, tal y como ya hemos expuesto, nominalmente, la Constitución no hace referencia a una potestad de coordinación del Estado en este ámbito, a diferencia de lo que ocurre, verbigracia, en relación con la sanidad, materia con respecto a la cual se asigna al Estado la competencia exclusiva sobre las bases y la coordinación general (art. 149.1.16ª CE). El examen de las diversas sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional en relación con la asistencia social tampoco permite afirmar que dicho órgano haya reconocido ese tipo de título competencial en el Estado.

Para llegar a esta conclusión basta analizar, entre otras de posible consulta, las SSTC 21/2013, de 31 de enero; 9/2017, de 19 de enero, y 134/2020, de 23 de septiembre.

5-. El Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Especial referencia a su reglamentación interna.

5.1. La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (LPAPAPD), a primera vista parece abordar con cierta confusión los conceptos de coordinación y de cooperación, cosa que, como ya ha sido dicho, es bastante frecuente en nuestra legislación.

Un concepto amplio de coordinación parece estar recogido en la primera utilización de dicho vocablo en la Exposición de Motivos del texto legal: *«La propia naturaleza del objeto de esta Ley requiere un compromiso y una actuación conjunta de todos los poderes e instituciones públicas, por lo que la coordinación y cooperación con las Comunidades Autónomas es un elemento fundamental».*

No obstante, esa misma parte expositiva utiliza posteriormente, por dos veces, el concepto de cooperación de una forma coherente con su conceptualización en el resto de la legislación, jurisprudencia y doctrina españolas. Así, cuando alude a que la ley establece una serie de mecanismos de cooperación entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas y destaca la figura del CTSSSAAD, *«en cuyo seno deben desarrollarse, a través del acuerdo entre las administraciones, las funciones de acordar un marco de cooperación interadministrativa, la intensidad de los servicios del catálogo, las condiciones y cuantía de las prestaciones económicas, los criterios de participación de los beneficiarios en el coste de los servicios o el baremo para el reconocimiento de la situación de dependencia, aspectos que deben permitir el posterior despliegue del Sistema a través de los correspondientes convenios con las Comunidades Autónomas»* y enfatiza que *«[s]e trata, pues, de desarrollar, a partir del marco competencial, un modelo innovador, integrado, basado en la cooperación interadministrativa y en el respeto a las competencias».* La segunda ocasión se produce

al explicar el contenido del título I del texto legal: *«El título I configura el Sistema de Atención a la Dependencia, la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus competencias (...). La necesaria cooperación entre Administraciones se concreta en la creación de un Consejo Territorial del Sistema, en el que podrán participar las Corporaciones Locales y la aprobación de un marco de cooperación interadministrativa a desarrollar mediante Convenios con cada una de las Comunidades Autónomas».*

Esa misma idea aparece trasladada a su artículo 8, dedicado específicamente a regular la composición y funciones del Consejo de constante referencia. Al respecto, señala su apartado 1, párrafo primero, que el CTSSSAAD se crea *«como instrumento de cooperación para la articulación de los servicios sociales y la promoción de la autonomía y atención a las personas en situación de dependencia».* Igualmente se refleja en el artículo 10.1 al establecer que la Administración General del Estado y las comunidades autónomas acordarán en el seno del CTSSSAAD *«el marco de cooperación interadministrativa que se desarrollará mediante los correspondientes Convenios entre la Administración General del Estado y cada una de las Comunidades Autónomas».* En cuanto a sus funciones, relacionadas en los apartados 1 y 2 del artículo 8 de referencia, se llevarán a efecto, según destaca el párrafo primero de ese último apartado, *«[s]in perjuicio de las competencias de cada una de las Administraciones Públicas integrantes...».*

Junto a ello, puede observarse a lo largo de la ley cómo, aparte del reconocimiento de funciones de cooperación propiamente dichas, se ha querido dotar de obligatoriedad a algunas decisiones del Consejo Interterritorial. Es el caso de la determinación de la cuantía de las prestaciones económicas (art. 20) o de la fijación de los grados de dependencia (art. 27.2), cuyo carácter vinculante se consolida a través de su incorporación a un real decreto. También de la fijación de los criterios comunes de composición y actuación de los órganos de valoración de las comunidades autónomas (art. 27.1) o de la determinación de los criterios básicos de procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y las características comunes del órgano y profesionales que procedan al reconocimiento (art. 28.5).

