

# Las relaciones entre el Estado y las Entidades locales en el Proyecto de Ley de Bases de Régimen local

351:352.047 (46)

por

**MANUEL PALLARES MORENO**

Doctor en Derecho. Profesor adjunto de Derecho administrativo.

**SUMARIO:** I. CONCEPTOS GENERALES: 1. AUTONOMÍA LOCAL E INTERVENCIÓN ESTATAL. 2. COLABORACIÓN, COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN.—II. LAS RELACIONES ESTADO-ENTES LOCALES EN EL PROYECTO DE LEY DE BASES DE REGIMEN LOCAL: 1. PRINCIPIO GENERAL. 2. ESPECIFICACIÓN DE LAS RELACIONES.—III. LA COLABORACION DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO: 1. ASESORAMIENTO E INFORMACIÓN: A) *Asesoramiento*. B) *Información*. 2. ASISTENCIA TÉCNICA: A) *Asistencia técnica personal*. B) *Asistencia técnica propiamente dicha*. C) *Asistencia técnica real o material*. 3. ASISTENCIA FINANCIERA: A) *Concepto de subvención*. B) *Clases de subvención*: a) De tipo general. b) Excepcionales. C) *Organos competentes en el régimen de subvenciones*: a) De la Administración del Estado: el Gobierno. b) Las Corporaciones locales. D) *Crédito oficial y privado* (Base 65, 6). 4. INTERVENCIÓN Y TUTELA (BASES 67 Y 68).—IV. LA COLABORACION DE LOS ENTES LOCALES (COOPERACION DE LAS ENTIDADES LOCALES A LA REALIZACION DE LOS SERVICIOS ESTATALES): 1. LA GESTIÓN DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS DEL ESTADO A TRAVÉS DE LAS ENTIDADES LOCALES: A) *Los Entes locales concesionarios de servicios estatales*. B) *Otras formas de cooperación local a la realización de servicios estatales*. 2. LA DELEGACIÓN DE FUNCIONES: A) *Delegación de competencia*: a) Precedentes y consideraciones generales. b) Fundamento. c) Contenido. d) Procedimiento de la delegación. B) *Delegación de gestión*.—V. CONCLUSIONES.

## I. CONCEPTOS GENERALES

### 1. AUTONOMÍA LOCAL E INTERVENCIÓN ESTATAL.

En el estudio de las relaciones entre el Estado y los Entes locales, se ve forzosamente implicado el problema de la auto-

mía de estos últimos. Pero es necesario, en primer lugar, desvanecer el prejuicio de que estas posibles y necesarias relaciones supongan un aniquilamiento de tal autonomía; como consecuencia, y en segundo lugar, es necesario conciliar tal autonomía con la existencia de esas relaciones; es más, creemos que puede ser muy fecundo para la autonomía local la existencia de relaciones con el Estado, siempre que éstas no pierdan de vista la necesidad del reconocimiento, no sólo *de iure*, sino también *de facto*, de tal autonomía.

El profesor GARCÍA DE ENTERRÍA (1), al tratar de las técnicas de articulación entre la autonomía local y la unidad del Estado, decía que «lo que está en juego es la concepción misma del Régimen local, cuyo *problema básico* es justamente el de articulación del autogobierno ciudadano cumplido sobre cada una de las áreas territoriales con el *orden unitario* que el Estado necesariamente asume y sostiene».

Seguidamente analiza cuáles han sido los sistemas de articulación a través de la historia: predominio de los Entes locales (Edad Media), predominio de la Administración del Estado (época del Estado absoluto), sistema de partición (a partir de la Revolución francesa); proponiendo él, finalmente, un sistema basado en los poderes participados o compartidos (2).

GARCÍA-TREVIJANO, en el año 1959 (3), nos dice que «la idea de una separación absoluta entre el Estado y los Entes locales ha sido totalmente superada; hoy día no puede hablarse de competencias exclusivas y excluyentes entre las distintas ruedas administrativas» (4).

Esto no implica el desconocimiento de la autonomía local; lo

(1) «Administración local y Administración periférica del Estado. Problemas de articulación», en el volumen *La Administración española*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961, págs. 146 y sigs.

(2) GARCÍA DE ENTERRÍA, *op. cit.*, pág. 150.

(3) *Vid.* «Titularidad y afectación en el ordenamiento jurídico español», en *Revista de Administración Pública*, núm. 29, 1959, págs. 57 y sigs.

(4) Distingue entre *esferas*, *niveles* y *ruedas* de la Administración; las *esferas* son los distintos tipos de sujetos del ordenamiento; los *niveles* son particularidades dentro de cada uno de ellos; las *ruedas administrativas* son sólo las *esferas territoriales*; sólo en las *esferas* y *ruedas* hay personalidad jurídica. (*Vid.* GARCÍA-TREVIJANO, *Tratado de Derecho administrativo*, tomo II, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1967, págs. 512 y 513.

que pasa es que esta autonomía no puede, en la época histórica en que vivimos, predicarse de una forma general y sobre todo absoluta; es en los diversos campos de la acción administrativa, e incluso en aspectos muy concretos de la misma, donde podrá predicarse o negarse.

Por supuesto que siempre que haya una relación más o menos formal entre el Estado y los Entes locales, no quiere decir que se haya perdido la autonomía del Ente local; dependerá de las técnicas que se utilicen en esa relación; unas veces, como veremos, atentará contra la autonomía y otras no.

Lo que sí es cierto, como se deduce de las citas anteriores, es que la solución de dividir los respectivos campos de competencia entre el Estado y los Entes locales no puede, ni debe, ni es necesario que se dé.

Existen otras técnicas, que indiscutiblemente implican una relación, pero que pueden dejar a la autonomía local a salvo, siempre que por autonomía (5) no se entienda excentralización, desvinculación, desconexión total, términos que expresan soluciones imposibles, porque el reconocimiento de personalidad jurídica a otros Entes distintos del Estado, no quiere decir, como afirma GONZÁLEZ PÉREZ (6), que nos encontramos ante una anarquía, ya que por encima existe esa unidad, que se manifiesta en el hecho de que esas Entidades realizan actividad imputable a las mismas, pero están integradas en el Estado y sometidas a la tutela de éste.

La tutela es algo que está ínsito en la idea de descentralización (7), de la que es una manifestación la existencia de Entes locales con personalidad jurídica distinta de la del Estado (8).

---

(5) Tanto GARCÍA-TREVIJANO (*op. cit.*, pág. 459) como ENTRENA (*Curso de Derecho administrativo*, Editorial Tecnos, Madrid, 1965, págs. 214 y 215) consideran la autonomía como una cualidad de la descentralización, como una característica de los entes descentralizados, consistente en la posibilidad de emanar normas jurídicas de carácter obligatorio, válidas y eficaces en el ordenamiento general del Estado.

(6) GONZÁLEZ PÉREZ, *El Procedimiento administrativo*, Publicaciones Abella, Madrid, 1964, pág. 134.

(7) GARCÍA-TREVIJANO, *op. cit.*, págs. 1107 y 444.

(8) *Vid.* nuestro libro *La coordinación de la Administración periférica en España*, Colección Estudios, núm. 11, Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación, Imprenta Nacional del B. O. E., Madrid, 1969, págs. 26 a 32.

La tutela es la traducción jurídica de la pertenencia de estos Entes a los cuadros de la organización administrativa del Estado; el profesor GARRIDO FALLA (9) la concibe como «un conjunto de nexos y ligámenes», que por supuesto hay que reconocer que se opone a toda desvinculación, en cuanto que los fines perseguidos por el Estado y las Entidades locales son públicos, van dirigidos a individuos que forman parte del Estado, sobre un territorio que también forma parte del Estado, y por consiguiente guardan una íntima conexión.

