

Competencia propia y delegada de las Entidades locales (*)

por

ALBERTO VERA FERNANDEZ-SANZ

Secretario del Ayuntamiento de Vinaroz.

I

La presencia en las páginas de la REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL de un trabajo acerca del arduo problema de las atribuciones de los órganos municipales (1), nos ha movido al desarrollo o exposición de unas ideas sobre el tema, de siempre actualidad, de la competencia de los Entes locales en su relación con la propia esfera de actuación de la Administración central.

Aprovechamos esta publicación no para incidir en lo que vino en denominarse *servum pecoris* o grey de imitadores, sino por el contrario estimando que lo que verdaderamente honra y destaca a una obra es el venero más o menos rico de sugerencias que, en pro o en contra, puede despertar.

El problema de la competencia propia de las Entidades locales, en esa frontera de tan difíciles límites con la competencia estatal, su amplitud, sus repercusiones de índole jurídico-administrativa y hasta política o económico-financiera, siempre, claro

(*) Este trabajo formó parte de una de las lecciones prácticas desarrolladas durante el «Curso de Estudios de Administración Local» organizado por el Colegio Provincial de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local de la Provincia de Castellón y celebrado en el castillo de Peñíscola durante el mes de junio de 1965.

(1) Vid. ARCE MONZÓN: «Atribuciones de los órganos municipales». REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 138, 1964, pág. 842 y ss.

está, en un ámbito local, tiene un evidente y destacado interés, avalado a mayor abundamiento por la tendencia actual bajo la que se desarrolla la vida de la Administración pública en sus distintas esferas, de sana y evidente reforma. Recordemos las palabras expresivas de GONZÁLEZ PÉREZ (2), quien no duda en señalar como el segundo paso para una sincera, eficiente y auténtica reforma administrativa en el ámbito local, el «saber exactamente cuál es la esfera de competencia» de cada una de las Entidades que integran la Administración territorial, es decir, delimitar perfectamente hasta donde sea posible el ámbito de sus funciones, puesto que no deja de ser una realidad el que es raro encontrar una Ley o Reglamento en los que no se contengan obligaciones, atribuciones o referencias a los Municipios y sus órganos (3) en materia no puramente local y, paradójicamente, por el contrario, otras funciones de naturaleza y atribución eminentemente municipal están paulatinamente siendo trasvasadas al Estado, que, como un nuevo Leviatán, las absorbe a través de sus múltiples organismos (4).

Es curioso que estas transferencias de competencias más o menos encubiertas o soterradas han venido a manos primordialmente de las Comisiones de Servicios técnicos, cumpliéndose así las predicciones anunciadas por el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA,

(2) «La reforma administrativa en el régimen local», en *Problemas políticos de la Vida local*, 1960, pág. 137.

(3) ARCE: *Loc. cit.*, pág. 850.

(4) Por citar algunos ejemplos, cfr. GONZÁLEZ BERENQUER: «Reforma del Reglamento de actividades molestas, nocivas, insalubres y peligrosas», *Revista de Administración Pública*, núm. 45, 1964, págs. 369 y 370: «se establece una «vis» atractiva absoluta en favor de la Comisión provincial de Servicios técnicos en cuanto a la petición de licencias que sean negativamente informadas. En este aspecto las ya numerosas trabas que existían para el otorgamiento de licencias por los Alcaldes han venido a multiplicarse. Obsérvese que, en definitiva, cualquiera de los órganos estatales que pueden intervenir en la concesión de licencias tiene sobre éstas un auténtico derecho de veto, ya que no puede darse otro sentido a la palabra autorización sino el de ser una condición sin la cual no es posible actuación alguna... Esta salvedad reduce prácticamente a la nada la competencia del Alcalde».