5.2. Por otra parte, las conferencias sectoriales deben estar dotadas de un reglamento de organización y funcionamiento interno aprobado por sus miembros. Así lo exige el artículo 147.3 de la LRJSP. En concreto, el CTSSSAAD rige su actuación por el Acuerdo de 1 de marzo de 2018, por el que dicho órgano aprobó su reglamento interno²².

Se ha puesto de manifiesto que la variedad que preside la casuística en materia de constitución de las conferencias sectoriales (creadas por la ley, institucionalizadas por acuerdo de las partes que las componen...), así como en lo concerniente a su funcionamiento (las hay que no se han reunido, otras lo han hecho exigüamente, mientras que otras, como el CTSSSAAD, tienen una operatividad innegable) se extiende al capítulo de su reglamentación, puesto que no todas disponen de una normativa interna y, entre las que la han aprobado, se pueden encontrar algunas diferencias sustanciales²³. Sin embargo, está fuera de toda duda que el reglamento interno, cuando ha sido aprobado, constituye la norma rectora de su funcionamiento, organización y régimen de adopción de acuerdos.

Todavía más, el Consejo de Estado ha venido a señalar que, no solo es que el reglamento interno pueda regular el funcionamiento interno y el sistema de adopción de acuerdos de la conferencia sectorial de que se trate, sino que el establecimiento de dicho régimen jurídico ha de realizarse precisamente a través de esa disposición. En dicha dirección apuntó el DCE 2276/2007, de 13 de diciembre, sobre el proyecto de real decreto por el que se desarrolla la Ley 56/2003, de 16 diciembre, de empleo, en materia de órganos, instrumentos de coordinación y evaluación del Sistema Nacional de Empleo . En concreto, en cuanto a la regulación proyectada de la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales, se opuso a que el reglamento estatal pudiese crear directamente la Comisión Técnica de Trabajo de Directores Generales de los Servicios Públicos de Empleo (art. 7 del proyecto sometido a dictamen) contrariamente *«al margen de autonomía que el citado artículo 5.6 de la Ley 30/1992 permite a la Conferencia*

²² Publicado por Resolución de 25 de febrero de 2019, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, en el BOE de 8 de marzo de 2019.

²³ DUQUE VILLANUEVA, J. C., 2007, pág. 144.

Sectorial para crear sus propios órganos» y aconsejó que, a lo sumo, se limitara a reflejar la existencia de tal conferencia sectorial como órgano del Sistema Nacional de Empleo e instrumento general de colaboración, coordinación y cooperación entre la Administración General del Estado y la de las comunidades autónomas, y se remitiera en lo demás a la regulación que en su momento fuera establecida a través de su reglamento interno.

En la misma línea de resaltar la importancia del reglamento interno como norma que disciplina el funcionamiento de las conferencias sectoriales pueden citarse también los dictámenes del Consejo de Estado 5356/1997, de 22 de enero de 1998 (sobre la futura Ley 4/1999, de modificación de la LRJ-PAC) y 3825/1999, de 20 de enero. Igualmente, en la doctrina, la voz autorizada de TORNOS MAS incide en que su régimen de organización y funcionamiento está presidido por lo dispuesto en su ley de creación o en su reglamento interno²⁴.

En fechas cercanas, el legislador ha recordado la importancia de atenerse al régimen interno de cada conferencia sectorial en lo relativo a su funcionamiento al señalar en el artículo 6 la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas, que modifica el 12.4 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, que *«[l]a cooperación en el marco de las conferencias sectoriales se llevará a cabo de conformidad con lo establecido en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y según lo dispuesto en el reglamento interno de cada conferencia sectorial»*.