La necesidad de una articulación perfecta entre los distintos Entes y órganos de la Administración para que el complejo administrativo marche unitariamente es evidente. GARCÍA-TREVIJANO (10) considera que el ordenamiento es una unidad con grados de descentralización, pero sin excentralización; esto implicaría romper absolutamente el principio de unidad.

Indudablemente en la compleja organización administrativa existen dificultades para lograr la unidad; debido a la existencia de principios, que a primera vista y quizá como efecto impacto o directo, van en contra de ella (descentralización, delegación, desconcentración y en general toda la transferencia de competencia) (11).

Pero asimismo existen principios superadores de esa diversidad producida como consecuencia del efecto impacto de los primeros; de estos principios ya nos ocupamos en una publicación anterior (12).

Tradicionalmente, ya lo hemos visto, ha sido el principio de tutela el que ha catalizado, o mejor en el que se han incluido, todas las relaciones del Estado con los Entes locales.

Así lo hace GARCÍA-TREVIJANO, al estudiar los Entes de cobertura secundaria (Entes locales), titulando el capítulo XXXIV de su Tratado: «Posición de los Entes de cobertura secundaria. Tutela estatal».

(9) GARRIDO FALLA, *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1950, pág. 177.

(10) *Op. cit.*, pág. 1107.

(11) *Vid.* DE LA VALLINA, Juan Luis, *Transferencia de funciones administrativas*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1964.

(12) PALLARÉS MORENO, *La coordinación de la Administración...*, cit., págs. 45 a 52.

Desde luego, todo y sólo lo que estudia en este capítulo es la tutela, si bien ésta en un sentido muy amplio, como veremos, que abarca técnicas que otros autores denominan de distinta manera.

## 2. COLABORACIÓN, COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN.

Pues bien, el problema de la articulación Estado-Entes locales, no puede hoy enfocarse desde el prisma de una separación tajante de competencia entre ambas Entidades, sino por el contrario se ha dado paso a un sistema de *colaboración* en el que las tres ruedas clásicas son como vasos comunicantes que se penetran mutuamente. Sigue diciendo GARCÍA-TREVIJANO que la *cooperación* entre ellas es constante (13).

De lo expuesto por GARCÍA-TREVIJANO parece utilizarse como sinónimos los términos cooperación y colaboración, aunque creemos que la cooperación de acuerdo con su significado propio refleja mejor el ideal de las relaciones entre el Estado y los Entes locales (14).

Sin embargo, ENTRENA los distingue, aunque según él, tienen en común que las dos son especies, subgrupos de un mismo género, de un mismo grupo de relaciones: las de coordinación (15), que son testimonio de la preocupación del Estado por el cumplimiento de fines tradicionalmente locales y de la insuficiencia de los medios de que disponen los Entes locales para alcanzarlos (16). Tanto las relaciones de cooperación como las de colaboración se instrumentan a través de la figura jurídica del contrato; pero mientras que en los de cooperación, los dos Entes se encuentran en una situación de igualdad, por lo que el contrato no es administrativo, en las de colaboración, el Ente local actúa

---

(13) GARCÍA-TREVIJANO, *op. cit.*, págs. 1071 y 1072.

(14) *Colaborar*: «Trabajar con otra u otras personas, especialmente en obras del espíritu».

*Cooperar*: «Obrar juntamente con otro u otros para un mismo fin» (vid. *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, 19.ª ed., Espasa-Calpe, Sociedad Anónima, Madrid, 1970).

(15) ENTRENA, *op. cit.*, págs. 220 y 221.

(16) Vid. PALLARÉS MORENO, *Ayudas estatales a los Municipios*, Instituto de Estudios de Administración Local, Serie Manuales Prácticos, Madrid, 1970, pág. 11.

en una situación de inferioridad por lo que se trata de los tradicionalmente denominados contratos administrativos.

Nosotros, no obstante, estimamos que el principio de coordinación, o mejor las relaciones de coordinación, no están destinadas a solucionar meramente el problema de la insuficiencia económica local; esto entra dentro de la coordinación, pero no sólo eso.

Es verdad que ENTRENA estudia la coordinación administrativa en epígrafe independiente (17) y que destaca su finalidad fundamental cual es el lograr el principio básico de la organización administrativa que es la unidad en la actuación de todos sus órganos. Destaca su importancia, pero creemos que a propósito del tema de las relaciones Estado-Entes locales la coordinación da todavía mucho de sí, sobre todo si consideramos este principio como uno de los fundamentales a la organización administrativa (18) como, el principio omnicomprendivo de todos los demás, en cuanto que para lograr la unidad, es susceptible de darse siempre, y además aparece como imprescindible cuando se relacionen órganos de distintos Entes y se quiera dejar a salva la autonomía, aunque sea moderadamente concebida, y se quiera al mismo tiempo lograr la unidad. Esta sería la coordinación externa (19) que creemos tiene muchísimas posibilidades en el estudio de estas relaciones. Sería el tercer estadio en un análisis de tan importante principio: el primero sería la coordinación interna o en la base (central) (coordinación de los órganos centrales de la Administración del Estado); el segundo, coordinación interna periférica (coordinación de los órganos de la Administración periférica del Estado); y finalmente, el tercero sería estudiar las relaciones del Estado-Entes locales desde el prisma de la coordinación externa; las relaciones directas serían normalmente entre los Entes locales y los órganos periféricos de la Administración del Estado, precisamente porque los dos tienen el mismo territorio en común aunque con distinto carácter, en unos

---

(17) *Vid.* ENTRENA, *op. cit.*, pág. 192.

(18) MOONEY, *Principios de organización*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958.

(19) *Vid.* PALLARÉS, *La coordinación...*, cit., pág. 222.

como elemento esencial y en otros como mero límite de su competencia (20).

Para esto es necesario un concepto amplio y al propio tiempo preciso de la coordinación; entendimos y entendemos por tal «aquél principio esencial de la organización administrativa que pretende la realización efectiva del principio de unidad, quebrantado por el de división de competencia, y que tiene como presupuesto la economía, celeridad y eficacia en la actuación administrativa», presupuestos a los que debe responder toda la actuación administrativa de la Administración del Estado o de los Entes locales (artículo 29 de la Ley de Procedimiento administrativo y artículos 354-2 de la Ley de Régimen local y 257 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales) (21).

## II. LAS RELACIONES ESTADO-ENTES LOCALES EN EL PROYECTO DE LEY DE BASES DE REGIMEN LOCAL

### 1. PRINCIPIO GENERAL.

Es una novedad importante el que una futura Ley del Régimen local regule sistemáticamente y con entidad propia estas relaciones que no pueden desconocerse. En el Régimen local ahora vigente, sólo encontramos preceptos aislados relativos a esta materia (22), pero en ningún momento una regulación unitaria de las mismas, como ahora se pretende.

(20) Vid. NIETO, «Entes territoriales y no territoriales», *Revista de Administración Pública*, núm. 64, 1971, págs. 29 a 52.

(21) Artículo 29 de la Ley de Procedimiento administrativo: «La actuación administrativa se desarrollará con arreglo a normas de economía, celeridad y eficacia».

Artículo 354, 2, de la Ley de Régimen local: «... recogerá enseñanzas y experiencias y estudiará y expondrá procedimientos que entrañen economía y eficacia estimulando la actividad de las Corporaciones, a las que trazará directrices, así en el orden técnico como en el legal».