Y en materia de urbanismo, función propia de la competencia municipal, son patentes las cada vez mayores facultades intervencionistas de los órganos centrales.

según las que «la tendencia inicial de la Comisión provincial de Servicios técnicos a intervenir como tal en el funcionamiento de los Entes locales, sin abdicar a favor de éstos ni una sola de sus competencias estatales... ha conducido al punto verdaderamente extremo de erigirse en una especie paralela de órgano de acción local directa que disputa sus propias competencias a las Diputaciones y Ayuntamientos» (5).

II

Como en tantos otros puntos, ha sido la moderna doctrina italiana de Derecho administrativo quien ha planteado la distinción entre competencia propia y delegada de los Entes locales. ZANOBINI, por ejemplo, distingue entre funciones según la actividad jurídica o social; según los fines de orden o conservación o de bienestar o progreso; obligatorias o facultativas y finalmente en propias o delegadas.

Por su parte, Umberto BORSI (6) establece la distinción entre funciones propias y delegadas en base a un doble punto de vista. El primero, histórico o sociológico y el segundo, formal. Según el criterio primero de los enunciados, la distinción se conecta con la clásica polémica sobre la naturaleza del Municipio, puesto que al considerarle por determinados autores—doctrina hoy totalmente superada como ha puesto expresivamente de manifiesto GONZÁLEZ PÉREZ (7)—como un ente natural, forzoso sería reconocerle un conjunto de funciones que le competen por naturaleza. Estas funciones constituirían la competencia propia. Toda la demás actividad, al no ser consustancial a la naturaleza municipal, la desarrollaría en virtud de una delegación estatal.

Como vemos, esta doctrina mantiene una posición harto fácil. Las críticas más fundadas provienen de sus mismos expositores al afirmar que hoy en día las Entidades locales sólo pueden des-

(5) «Administración local y Administración periférica», *Problemas políticos de la Vida local*, 1960, pág. 246.

(6) «Funzione dei Commune italiano», en *Primo Trattato de Orlando*, volumen II.

(7) *Loc. cit.*, pág. 135.

arrollar una determinada función con arreglo a derecho en cuanto han sido facultadas para ello por una norma jurídica escrita.

¿Cómo se salva esta aparente disparidad?

Los defensores de esta doctrina recurren a introducir un concepto un tanto artificioso: la delegación necesaria que se daría en aquellos casos de funciones propias.

Ahora bien, hablar de delegación necesaria es tan artificioso, decimos, como inadmisibile. El propio BORSI, al afirmar que todas las funciones de los Entes locales son delegadas en cuanto les son atribuidas por el Estado, viene a poner punto final a esta teoría.

El segundo criterio, de corte más moderno y actual que el anterior, considera como funciones propias aquellas que se conectan a fines que la ley atribuye a los Entes locales, en tanto que cuando no se da esta circunstancia serán delegadas. Para ser más exactos, en aquellos casos en que nos encontramos en un caso de finalidad estatal llevados a cabo por Entidades locales se estará ante ejemplos de competencia delegada (verbigracia, la actividad de los Municipios en materia de reclutamiento). En este caso los Entes locales actuarían como órganos indirectos de la Administración central.

Admitiendo la distinción con las reservas impuestas por lo convencional de su planteamiento, estimamos que en todo estudio de la competencia, en su punto límite o de fricción de varios organismos o entes, se impone la referencia obligada a tres conceptos básicos de las relaciones entre los Entes públicos.

III

Los conceptos a los que nos referimos y de forzosa cita son los de autonomía, administración indirecta y descentralización. La doctrina patria se ha enriquecido con un estudio sobre esta materia que ha entrado ya a formar parte de los clásicos debidos a la nueva generación de administrativistas (8).

Partiendo del principio de relación entre los diversos órganos

(8) GARRIDO FALLA: «Administración indirecta del Estado y descentralización funcional». I. E. A. L., Madrid, 1950.

de la Administración central y local, y la necesaria coordinación entre ellos se llega a la admisión, junto a una gestión o administración directa llevada a cabo por los propios órganos del Estado, de una administración indirecta a través de la que el Estado, valiéndose de otros Entes públicos realiza funciones de vario carácter.