De todo ello se deriva la importancia de respetar esa autorregulación en lo concerniente al funcionamiento y régimen de adopción de acuerdos del órgano sectorial de cooperación de que se trate.

5.3. En el caso del Reglamento interno del CTSSSAAD, resulta evidente que este no permite que sus acuerdos se impongan a los miembros que hayan votado en contra de su adopción. Así, tras resaltar su artículo 2.1 que el CTSSSAAD, *«en su*

²⁴ TORNOS MAS, J., 2013, pág. 57.

condición de Conferencia Sectorial», ajustará sus actuaciones, composición y funcionamiento «a lo establecido en el presente Reglamento», en su título III, relativo al «Régimen de funcionamiento», el artículo 17 («Votación y adopción de acuerdos del Pleno y de las Comisiones Delegadas») preceptúa, en primer lugar, que las decisiones que adopte el Consejo Territorial y sus comisiones delegadas revistan la forma de acuerdos y propuestas, dictámenes o recomendaciones, por consenso de los miembros del Consejo Territorial y, en su defecto, por el voto favorable de la Administración General del Estado y de la mayoría de las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y de Melilla (apdo. 1). Muy en particular, su apartado 3 contempla que «*[l]os acuerdos son de obligado cumplimiento y directamente exigibles, salvo para aquellos que hayan votado en contra mientras no decidan suscribirlos con posterioridad*». Como se puede apreciar, se trata de una regla estrictamente respetuosa con lo recogido en la LRJSP, en coherencia con la caracterización de las conferencias sectoriales como órganos de cooperación.

Muy significativamente, debe tenerse en cuenta que dicha conferencia sectorial fue creada por la misma LPAPAPD y que su reglamento se aprobó una vez que había sido promulgada dicha norma. Luego, si las partes, en especial la Administración del Estado, hubieran considerado que la singularidad de la materia de la atención a la dependencia requería de la posible imposición de sus acuerdos a las comunidades autónomas implicadas, incluso a las disconformes con su contenido, habrían proyectado dicha inquietud sobre la normativa interna del órgano de cooperación.

5.4. En efecto, y al hilo de lo expuesto anteriormente, cabe afirmar que, el hecho de que determinadas cuestiones que se correspondan con las funciones atribuidas al CTSSAAD por el artículo 8 de la LPAPAPD hayan de ser tratadas en este, no significa que dicho órgano tenga la facultad de imponer la decisión mayoritaria al resto de comunidades autónomas al margen de lo previsto en el artículo 147 de la LRJSP y de su propio reglamento orgánico (art. 17).

Al respecto, debe destacarse que, cuando se trata del sistema de autonomía y atención a la dependencia, emerge un título constitucional específico, relacionado con la garantía del disfrute de los derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio

español (por todas, la STC 36/2016, de 3 de marzo). Sin embargo, en el caso concreto del CTSSSAAD, aunque se admita que el título competencial del artículo 149.1.1ª permite al Estado imponer cierta regulación tendente exclusivamente a la fijación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, en ningún caso esa imposición podría devenir de un acuerdo adoptado en su seno e impuesto a las comunidades autónomas que hubieran votado en contra de su adopción y no hubieran mostrado posteriormente una voluntad específica de adherirse al mismo.