(22) Artículo 106 de la Ley de Régimen local: «Para la efectividad de los servicios mínimos obligatorios, el Estado y la Provincia proporcionarán a los Municipios ayuda financiera y asistencia técnica».

Artículo 5.º de la Ley de Régimen local: «... Los fines que han de cumplir son de orden económico-administrativo, sin perjuicio de su carácter representativo de la integridad de la Vida local y de las funciones cooperadoras en los servicios del Estado».

Establece la Base primera, como principio general en el punto 7, que «las relaciones entre la Administración del Estado y las Entidades locales responden al principio de *mutua colaboración*». Ha de ser por tanto esta mutua colaboración la meta y el punto de referencia que ha de presidir y dominar todas las relaciones. La colaboración ha de ser recíproca, del Estado para los Entes locales, y de éstos para el Estado.

El Proyecto es consecuente, y así, primero de forma genérica y después de modo específico, distingue estos dos aspectos.

Genéricamente, en el mismo punto 7 de la Base 1 se establece: a) *El Estado*, promueve el desarrollo de la vida municipal y provincial, protege y fomenta el patrimonio de las Entidades locales y asegura a éstas los medios económicos necesarios para el cumplimiento de sus fines. b) *Las Entidades locales podrán colaborar* en las funciones y servicios de la Administración del Estado, mediante las diversas instituciones de cooperación que se establezcan en esta u otras leyes.

Sin embargo, no acaba aquí la enunciación genérica de la mutua colaboración, mejor dicho de la llamada colaboración del Estado, sino que en el párrafo segundo del principio 7 de la Base 1, se dice, como aparte, que compete a la Administración del Estado, utilizando los medios que esta Ley determina, *tutelar* la acción de las Entidades locales, a fin de que las decisiones por ellas adoptadas se ajusten a Derecho y se conformen a las garantías exigidas por el bien común.

Esta declaración no es un simple «aparte», sino que forma parte de la colaboración que el Estado ha de prestar a los Entes locales, como ahora veremos, al ver de forma específica cómo se concibe la mutua colaboración en el Proyecto.

Lo que ha pasado, creemos, es que en la colaboración del Estado se incluye un auténtico *control* en el sentido más riguroso de la expresión, y que además es un principio general en el Proyecto, que se ha querido disfrazar con los términos colaboración y tutela.

## 2. ESPECIFICACIÓN DE LAS RELACIONES

Específicamente, las relaciones de la Administración del Estado con las Entidades locales se estudian en el Libro III, dividido en tres Títulos: a) El Título I, que bajo la rúbrica de «Disposiciones generales» más bien estudia la competencia de determinados órganos de la Administración del Estado en materia de Administración local; b) El Título II, «La colaboración estatal a la realización de los servicios estatales», donde se estudian las diferentes modalidades de colaboración y creemos que algo más en cuanto que se analizan (Bases 67 y 68) facultades de intervención y tutela tanto como medidas ordinarias como excepcionales; c) Finalmente, en el Título III se estudia la *cooperación* de las Entidades locales a la realización de los servicios estatales, término con el que de forma genérica, en la Base I, y de forma específica, aquí, se designa a la colaboración de los Entes locales en sus relaciones con la Administración del Estado.

Hecho este breve análisis sistemático del Proyecto, en lo que se refiere al tema que nos interesa, pasemos a analizar de forma más detenida su contenido.

### III. LA COLABORACION DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO

La colaboración estatal a la realización de los servicios locales se estudia en el Proyecto en el Título II del Libro III.

Como decíamos antes, el término que parece más adecuado es el de cooperación, cuyo significado es el de obrar juntamente con otro u otros para un mismo fin. La unidad de fin es importante.

Creemos que el Proyecto ha seguido el pensamiento de ENTRENA (22 bis) al entender que la colaboración implica una supremacía del Estado, que es el que ayuda; la asistencia como modalidad fundamental de la colaboración no es más que ayuda. Se piensa que el que ayuda debe ser superior.

---

(22 bis) *Curso...*, cit., pág. 221.

En cambio, tratándose de la colaboración de los Entes locales a los servicios de la Administración del Estado, se habla de cooperación, que según él implica una relación de igualdad; luego veremos, al estudiar las modalidades de cooperación, cómo no puede existir tal igualdad, sino que es lógica una dirección y fiscalización estatal.

Pues bien, esta colaboración de acuerdo con las modalidades establecidas en las Bases 63 y 60 se manifiesta de las siguientes formas:

1. Asesoramiento e información. 2. Asistencia técnica. 3. Asistencia financiera. 4. Intervención y tutela.

#### 1. ASESORAMIENTO E INFORMACIÓN.

##### A) *Asesoramiento.*

El asesoramiento o consejo que los órganos de la Administración del Estado prestarán a las Entidades locales pueden ser jurídico (Base 60, 1, *b*), económico (*ídem*) y técnico (Bases 60, 1, *b*, y 63, 2, *a*) en relación con las competencias locales que supongan la realización de obras, prestación de servicios y explotación de bienes.

Sin perjuicio de que en general cualquier órgano de la Administración del Estado puede prestar este asesoramiento, en el Proyecto se establece un órgano especialmente encargado de ello, que será el Servicio de Corporaciones Locales, que encuadrado en la Dirección General correspondiente del Ministerio de la Gobernación, vendrá a sustituir al hoy denominado Servicio de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales (Base 60, 2).

##### B) *Información.*

El suministro de información a las Corporaciones locales, a su solicitud, sobre asuntos propios del Departamento o del organismo de que se trate, se establece como otra modalidad de colaboración en la Base 63, 2, *e*.

## 2. ASISTENCIA TÉCNICA.

La asistencia o ayuda técnica que el Estado presta a las Corporaciones locales viene regulada en la Base 64, y de acuerdo con la misma, podemos clasificarla del siguiente modo:

### A) *Asistencia técnica personal.*

Asistencia técnica *personal*, a través de la incorporación temporal a las Corporaciones locales de funcionarios del Estado, cuando para el desarrollo de una actividad no existan técnicos de la índole que se precise, o en caso de necesidad urgente.

Es ésta una novedad muy importante y útil en la futura regulación del Régimen local, pues es una ayuda de la que los Entes locales estaban muy necesitados. Como vemos, consta de dos supuestos:

a) Carencia de técnicos locales para una determinada actividad.

b) En casos de necesidad urgente, aunque existan tales técnicos como personal propio de la Entidad, pero la urgencia demande más.

La Ley de Bases, o al menos el Texto articulado, señalará, creemos, la situación en que estos funcionarios del Estado quedan al pasar a prestar sus servicios, aunque sea temporalmente, a la Administración local.

### B) *Asistencia técnica propiamente dicha.*

Asistencia técnica *propiamente dicha*, mediante la elaboración de estudios y proyectos relativos a la realización de obras, prestación de servicios, explotación de bienes o cualquiera otra actividad propia de las Corporaciones locales (Base 64, 1, b).

Esta asistencia ya se conocía (23), pero no existía un reconocimiento general de la misma, sino en obras o servicios concretos, en muchos casos ignorados por las autoridades locales.

---

(23) *Vid.* nuestro libro *Ayudas estatales a los Municipios*, cit.

Con el nuevo sistema, las autoridades y funcionarios locales pueden pensar que existe ayuda de este tipo para cualquier obra o servicio de su competencia, y como es lógico solicitarla. A esta finalidad responde la publicación, que por iniciativa del Instituto de Estudios de Administración Local, realicé con el título de *Ayudas estatales a los Municipios*.