A estos otros Entes públicos distintos del Estado y que constituyen su Administración indirecta, el propio Estado les hace además objeto de traslación de una serie de competencias. Es decir, están descentralizadas.

Por último, y esta es la nota que viene a completar la trilogía enunciada, estos Entes que llevan a cabo la administración indirecta del Estado y a los que éste traslada o transfiere una serie de funciones, gozan además de la potestad «de organizarse jurídicamente creando un derecho propio que el Estado no sólo reconoce, sino que lo incorpora a su propio ordenamiento y lo declara obligatorio como las demás leyes y los reglamentos» (9).

Los tres conceptos someramente esbozados juegan un importante papel en el estudio de la competencia, es decir, de las facultades de acción de los propios órganos administrativos locales.

Estas Entidades, en cuanto gozan de autonomía y se encuentran descentralizadas territorialmente, forzoso es reconocerlas una esfera de acción para desarrollo y cumplimiento de sus fines. Pero al propio tiempo, y en cuanto constituyen la Administración indirecta del Estado dentro del propio territorio de cada una de ellas, han de llevar a cabo cometidos que responden a las atribuciones propias y consustanciales del Estado.

IV

¿Cuáles son unas y otras funciones?

Para contestar a esta pregunta hemos de rechazar por insuficiente un criterio objetivo y ello porque la atribución de competencias o, si se quiere, funciones conectadas a unos fines, a una

(9) *L'Amministrazione Locale*, 1936, pág. 131.

u otra esfera de la Administración ha tendido a distribuirse, como ha dicho GARCÍA DE ENTERRÍA siguiendo a JORDANA (10), en tres grandes sectores de competencia material que corresponden a las tres esferas territoriales: municipal, provincial y central (11).

¿Habría, pues, que recurrir a un criterio subjetivo, es decir, a dar relevancia a la existencia de «un orden de asuntos privativos de los Cuerpos locales» que sólo pueden ser realizados por éstos frente a otro «gran orden de asuntos de interés general» (12) atribuibles exclusivamente al Estado?

Esta postura, que enlaza en alguna forma con la exposición que anteriormente hemos formulado acerca del carácter iusnaturalista del Municipio como determinante de una esfera de competencia propia, llevaría en el propio criterio de GARCÍA DE ENTERRÍA a definir o reducir la esfera de asuntos privativos de los Entes locales a un aspecto meramente doméstico o cuasi familiar, hoy plenamente superado, por lo menos en aquellos Municipios no susceptibles de ser calificados como rurales y desde luego en las Entidades provinciales.

Ello nos obliga a acudir al estudio de las propias normas legales reguladoras de los Entes locales para encontrar el criterio para ver cuándo un determinado servicio lo desarrollan dichos Entes en uso de su competencia propia o bien actuando como delegados del Poder central.

ENTRENA CUESTA ha estudiado el problema desde el punto de vista de nuestra legislación positiva (12), llegando a una conclusión un tanto insatisfactoria para aquellos que esperen una solución cuasi matemática, porque de la propia legislación local no se desprende clara y taxativamente cuándo un servicio determinado es de competencia propiamente local o, por el contrario, llevándose a cabo por una Entidad de esta naturaleza es atribuible, sin embargo, a la esfera central.

(10) *Loc. cit.*, pág. 235.

(11) Así v. gr. la enseñanza primaria, media o secundaria, universitaria o superior, la beneficencia..., los caminos..., etc.

(12) «Introducción al estudio de las relaciones entre la Administración central y la Administración local», en *Problemas políticos de la Vida local* 1962.

Ello es consecuencia, como destaca ENTRENA, del principio seguido por nuestro Derecho patrio para la determinación de la competencia local, que no es otro que el llamado de la cláusula general, seguido en los artículos 101 y 243 de la Ley de Régimen local, pero que por su propia generalidad obliga en cada caso concreto a investigar dentro de la legislación aplicable a cada tipo de servicio o función sobre el órgano competente para su realización.