Adicionalmente, y en relación con lo que se acaba de señalar, no se debe confundir la atribución de determinadas facultades al CTSSSAAD con su asignación al Estado. Muestra de ello es lo señalado al FJ 8 de la STC 18/2016, de 4 de febrero, en relación con la encomienda a la mencionada conferencia sectorial del establecimiento, mediante el acuerdo correspondiente, de unos criterios comunes de composición y actuación de los órganos de valoración de las comunidades autónomas. A decir de la sentencia, sin perjuicio de que pudiera considerarse que la fijación de los criterios mínimos que deben regir el reconocimiento del derecho y la valoración de la dependencia encajan en el concepto condiciones básicas al que se refiere el art. 149.1.1º de la CE en orden a garantizar una cierta homogeneidad en la composición y actuación de estos órganos en el conjunto de las comunidades autónomas, que, a su vez, deberán regular esta cuestión conforme a dichos criterios, la determinación de tales criterios de composición y actuación no corresponde al Estado, sino al CTSSSAAD: *«Es evidente, por tanto, que no concurre aquí la supuesta determinación unilateral por el Estado de los criterios relativos a la composición y a la actividad de los órganos de valoración...»*.

6. Características específicas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Cuestiones sometidas a su Consejo Territorial.

6.1. Como ya se ha anticipado, en el sistema de autonomía y atención a la dependencia emerge un título constitucional específico que lo individualiza frente a otras materias relativas a los servicios sociales, consistente en la garantía del disfrute de los derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio español.

La LPAPAPD se orienta a la creación de un sistema de atención a las personas dependientes, el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), en que se involucran todas las Administraciones implicadas, respondiendo desde el punto de vista competencial su establecimiento y normación por parte del Estado a la asignación a este último de la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1ª CE). Esta idea figura expresamente recogida en la LPAPAPD, al incluir su artículo 1.1 en el objeto de dicha ley, la garantía de *«un contenido mínimo común de derechos para todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio español»*.

La STC 18/2016, de 4 de febrero, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad formalizado por la Generalidad de Cataluña contra el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, que modificó algunos preceptos y disposiciones de la LPAPAPD, señaló que esta,

«... configura un derecho subjetivo de los beneficiarios al que se accede mediante la aplicación de un baremo o escala de valoración de la persona dependiente y que se fundamenta en los principios de universalidad, equidad y accesibilidad, desarrollando un modelo de atención integral al ciudadano, a través del sistema de atención a la dependencia, que administrativamente se organiza en tres niveles y que universaliza el acceso a una red pública de servicios descentralizada en su gestión, pero que responderá a una acción coordinada y cooperativa de la Administración general del Estado y las Comunidades Autónomas, con la participación, en su caso, de las entidades locales» (FJ 7).

Algunos pronunciamientos de la comentada STC 18/2016, dentro del marco predefinido por la impugnación formulada por la Generalidad de Cataluña, pusieron de manifiesto el asidero de algunas previsiones del texto legal en el artículo 149.1.1ª de la CE. Así, se predicó tal cualidad, en primer lugar, del establecimiento de los criterios en virtud de los cuales se distribuye la financiación para atender el denominado nivel mínimo que le corresponde garantizar, en tanto que núcleo prestacional uniforme en todo el Estado. Igualmente, de la decisión de considerar como criterio de reparto,

además del grado de dependencia y del número de beneficiarios, el relativo al número y tipo de prestaciones que efectivamente reciben los beneficiarios (ambas declaraciones en relación con lo dispuesto en el artículo 22.3 de la ley). En segundo lugar, y en relación con la modificación del artículo 27 de la LPAPAPD, se estableció que el último inciso del artículo 27.1 que habilitaba al CTSSSAAD para acordar unos criterios comunes de composición y actuación de los órganos de valoración de las comunidades autónomas, constituye *«una delimitación del marco organizativo que posibilita el ejercicio mismo del derecho»*.

De la misma manera, en relación con las modificaciones principales de la LPAPAPD, señaló, respectivamente, la habilitación del Estado en orden a que una determinada prestación económica, la de asistencia personal, pueda ser reconocida a todas las personas en situación de dependencia con independencia de su grado; para contemplar la existencia de las mismas modalidades de protección a las personas en situación de dependencia regulando la doble dimensión del servicio de ayuda a domicilio y expresando un criterio de preferencia de unos servicios, los relacionados con la atención personal en la realización de las actividades de la vida diaria, frente a los relativos a la atención de las necesidades domésticas o del hogar de manera que no puedan prestarse los unos sin los otros, o para determinar el régimen de incompatibilidad de prestaciones en el artículo 25 bis.