### C) *Asistencia técnica real o material.*

*Asistencia técnica real o material*, mediante la prestación temporal de material o utillaje de que carezca la Corporación interesada (Base 64, 1, c).

Esta asistencia podría incluirse en lo que GARRIDO FALLA (24), al estudiar las ventajas de carácter económico, como medio de fomento, llama ventajas económicas de carácter real, considerando como tales «incluso la utilización» gratuita por el particular (en este caso el Ente local) (25) de servicios técnicos previamente aprobados por la Administración; cita como ejemplo el Servicio de Extinción de Plagas Forestales.

El comentario anterior que hemos hecho para la asistencia técnica propiamente dicha es válido en este caso.

### 3. ASISTENCIA FINANCIERA.

La asistencia o ayuda financiera del Estado a las Entidades locales viene regulada en la Base 65, refiriéndose cinco de los seis apartados de que consta a la subvención. El apartado séptimo se refiere al crédito oficial y privado en favor de las Entidades locales.

La asistencia económica de la Administración del Estado a las Entidades locales es un medio extraordinariamente eficaz para llegar a la necesaria coordinación de la actividad estatal con la de los Entes locales (26), siempre que se eviten los dos defectos

(24) *Tratado de Derecho administrativo*, vol. II, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1960, págs. 292 y 293.

(25) GARRIDO FALLA, (*Tratado...*, cit., pág. 282) considera que la actividad fomentada puede ser de los particulares o de otros entes públicos.

(26) PALLARÉS MORENO, *La coordinación...*, cit., págs. 211 a 215, y *Ayudas...*, citado, págs. 11 y 12.

tradicionales que las subvenciones del Estado a las Entidades locales han tenido: la falta de un criterio racional en su otorgamiento y el efecto centralizador de la subvención.

Indudablemente el Proyecto sienta los principios generales para corregir esos dos defectos, como veremos a continuación al analizar la Base 65.

#### A) *Concepto de subvención.*

En el apartado 1 de la Base 65 se define la subvención como «toda clase de auxilios de carácter económico que puedan concederse a las Corporaciones locales, a fondo perdido, con cargo a créditos globales o específicos que figuren como transferencias corrientes o de capital en los Presupuestos generales del Estado o en los de los Organismos autónomos».

Da el Proyecto un concepto amplio—al incluir toda clase de auxilios de carácter económico—y al mismo tiempo preciso de subvenciones en cuanto que señalan los elementos esenciales de la misma: *a)* dinero público (es necesario que esté incluido en los Presupuestos generales del Estado o en los de los Organismos autónomos); *b)* que sea entregado a fondo perdido, y *c)* como medio para un fin público (27).

Pueden incluirse en este concepto amplio tanto los premios y primas como los subsidios (28).

#### B) *Clases de subvención.*

##### a) *De tipo general.*

Subvención de tipo general, aunque sometida a ciertos requisitos (Base 65, 2).

Son las que pueden ser concedidas por el Estado, sus Organismos autónomos y, en general, las Entidades públicas para el

(27) BOULOUIS (*Essai sur la politique des subventions administratives*, París, 1951, citado por DE LA VALLINA y GARRIDO) define la subvención como: «cantidades globales de dinero público, que la Administración, dentro de los límites del poder presupuestario, otorga a fondo perdido, específicamente a personas determinadas por la misma, como medio para un fin público».

(28) GARRIDO, *Tratado...*, cit., pág. 295.

desarrollo de la actividad de los Entes locales, siempre que se den los requisitos siguientes:

— Que tengan por objeto la realización de obras o prestación de servicios, cuyos efectos sociales o administrativos se contraigan al territorio provincial, comarcal o local correspondiente. Es lógico que el territorio sea un límite, pues en estas Entidades es un elemento esencial.

— Que tales obras o servicios puedan ser gestionados por las Corporaciones locales, según el ámbito funcional que la Ley les reconoce.

Este requisito hay que ponerlo en relación con el número 5 de la Base que comentamos, que establece que «será de la competencia de las Corporaciones locales beneficiadas de la subvención, la gestión de las obras o servicios para la que fue concedida, con sujeción a las modalidades gestoras establecidas por el ordenamiento local».

Con estas declaraciones del Proyecto, creemos que puede haberse resuelto uno de los defectos tradicionales de las subvenciones del Estado a los Entes locales: su efecto centralizador (29). Así la subvención se va a concebir como una efectiva ayuda que el Estado presta al Ente local, *para que éste pueda cumplir sus servicios* y no como una absorción directa de la realización del servicio u obra por el Estado, con una simple ayuda económica local (30).

— Que las necesidades a que las subvenciones deban atender se encuentren incluidas en el Plan (provincial) correspondiente. No se dice que sea el Plan *provincial*, pero parece deducirse, porque en el número 3 de la Base citada se dice que se podrán conceder subvenciones aunque el fin no esté previsto en el Plan de la Provincia.

Con este tercer requisito exigido a las subvenciones se puede haber resuelto el otro defecto tradicional de las mismas, puesto

---

(29) ENTRENA CUESTA, *Los movimientos centralizadores en Inglaterra*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1960, págs. 147 y sigs.

(30) GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Administración española*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961, pág. 168.

de manifiesto por la doctrina (31): falta de un criterio racional en su aplicación.

La deficiencia intentó corregirse con el Decreto de 13 de febrero de 1958, que en su artículo 1-4.º, prohíbe conceder subvención o ayuda económica de cualquier tipo por parte del Estado u Organismos paraestatales para obras o servicios de carácter predominantemente local o provincial si no figura en el correspondiente Plan provincial que gestionan las Comisiones provinciales de Servicios Técnicos. Pero de hecho seguían concediéndose ayudas independientes por cada Ministerio, ignorándose el imperativo del artículo 1-4.º del Decreto citado.

Con lo previsto en el Proyecto, y si sucesivamente llega a ser precepto legal a través de la Ley de Bases y texto articulado, se conseguirá que no se prodiguen de manera dispersa por los distintos Departamentos ministeriales, subvenciones que sin una visión nacional de los problemas mediante una valoración de prioridad de fines y atenciones supongan un reparto no racional, es decir, arbitrario.

Además tiende a conseguirse esta racionalidad, en cuanto que en el número 4, a, de la Base 65 se pretende que a través del reparto de subvenciones la actividad local quede coordinada con la propia actividad estatal y adaptada a los programas de desarrollo económico y social de la Nación.

#### b) *Excepcionales.*

Subvenciones excepcionales, que son las establecidas en el número 3 de la Base 65. Vienen cualificadas por los siguientes requisitos:

- Tienen un fin de inversión.
- El fin a que se destinan puede que no esté previsto en el Plan de la Provincia.
- Ha de tratarse de circunstancias especiales o excepcionales.
- La especialidad o excepcionalidad será apreciada por el Gobierno.

---

(31) ORTIZ DÍAZ, «Unidad y coordinación de los órganos y servicios estatales a nivel provincial: el Decreto de 10 de octubre de 1958», en REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 106, 1959, pág. 486.

C) *Organos competentes en el régimen de subvenciones.*

a) *De la Administración del Estado: el Gobierno.*

Al Gobierno corresponde:

— Repartir los créditos subvencionales de modo que la actividad local quede coordinada con la propia actividad estatal y adaptada a los programas de desarrollo económico y social de la Nación (Base 65, 4, a). Se le encomienda al Gobierno una misión coordinadora (coordinación externa); el Consejo de Ministros y las Comisiones Delegadas del Gobierno han sido tradicionalmente órganos coordinadores (32).

Es esencial aquí la coordinación, puesto que se trata de un aspecto económico, y así, de la Exposición de Motivos del Decreto-ley de 25 de febrero de 1957, que crea la O. C. Y. P. E., se deduce que si a todo orden de la actividad administrativa la coordinación es fundamental, tratándose de materia económica se hace indispensable, imprescindible, pudiendo llegar a ser perturbadora cualquier medida, en este campo económico, imperfectamente coordinada.

— Aplicar los medios de fiscalización precisos tendentes a justificar que la subvención fue invertida en la finalidad para que se concedió (Base 65, 4, b).

Esta fiscalización es lógica y no en contra de la autonomía local, que queda a salvo en cuanto que es ella, la propia Entidad local, la que va a realizar la obra o servicio, como en seguida veremos. Ya hemos dicho (33) que «planificadas las necesidades, otorgadas las subvenciones, el Municipio debe ser libre de realizar la obra o prestar el servicio de acuerdo con sus normas, y el Estado sólo debe comprobar la inversión de su subvención».

---

(32) Artículo 10, 1, de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado: «Aprobar el Plan general de actuación del Gobierno y las directrices que han de presidir las tareas encomendadas a cada uno de los Departamentos ministeriales».

Artículo 11, 3, de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado: «Coordinar la acción de los Ministerios interesados a la vista de objetivos comunes y redactar programas conjuntos de actuación».

(33) *Vid. PALLARÉS, Ayudas...*, cit., pág. 14.

b) *Las Corporaciones locales.*

A las Corporaciones locales (municipales) corresponde la gestión de las obras o servicios para la que fue concedida, con sujeción a las modalidades gestoras establecidas por el ordenamiento local.

Subsidiariamente, asumirá la gestión la Diputación provincial, en el caso en que la Corporación local (municipal) careciese de los recursos precisos para llevar a cabo la actividad subvencionada. Por tanto, ni aun cuando el Ente municipal carezca de recursos gestionará la obra o servicio la Administración del Estado.

D) *Crédito oficial y privado (Base 65, 6).*

Establece el punto 6 de la Base 65 que «el Estado favorecerá el acceso de las Entidades locales al crédito oficial y privado, y fomentará cuantas técnicas o medios permitan facilitarles recursos financieros con qué atender a sus necesidades».

Esta asistencia económica creemos que es bastante limitada, pudiendo quedar en un mero deseo. El favorecimiento del acceso de las Entidades locales al crédito oficial y privado habrá que concretarlo estableciendo, por ejemplo, la prioridad, o una determinada prioridad, de estas Entidades en la obtención del crédito oficial, que la Administración del Estado avale tales créditos, etcétera. Estimamos que este principio debería concretarse más; el crédito puede tener mucha importancia en el desenvolvimiento de las Entidades locales, tanta como puede tener la subvención, y el Proyecto es demasiado parco en su regulación, frente a la completa reglamentación que en líneas generales hace de la subvención.

4. INTERVENCIÓN Y TUTELA (BASES 67 Y 68).

Como afirma GARCÍA-TREVIJANO (34), la disgregación de la unidad, la excentralización, no es un principio organizatorio,

---

(34) *Tratado...*, cit., pág. 445.

y aun reconociendo la descentralización tiene que existir un control sobre el Ente descentralizado; GARCÍA-TREVIJANO considera a la tutela como la voz pasiva de la descentralización.

La tutela y la jerarquía suponen un control, una intervención, siquiera el término intervención sea más amplio que el de control.

La tutela que el Estado ejerce sobre los Entes descentralizados en general y sobre las Entidades locales en particular, es una consecuencia lógica del principio de unidad, porque los Entes descentralizados, como dice GARRIDO FALLA (35), continúan formando parte de los cuadros de la organización administrativa del Estado, siendo la tutela la traducción jurídica de esa pertenencia.

Así mismo piensa el profesor GARCÍA-TREVIJANO, para quien la tutela es algo que está ínsito en la idea de descentralización.

La tutela implica un control de órganos de un Ente sobre órganos de otro Ente descentralizado (es un control intersubjetivo), a diferencia de la jerarquía que supone un control del órgano superior sobre el órgano inferior del mismo Ente (es un control interorgánico) (36).

La tutela y la intervención aparecen dentro de las modalidades de colaboración establecidas en la Base 63 y desarrolladas en las Bases 67 y 68. Como competencia del Ministerio de la Gobernación aparece en la Base 61, 1, *c*) y *d*), donde se encuentran expresamente los términos *tutela* y *fiscalización*. Habla la Base 61 solamente de tutela de la legalidad; pero la Base 1, 7, párrafo 2.º, establece que «compete a la Administración del Estado, utilizando los medios que esta Ley determina, *tutelar* la acción de las Entidades locales, a fin de que las decisiones por ellas adoptadas se ajusten a Derecho (tutela de legalidad) y se *conformen a las garantías exigidas por el bien común*»; si la apreciación de esta conformidad con las garantías que exige el bien común va a corresponder al Estado, se está limitando mucho la autonomía local, se les priva de discrecionalidad, al apreciar la

---

(35) GARRIDO, cit. nota 9.

(36) ENTRENA, *Curso...*, cit., págs. 223 y sigs., y GARCÍA-TREVIJANO, *Tratado...*, citado, pág. 450.

oportunidad de la medida: estamos ante la tutela de oportunidad o tutela administrativa.

A más abundamiento de que se incluya también la tutela de oportunidad, se establece en la Base 67, 1, párrafo 2.º, que podrá también el Gobierno recurrir a medidas excepcionales de intervención para salvaguardar el interés general o los intereses propios de las Entidades locales.

Sin embargo, lo importante, en nuestro estudio, es delimitar el contenido de la tutela, para no encubrir, bajo este principio, intervenciones superiores a las necesarias, o sea, intervenciones que atenten contra la autonomía local, aunque esta autonomía, como sabemos, no cabe predicarla de forma absoluta y total, pero sí en algunas esferas o campos de actuación del Ente local.

Del análisis del Proyecto parece deducirse que los términos intervención y tutela son sinónimos, distinguiéndose entre medidas ordinaria de intervención y tutela (Base 67) y medidas excepcionales de intervención (Base 68).

Aparte, se deduce por lo expuesto que también cabe distinguir en el Proyecto entre una tutela de legalidad (Base 1, 7, párrafo 2.º, y Base 67, 1) y una tutela de oportunidad (último inciso del párrafo 2.º del número 7 de la Base 1 y Base 67, 1, párrafo 2.º).

Sin embargo, dentro de la que estimamos en el Proyecto tutela de oportunidad, cabría distinguir lo que ENTRENA (37), siguiendo a DEMBOUR, llama *vigilancia administrativa*, que es el control que ejerce un Ente sobre otro y que atiende fundamentalmente a los propios intereses del sujeto sobre el que recae (sujeto vigilado, Ente local), puesto que «el Gobierno puede recurrir a medidas excepcionales de intervención ... para salvaguardar el interés general o *los intereses propios de las Entidades locales*».

La distinción entre tutela de legalidad y tutela de oportunidad es importante, en cuanto según predomine una u otra, no se va a ver o se va a ver muy afectada la autonomía local, pues como dice ZANOBINI (38), la tutela jurídica, tutela de legalidad, no

(37) *Curso...*, cit., pág. 232.