Más recientemente, la STC 36/2022, de 10 de marzo, esta vez en relación con la impugnación por el Estado de la Ley del Parlamento de Cataluña 21/2017, de 20 de septiembre, de la Agencia Catalana de Protección Social, ha incidido en la inclusión de la materia «asistencia a la dependencia» en la más amplia de la «asistencia social», esta vez en lo concerniente a la creación y regulación de las tasas por prestación de los servicios de atención asistencial del catálogo del SAAD (FJ 4).

6.2. No obstante, la regulación de la materia, aun basada en dicha competencia exclusiva estatal, ha de hacerse de forma compatible con las competencias autonómicas en materia de asistencia social, idea esta última reiterada en la exposición de motivos de aquel texto legal.

Así, debe tenerse en cuenta que el título competencial de referencia habilita al Estado para regular las condiciones básicas, en este caso para que todos los españoles disfruten del derecho subjetivo instituido por la LPAPAPD a la promoción de la autonomía personal y la atención a la dependencia a través del SAAD. Según doctrina reiterada del Tribunal Constitucional, la capacidad para el establecimiento de las condiciones básicas no faculta a su titular para aprobar una regulación de detalle.

Se ha significado en la doctrina²⁵ que el concepto de «condiciones básicas» fue definido por el Tribunal Constitucional a raíz de la STC 61/1997, de 20 de marzo (sobre el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio). En ella quedaron sentados algunos aspectos fundamentales que condicionan el ejercicio del expresado título competencial: a) Faculta al Estado para actuar en el ámbito normativo. b) Se refiere estrictamente a las condiciones que guarden una relación estrecha, directa e inmediata con los derechos que la Constitución reconoce. c) Su ejercicio queda contraído al «contenido primario del derecho» (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas), así como a los elementos que guarden una relación necesaria e inmediata con dicho contenido (determinación del ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho, marco organizativo que posibilite su ejercicio, etc.). d) La fijación de esas condiciones no implica una «igualdad formal absoluta». e) No se confunde con el concepto de legislación básica.

6.3. De esta forma, debe resaltarse que el ejercicio de esta cláusula habilitante de la intervención normativa estatal no impide el establecimiento de una regulación autonómica sobre la materia de que se trate, antes bien encuentra fundamento en la distribución de determinados títulos competenciales entre las diversas entidades territoriales autonómicas que componen el Estado compuesto español. Baste con traer a este trabajo algunos pasajes de la jurisprudencia constitucional²⁶:

²⁵ PEMÁN GAVÍN, J., 2008, pág. 2269.

²⁶ Significativamente, estos aspectos son destacados por el Tribunal Constitucional. Vid., al respecto, el documento denominado «JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE EL ARTÍCULO 149.1 Y 2

- «El art. 149.1.1ª CE no debe ser entendido como una prohibición de divergencia autonómica» (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7).
- «El propio tenor literal del precepto deja claro que la igualdad que se persigue no es la identidad de las situaciones jurídicas de todos los ciudadanos en cualquier zona del territorio nacional (lo que por otra parte sería incompatible con la opción por un Estado organizado en la forma establecida en el título VIII de la Constitución), sino la que queda garantizada con el establecimiento de las condiciones básicas, que, por tanto, establecen un mínimo común denominador y cuya regulación, ésta sí, es competencia del Estado» (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 3).
- «... no reserva al Estado un ámbito material sino que lo habilita a condicionar el ejercicio de las competencias autonómicas con el fin de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales» (STC 5/2020, de 18 de junio, FJ 7).
- «... no debe ser entendido como una prohibición de divergencia autonómica» (ídem).
- «... se limita al establecimiento de las condiciones básicas imprescindibles o necesarias para garantizar la igualdad, por lo que su regulación no puede suponer una normación completa y acabada del derecho o deber de que se trate» (ídem).
- «... no puede interpretarse de tal manera que pueda vaciar el contenido de las numerosas competencias legislativas atribuidas a las Comunidades Autónomas cuyo ejercicio incida, directa o indirectamente, sobre los derechos y deberes garantizados por la misma» (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 9).
- «... su regulación no puede suponer una normación completa y acabada del derecho y deber de que se trate y, en consecuencia, es claro que las Comunidades Autónomas, en la medida en que tengan competencias sobre la materia, podrán siempre aprobar normas atinentes al régimen jurídico de ese derecho» (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7).