(38) ZANOBINI, *L'Amministrazione locale*, pág. 301.

disminuye en nada la libertad del Ente, ya que presupuesto de esta libertad es que la misma se desarrolle dentro de los límites legales establecidos por el Derecho vigente. En cambio, la tutela administrativa o tutela de oportunidad (39), sí que supone una fuerte limitación en la autonomía del Ente tutelado, al facultar al Estado para injerirse en su administración, juzgando de la conveniencia o la inconveniencia de sus actos.

Del análisis del Proyecto no se puede deducir claramente cómo se configurará en el futuro la autonomía de nuestros Entes locales; hay base suficiente tanto para lograr una adecuada autonomía como para que ésta sea mínima. Habrá que esperar, sucesivamente, la Ley de Bases, el texto articulado y la posibilidad de Reglamentos.

Sin embargo, estimamos que las Bases del Proyecto debían haber delimitado, todo lo genéricamente que se quiera, el techo de la intervención, sobre todo en determinada materia, por ejemplo, en la esfera de actuación propia, estableciéndose que en estas materias sólo fuera posible la tutela de legalidad, o unos muy tasados casos de tutela de oportunidad.

Y es que las medidas ordinarias de tutela, tal como vienen señaladas en la Base 67, 2, del Proyecto, son tan amplias que pueden referirse a toda actividad local y además en los dos frentes de control: la legalidad y la oportunidad.

Parece que el número 1 de la citada Base se refiere sólo a la legalidad de establecer que las facultades de tutela tienen la finalidad de velar por que las actuaciones de las Corporaciones sean ajustadas a Derecho.

Sin embargo, de la Base 1, 7, se deduce que la tutela no tiene esa exclusiva finalidad, sino, además, que las decisiones adoptadas por las Entidades locales se conformen a las garantías exigidas por el bien común (tutela de oportunidad).

ENTRENA, al estudiar los medios para ejercer la tutela, no distingue entre los propios de la tutela de legalidad y los de la oportunidad; sin embargo, al estudiar las distintas clasificaciones, señala entre paréntesis, como propias de la de legalidad,

---

(39) ENTRENA, *Curso...*, cit., pág. 227.

la aprobación y la suspensión, y como peculiar de la de oportunidad, la autorización (40).

GARCÍA-TREVIJANO (41) nos dice que la autonomía se mantiene cuando la tutela (necesaria siempre) se limita a controlar la legalidad sin incidir en la oportunidad y conveniencia de las medidas. Se restringe también cuando incide sobre las personas decisivamente.

Por tanto, el problema es que las medidas ordinarias de tutela del número 2 de la Base 67 pueden aplicarse tanto a la legalidad como a la oportunidad: existen la aprobación y la suspensión (b) y e)) propias de la tutela de legalidad, según ENTRENA, «y las autorizaciones, propias de la tutela de oportunidad».

GARCÍA-TREVIJANO, después de destacar la importancia de la distinción entre tutela de legalidad y tutela de oportunidad, no analiza las técnicas o medidas de cada una de ellas. Y es que el problema es difícil, pues son técnicas convertibles en el sentido de una aprobación o una autorización, o cualquier otra, que pueden utilizarse para controlar la legalidad o la oportunidad; prácticamente ENTRENA hace lo mismo: estudia las técnicas o medidas en general.

Si en las medidas excepcionales de intervención se dijese su finalidad, por ejemplo, la oportunidad, podía pensarse que son muy pocas y en casos muy contados o justificados (42) estas medidas, pero como no es así, hay que pensar que muchas de las medidas ordinarias de tutela de la Base 67, 2, van dirigidas también a controlar la oportunidad.

---

(40) ENTRENA, *Curso...*, cit., pág. 227.

(41) *Tratado...*, cit., pág. 1108.

(42) Base 68: «1. Serán medidas excepcionales de intervención:

a) Las que impliquen sanción, suspensión o separación de los Presidentes y miembros de las Corporaciones locales.

b) La disolución de las Corporaciones locales que con audiencia del Consejo de Estado podrá decretar el Gobierno, junto a la designación de una Comisión gestora con funciones administradoras hasta la constitución de nueva Corporación, cuando la gestión de aquéllas resulte gravemente dañosa para los intereses generales.

2. Las Corporaciones locales y sus Presidentes estarán legitimados para impugnar en vía contencioso-administrativa, previa reposición, todas las resoluciones gubernativas que, causando estado, hubiesen sido dictadas en el ejercicio de las facultades de intervención y tutela».

#### IV. LA COLABORACION DE LOS ENTES LOCALES (COOPERACION DE LAS ENTIDADES LOCALES A LA REALIZACION DE LOS SERVICIOS ESTATALES)

Partiendo del principio general de que las relaciones entre la Administración del Estado y las Entidades locales responden al principio de *mutua colaboración*, se establece en la Base 1 que «las Entidades locales *podrán colaborar* en las funciones y servicios de la Administración del Estado, mediante las diversas instituciones de *cooperación* que se establezcan en ésta u otras leyes».

Del análisis de este principio se deduce, en primer lugar, que frente a la colaboración del Estado que se da como un hecho, la colaboración de las Entidades locales es una mera posibilidad; y en segundo lugar, a esta posible colaboración se le llama cooperación.

En el Título III del Libro III, en el número 1 de la Base 69 se establece, sin embargo, como un hecho, aunque sea futuro (frente al presente de la colaboración estatal), que las Corporaciones locales *participarán* en el desarrollo de las funciones y servicios del Estado, a fin de cooperar en la consecución de los objetivos morales y materiales de la comunidad nacional. Y a partir de este momento todo son meras posibilidades y limitaciones de los Entes locales para cooperar a la realización de servicios estatales (43).

Veamos ahora las técnicas concretas de cooperación que señala el Proyecto de Ley de Bases de Régimen local.

##### 1. LA GESTIÓN DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS DEL ESTADO A TRAVÉS DE LAS ENTIDADES LOCALES.

Tradicionalmente se han clasificado las formas de gestión de los servicios públicos en gestión directa, gestión indirecta y gestión mixta (44).

Pues bien, tratándose de la gestión directa de servicios públicos por la Administración del Estado es lógico que en ella,

(43) Continuamente se utiliza el verbo poder en futuro: «podrá...».

(44) GARRIDO FALLA, *Tratado...*, cit., pág. 343.

por propia naturaleza, no exista una cooperación local. Pero en las otras formas de gestión, el Proyecto de Ley de Bases del Régimen local ha admitido con carácter general la posibilidad de que los Entes locales cooperen con el Estado, sobre todo cuando es la correspondiente colectividad local la que resulte directamente beneficiada por el desarrollo del servicio estatal de que se trate (Base 69, 1).

El Proyecto distingue dos modalidades de cooperación local en la realización de los servicios estatales: la concesión y las demás formas de gestión indirecta y mixta.

A) *Los Entes locales concesionarios de servicios estatales.*

Indiscutiblemente, la concesión ha sido la forma más corriente de gestionar indirectamente los servicios públicos y al propio tiempo creemos ha sido la primera que se ha abierto paso como técnica colaborativa entre el Estado y los Entes locales.

Si la concesión de servicios públicos se ha considerado como una técnica de colaboración del administrado en la obra de la Administración (45), es lógico y consecuente que si el concesionario es un Ente local, éste colaborará en la obra de la Administración del Estado.