6.4. Sin perjuicio de lo anterior, y como también se ha reflejado en este trabajo, puede observarse a lo largo de la ley cómo, en algunas ocasiones, previo su paso por el CTSSSAAD, determinados acuerdos anteceden a la correspondiente regulación del Estado mediante real decreto. Es el caso del establecimiento de los criterios para determinar la intensidad de protección de cada uno de los servicios previstos en el Catálogo, y la compatibilidad e incompatibilidad entre ellos (art. 10.3); de la cuantía de las prestaciones económicas (art. 20) o del baremo para la aplicación de los grados de dependencia (art. 27.2). En estos casos, la fuerza vinculante de estas medidas para las comunidades autónomas discrepantes del acuerdo correspondiente vendría dada por su incorporación a la normativa estatal.

7.- A modo de epílogo.

La cuestión en la que hemos centrado nuestro estudio no responde a un mero ejercicio teórico o doctrinal. En la pasada legislatura se produjeron controversias en el seno del CTSSSAAD a consecuencia de los intentos del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 de imponer, bien la voluntad del propio ministerio pretiriendo las competencias autonómicas en la materia, bien la mayoritaria manifestada en los acuerdos adoptados en dicha conferencia sectorial a las comunidades autónomas cuyas representaciones habían votado en contra de su adopción. En particular, se intentó imponer a dichas Administraciones un determinado modelo de residencias de mayores, lo cual, ciertamente, y aunque no haya sido objeto de nuestro estudio, parece ir más allá de las atribuciones de la Administración del Estado, orientadas a la fijación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el disfrute de un determinado derecho de índole prestacional. Del mismo modo, en una decisión jurídicamente discutible, se ha llegado a condicionar la financiación de los servicios a recibir por los ciudadanos de determinada comunidad autónoma a la previa suscripción de los acuerdos del CTSSSAAD, a los que mayoritariamente, aunque no de forma unánime, habían prestado su conformidad algunas comunidades autónomas. No conviene omitir, por ello, una reflexión sobre los títulos competenciales ejercidos por cada cual, que, en una práctica presidida por el principio de lealtad institucional -art. 3.1.e) y 140.1.a) de la LRJSP-, evitaría el surgimiento de situaciones conflictivas.

Frente a ese riesgo, lo expuesto hasta ahora permite concluir que el principio de cooperación, a cuyo servicio responde la creación del CTSSSAAD en cuanto especie del género «conferencia sectorial», supone una respuesta constitucional y legislativa a la estructura político-administrativa de nuestra patria como un Estado compuesto y conlleva el deber de las Administraciones concernidas de ponerlo en práctica cuando se trata del ejercicio de competencias compartidas o concurrentes sobre un determinado ámbito de la realidad social. Tal y como ha sido caracterizada por el Tribunal Constitucional, la cooperación, frente a la coordinación, se basa en la voluntariedad y no en la imposición. En este contexto jurídico, las conferencias sectoriales se han configurado desde su creación por la LPA como técnicas orgánicas de cooperación interadministrativa. Esta característica se mantuvo en su regulación general establecida en la LRJAPPAC y continúa en la vigente LRJSP.

La funcionalidad de los acuerdos que pueden adoptar las conferencias sectoriales está condicionada por el ámbito sectorial que constituya su objeto de actuación en la medida en que implique el ejercicio de competencias de coordinación del Estado. En la materia conocida como «políticas sociales», «servicios sociales» o «asistencia social», asumida por la generalidad de comunidades autónomas en sus estatutos de autonomía, no puede detectarse, en principio, una competencia de coordinación estatal. Ninguna de las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional sobre ella permiten llegar a tal conclusión.