GARCÍA DE ENTERRÍA (46) explica el curioso origen de la aparición de los Entes locales como concesionarios de los servicios estatales, diciendo que la concepción estatocéntrica del Derecho administrativo continental ha determinado—creemos que a través de Leyes especiales fundamentalmente (47)—la atribución al Estado de servicios típicamente municipales; y entonces la única forma de que el Ente local intervenga en su gestión, es adoptando el papel de concesionario de tales servicios públicos en cuanto afectan a la propia ciudad (48).

A pesar de que esto supone un paso en la colaboración del

---

(45) GARRIDO FALLA, *Tratado...*, cit., vol. I, págs. 312 y 314.

(46) *La actividad industrial y mercantil de los Municipios*, 1955, págs. 11 y 12.

(47) Artículo 5.º de la Ley de 5 de octubre de 1940 en relación con la Ley de 19 de diciembre de 1951: Las Diputaciones provinciales y los Ayuntamientos pueden ser concesionarios de líneas de trolebuses.

(48) Artículo 122, d), del Reglamento de Ordenación de Transportes por Carretera: «La construcción o explotación de las estaciones podrá realizarse: ... d) Me-

Estado-Entes locales, sin embargo GARCÍA DE ENTERRÍA (49) considera que «el equívoco de la fórmula concesional es que está configurada para ser cumplida por empresarios privados y en el sentido de una colaboración puramente económica, no por Entes públicos y en cuanto colaboración político-administrativa»; por otra parte—continúa GARCÍA DE ENTERRÍA—, según su técnica dominante, se refiere a instalaciones concretas y no propiamente a competencias abstractas.

No obstante, creemos en la virtud colaborativa de la concesión, pues como afirma JÈZE (50), es preciso desechar la idea de que la concesión de servicio público sólo es una empresa privada que, en razón de su importancia, se somete al control de la Administración; lo fundamental es que se trata de un *servicio público propiamente dicho* y no de una empresa privada importante vigilada por la Administración.

Como estímulo—creemos—a esta fórmula colaborativa señala el Proyecto que podrán ser concesionarios las Corporaciones locales, individualmente o *vinculadas entre sí* y que *estarán exentas de la obligación de constituir depósito previo* para acudir a la convocatoria de adjudicación.

B) *Otras formas de cooperación local a la realización de servicios estatales.*

Vienen previstas en el número 3 de la Base 69, donde se establece que previo el correspondiente acuerdo, las Corporaciones locales podrán asumir también la gestión de servicios del Estado en las modalidades de *gestión interesada, concierto y consorcio o sociedad mixta* (51).

Las consideraciones hechas al hablar de la concesión son plenamente aplicables aquí.

---

diante concesiones otorgadas en concurso por el Ministerio de Obras Públicas a Ayuntamientos, Sindicatos o particulares, en los que tendrán derecho sucesivo de preferencia los Ayuntamientos y Sindicatos».

(49) *La Administración española*, cit., pág. 111 (nota 26).

(50) JÈZE, *Principios generales del Derecho administrativo*, I, Buenos Aires, 1949, págs. 72 y 73.

(51) Artículo 66 de la Ley de Contratos del Estado y Base 48 del Proyecto de Ley de Bases del Régimen local.

## 2. LA DELEGACIÓN DE FUNCIONES.

Como fórmula colaborativa de los Entes locales a las funciones estatales destaca GARCÍA DE ENTERRÍA (52) la delegación de funciones, como distinta y más importante que la de Ente local concesionario de servicios estatales. Con esta técnica se trata —dice GARCÍA DE ENTERRÍA (53)— de poner una turbina a esos valores indiscutibles (del Régimen local) para aprovechar sus excelencias en servicio de las propias funciones del Estado y sin mengua ninguna de la planificación, unificación y dirección que a éste pueda corresponder.

El principio general viene admitido en la Base 70, número 1, al establecer que «las Corporaciones locales podrán realizar funciones estatales relativas a la ejecución de obras, prestación de servicios o desenvolvimiento de sectores de la actividad administrativa, previa obtención del Gobierno de la correspondiente delegación de competencia o delegación de gestión».

DE LA VALLINA, que ha estudiado monográficamente las transferencias de funciones administrativas (54), considera que estamos ante una transferencia por vía de sustitución y de persona a persona, en cuanto que la norma que atribuye la competencia en vía principal a un sujeto (el Estado) prevé igualmente la posibilidad de que la competencia sea ejercida, dadas especiales circunstancias y previo cumplimiento de determinados requisitos, por otro sujeto (el Ente local).

En el capítulo IV de su monografía estudia esta figura de la delegación intersubjetiva, y al estudiar las clases no establece sino la que se deduce de las distintas clases de Entes entre los que se produzca (del Estado a las Entidades locales, del Estado a las Entidades no territoriales, de éstas y aquéllas entre sí, etc.).

Sin embargo, de acuerdo con el Proyecto cabe distinguir dos modalidades de delegación de funciones del Estado a las Entidades locales: delegación de competencia y delegación de gestión.

---

(52) *La Administración española*, cit., pág. 158.

(53) *Idem*, cit., pág. 111.

(54) *Vid. Transferencia de funciones administrativas*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1964.

A) *Delegación de competencia.*

En la delegación de competencia la Corporación delegada asumirá con exclusividad las responsabilidades decisorias y económicas que del ejercicio de la competencia se deriven, sin perjuicio de la asistencia técnica y financiera y de las facultades inspectoras que el Gobierno se reserve, según lo establecido en el acuerdo de la delegación (Base 70, 2). En el ejercicio de las facultades delegadas, las Corporaciones quedarán sometidas, a todos los efectos jurídicos, a su propio ordenamiento (Base 70, 4).

De acuerdo con la declaración del Proyecto y siguiendo a DE LA VALLINA (55), distinguiremos los siguientes aspectos:

a) *Precedentes y consideraciones generales.*

Esta modalidad de transferencia de competencia se encuentra hoy admitida en los artículos 243, o), 254 y 291 de la vigente Ley de Régimen local (56). Sin embargo, son preceptos aislados, de escasa efectividad práctica, que como dice GARCÍA DE ENTERRÍA, refiriéndose al artículo 243, o) (57), «están aún esperando el soplo milagroso que les eche a andar con todas sus formidables consecuencias». Por esto estimamos de trascendental importancia el contenido de la Base 70 que supone o puede suponer una regulación amplia de esta fórmula colaborativa. Ya DE LA VALLINA (58) estimaba que con la norma tan general del artículo 243, o), de la Ley de Régimen local no podía pensarse que el Estado puede delegar todo tipo de competencia en la Provincia; pero ahora con esta regulación completa y específica que de

(55) *Vid. idem*, cit., págs. 130 y sigs.

(56) Artículo 243, ap. o), de la Ley de Régimen local: «La ejecución de obras e instalaciones o prestación de servicios y el ejercicio de funciones administrativas de carácter estatal que fueran *delegadas* por el Gobierno, cuando su trascendencia sea predominantemente provincial y siempre que se concedan simultáneamente los correspondientes recursos económicos».

Artículo 254 de la Ley de Régimen local: «En toda Provincia habrá ..., así como aquellos otros servicios del mismo orden que, por *delegación* o en colaboración con el Estado, se señalen como mínimos».

Artículo 291 de la Ley de Régimen local: «Podrán ser *traspasadas* a las Diputaciones provinciales...».

(57) *La Administración española*, cit., pág. 110.

(58) *Transferencia...*, cit., pág. 142.

la delegación intersubjetiva se pretende hacer, sí hay base para una efectiva realidad de la misma (58 bis).

b) *Fundamento.*

DE LA VALLINA (59) considera que esta modalidad de transferencia de competencias tiene un doble fundamento: por una parte, el juego del principio de legalidad en relación con los Entes públicos; admite la tesis de la vinculación positiva (*Positive Bindung*), siendo preciso habilitar a través de la correspondiente delegación a la Entidad local para que ejercite una función pública atribuida al Estado; y por otra, señala DE LA VALLINA, son también razones de oportunidad las que determinan prácticamente esta modalidad de transferencia de competencias.

Este es el último fundamento, creemos, porque la primera se basa al fin y al cabo en que el ejercicio de una función pública atribuida al Estado *no resulte conveniente (no sea oportuno)* que sea ejercida por el propio Estado, sino por una Entidad local.

c) *Contenido.*

El contenido es una competencia estatal, o mejor función estatal, «capacidad de obrar en cada caso concreto» (60), pero no es un simple traspaso, que implique la desaparición de la función o competencia estatal, sino que lo que se produce es la concesión de una nueva competencia a la Entidad local, sin perder el Estado la misma competencia (61), lo que va a explicar que la autonomía en la gestión y en la ejecución (así creemos hay que entender el que «la Corporación delegada asumirá con exclusividad las responsabilidades decisorias y económicas que del ejercicio de la competencia se deriven») sean perfectamente compatibles con el reconocimiento en el Ente superior de las facultades de dirección y ordenación general y del control global de rendimiento (62); el Estado poseerá no sólo los poderes de

---

(58 bis) ORTIZ DÍAZ, *Las nuevas bases del Derecho de la Organización administrativa*, Málaga, 1971, págs. 20 y 21.

(59) *Transferencia...*, cit., págs. 140 y 141.

(60) *Transferencia...*, cit., pág. 139.

(61) *Transferencia...*, cit., pág. 142.

(62) GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Administración...*, cit., pág. 160.

control, sino también la posibilidad de ejercer materialmente esa competencia, aparte de determinados poderes especiales que en el acto de delegación pueda reservarse; y así en el Proyecto se dice, «sin perjuicio de la asistencia técnica y financiera y de las *facultades inspectoras* que el Gobierno se reserve, según lo establecido en el acuerdo de delegación» (Base 70, 2).

Se produce entonces, como dice DE LA VALLINA (63), una competencia alternativa.

d) *Procedimiento de la delegación.*

— Se iniciará a petición de la Corporación o Corporaciones interesadas.

— Informe de la Comisión provincial de Servicios Técnicos.

— Remisión por el Gobernador civil al Ministerio de la Gobernación, y de éste a la Presidencia del Gobierno.

— Acuerdo de delegación, que será adoptado por el Gobierno.

B) *Delegación de gestión.*

Se establece como una modalidad de la delegación de funciones y creemos que su peculiaridad está en la necesidad, no posibilidad, de que en el acuerdo de delegación conste tanto la acción directiva de la Administración delegante como el otorgamiento de los recursos financieros y materiales consiguientes.

## V. CONCLUSIONES

1.<sup>a</sup> La Administración del Estado y las Entidades locales tienen que tener forzosamente unas relaciones, derivadas de: a) El Estado es quien la crea o por lo menos la reconoce; b) Los súbditos del Estado son al propio tiempo «súbditos» de un determinado Ente local, y c) El territorio del Ente local es al propio tiempo territorio estatal.

De aquí el carácter, en principio, subordinado, secundario o de cobertura secundaria, de los Entes locales.

2.<sup>a</sup> Novedad del Proyecto de Ley de Bases del Régimen local

---

(63) *Transferencia...*, cit., pág. 142.

al reconocer «oficialmente» la existencia de estas relaciones y darles sustantividad propia dentro del Régimen local, al dedicarle todo un Libro, el III, a su regulación.

3.<sup>a</sup> El principio de *mutua colaboración*, como inspirador de las citadas relaciones y sin diferente significado para el Estado, que se da por supuesto, y para las Corporaciones locales, que es mera posibilidad.

4.<sup>a</sup> Imprecisión técnica en el planteamiento de las relaciones del Estado-Entes locales; no puede decirse que estas relaciones responden (sin distinguir: siempre) al principio de colaboración y luego establecer auténticas relaciones de intervención del Estado, en el sentido más «riguroso» de la palabra.

A pesar de la generalidad de un Proyecto de Ley de Bases, estimamos que con un criterio más técnico podían haberse distinguido claramente esas relaciones a que se refiere ENTRENA (64) (subordinación, coordinación, cooperación y colaboración y colisión) u otras consecuentes con su contenido, o bien haber denominado genéricamente a esas relaciones como relaciones de coordinación, distinguiendo entre una coordinación positiva y una coordinación negativa (65), y englobando en estos dos grupos las distintas modalidades de colaboración previstas en la Base 63 y desarrolladas en las siguientes. Uno de los sistemas de coordinación señalados por LIET-VEAUX (66) es establecer una tutela de legalidad u oportunidad o ambas a la vez.

Y es que creemos que la simple colaboración no basta en las relaciones Estado-Entes locales, sino que además es necesario unidad de criterio, unidad de acción, economía, celeridad, eficacia, en resumen, coordinación, de la que la colaboración es sólo un aspecto.

5.<sup>a</sup> Importante en el Proyecto es la institucionalización de unos órganos específicamente encargados de estas relaciones: Ministerio de la Gobernación, Presidencia del Gobierno, Gobernador civil, Ministerio de Hacienda y Comisiones provinciales de

---

(64) *Curso...*, cit., págs. 220 y 221.

(65) CERNOT, *Organisation économique de l'Etat*, Paris, 1951, pág. 96.

(66) LIET-VEAUX, *Le régionalisme constitutionnel*, Paris, 1943, pág. 29.

Servicios Técnicos (Bases 60 y 62), aparte de la constitución en común de Entes de gestión, prevista en la Base 66 (67).

6.<sup>a</sup> Grandes posibilidades ofrece el que se desee regular de modo general y uniforme el sistema de ayudas o asistencias (técnicas y económicas) a los Entes locales.

7.<sup>a</sup> Finalmente, es de destacar el intento de poner en marcha una efectiva cooperación de las Entidades locales a la realización de los servicios estatales, a través de las técnicas del Ente local-concesionario de servicios públicos estatales y sobre todo a través de la delegación intersubjetiva, de la que es de esperar muchos frutos, como la doctrina ha puesto de manifiesto (68).

---

(67) Parece oportuno citar aquí a ORTIZ DÍAZ, que en su publicación *Las nuevas bases del Derecho de la Organización administrativa*, Málaga, 1971, páginas 18 a 21, nos dice: «No basta que en las leyes y normas administrativas se diga, como tantas veces hemos visto escrito, que el Estado colaborará con las Administraciones locales. No... resulta necesario que tales principios de "colaboración" y "cooperación" se plasmen y originen sus adecuadas vinculaciones en el plano jurídico». «En ciertos casos—sigue diciendo ORTIZ DÍAZ—bastará el establecimiento de "convenios", "contratos" o "conciertos" entre las distintas Administraciones públicas. Mas a veces... será necesaria la creación de nuevas figuras organizativas institucionales, de base asociativa que impliquen una puesta en común, de medios personales y materiales, de diversas Administraciones, para la realización también en común de ciertas actividades y servicios».

(68) Esas figuras asociativas a que se refiere ORTIZ DÍAZ (*vid.* nota anterior) podrían ser sujetos de «descentralización» y «delegación», apareciendo la «delegación de servicios» como delegación intersubjetiva. (*Vid.* ORTIZ DÍAZ, *op. cit.*, pág. 21).