La aprobación de la LPAPAPD, así como la creación del SAAD que la misma efectúa, se basa en la competencia estatal para la fijación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el disfrute de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones. Ello le faculta para el establecimiento de unas pautas comunes que, según resalta de forma reiterada la ley, debe respetar las competencias asumidas por las comunidades autónomas en materia de asistencia social conforme al artículo 149.1.20 de la CE.

La fijación de esas condiciones básicas permite que, excepcionalmente, el Estado pueda imponer determinadas decisiones a las comunidades autónomas, en ocasiones previo acuerdo del CTSSSAAD. En tales casos, por lo general, la LPAPAPD

hace una llamada a la aprobación de la regulación correspondiente mediante un real decreto. Sin embargo, tal previsión no autoriza al establecimiento de una regulación de detalle que condicionara el ejercicio de sus competencias en materia de servicios sociales por parte de las comunidades autónomas.

Finalmente, no hay que olvidar que el régimen de funcionamiento y adopción de acuerdos del CTSSSAAD está regulado por su Reglamento interno de 1 de marzo de 2018. En él no se prevé que sus acuerdos puedan ser impuestos a las comunidades autónomas que hayan votado en contra de su aprobación.

Febrero de 2024.

Bibliografía.

CAMPOS ACUÑA, CONCEPCIÓN, «*Comentarios a la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público*», El Consultor de los Ayuntamientos, 2ª ed., 2021, pág. 65.

DUQUE VILLANUEVA, JUAN CARLOS, «*Las Conferencias Sectoriales*», Revista de Derecho Constitucional nº 79, enero/abril de 2007, pág. 116 y 117.

GARCÍA GONZÁLEZ, ALBERTO, «*Los convenios. Relaciones interadministrativas. Relaciones de cooperación: especial referencia a la Conferencia de Presidentes, Conferencias Sectoriales, Comisiones Sectoriales, Comisiones Bilaterales de Cooperación y Comisiones Territoriales de Coordinación, Relaciones electrónicas entre las Administraciones*», en «*Lecciones Fundamentales de Derecho Administrativo. Parte General y Parte Especial*», Thomson Reuters-Aranzadi (obra realizada por abogados del Estado), 2ª ed., Cizur-Menor (Navarra) agosto de 2018, págs. 505 a 507.

PARADA VÁZQUEZ, RAMÓN, «*Derecho Administrativo I. Introducción. Organización administrativa. Empleo público*», Open, 24ª edic., 2014.

PAREJO ALFONSO, LUCIANO, «*Lecciones de Derecho Administrativo*», Tirant lo Blanch, 11ª ed., 2021.

PEMÁN GAVÍN, JUAN, «*La cláusula de igualdad en las condiciones básicas*», en MARÍA EMILIA CASAS BAAMONDE Y MIGUEL RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, Dirs., «*Comentarios a la CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. XXX ANIVERSARIO*», Fundación Wolters Kluwer, Las Rozas (Madrid), diciembre de 2008.

RIVERO ORTEGA, RICARDO, «*El sector público administrativo*», en GAMERO CASADO, EDUARDO, Dir., «*Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del Sector Público*», Tirant lo Blanch, 2017.

SANZ RUBIALES, ÍÑIGO, «*Marco general de las Relaciones interadministrativas*», en GAMERO CASADO, EDUARDO, Dir., «*Tratado de*

procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del Sector Público»,
Tirant lo Blanch, 2017.

TORNOS MAS, J., «*Las Administraciones públicas y sus relaciones*», en
«*Comentarios a la Ley 30/92*», Dir. MIGUEL SÁNCHEZ MORÓN y NICOLÁS
MAURANDI GUILLÉN, Ed. Lex Nova-Thomson Reuters, 2013.