V

Cabe ahora preguntarnos, supuesto que aparte de los fines que la legislación local, fundamentalmente en los citados preceptos, atribuye a los Entes municipales y provinciales, éstos desarrollan otros de carácter estatal en virtud del principio de colaboración o cooperación impuesto por el artículo 5.º de la Ley de Régimen local, si se puede decir que exista en nuestro Derecho la figura de delegación de competencias y en caso afirmativo en qué medida se admite en el ámbito local.

La delegación supone una transferencia de funciones o de competencia propia del Estado a favor de una Entidad local, sin que la Administración central pierda la potestad de titularidad y ejercicio sobre la función en cuestión, atendiendo a razones de conveniencia de la prestación del servicio o fin delegado (13).

Este trasvase de competencias exige, en los preceptos que nuestro Derecho local lo admite, por parte del Ente delegante la dotación simultánea de los correspondientes recursos económicos a favor del delegado para la mejor efectividad de la función.

¿Se da esta figura en la esfera administrativa local?

Tal y como se ha enunciado, en la práctica, como han destacado GARCÍA DE ENTERRÍA y VALLINA «nuestra política de Régimen local desconoce prácticamente por completo este sistema de transferencia, inclinándose más bien a la solución totalmente contraria, esto es, la injerencia cada vez más acusada de los órganos estatales en las funciones de los Entes locales» (14).

(13) VALLINA: *Transferencia de funciones administrativas*. I. E. A. L., Madrid, 1964.

(14) *Idem*, pág. 145.

¿Cómo se cohonesto esto con el hecho de la existencia de innumerables funciones de tipo estatal llevadas a cabo por la Administración local?

La explicación está en que, por un lado, no se ha querido o no se ha sabido hacer uso de la figura de la delegación tal y como la hemos esbozado y que, evidentemente, siempre que hubiese ido acompañada de la suficiente dotación de medios, hubiera servido para robustecer la esfera de acción local y, por otro lado, al tener la Administración central que extender sus potestades más allá de las posibilidades de actuación de sus órganos periféricos, ha optado por el sistema más cómodo para ella, que no es otro que endosar funciones propias a las Entidades locales en base a la relación de jerarquía a que éstas están sometidas respecto de aquélla.

En estos casos la Administración local actúa como un puro y simple órgano estatal (15).

Paralela a esta tendencia tan acentuada hoy en la vida administrativa patria corre otra de sentido inverso, pero de resultados análogos, que no son otros que el debilitamiento de la acción municipal y mengua de su autonomía.

La sistemática desgravación de cargas a los Ayuntamientos y Diputaciones, y su asunción por el Estado, ha traído consigo, como al principio de estas páginas hemos apuntado y ha destacado GARCÍA DE ENTERRÍA, la proliferación de las llamadas Administraciones periféricas especializadas y tecnificadas al máximo, que han llegado a poner en quiebra la competencia de los Entes locales sobre su esfera de «asuntos privativos».

VI

Resumiendo a modo de conclusiones las ideas expuestas a lo largo de estas páginas podemos afirmar:

1. La distinción entre competencia propia y competencia delegada de las Entidades locales debe entenderse en el orden prác-

(15) VALLINA: *Loc. cit.*, pág. 144.

tico sobre los supuestos de hecho de las diferentes funciones o servicios concretos regulados en el ordenamiento jurídico.

2. La autonomía local se ve en trance de quiebra tanto por una succión por parte del Estado de competencias eminentemente locales llevada a cabo en base a una desmedida interpretación del principio de tutela, como por un endoso de funciones estatales que generalmente convierten a los Ayuntamientos en meros recaderos de la Administración central.

3. Sería deseable que hasta las mínimas funciones de carácter estatal que en cualquier aspecto son desarrolladas por los Entes territoriales llevasen aparejadas consigo la oportuna dotación o compensación económica para así compensar en alguna forma lo que el cumplimiento de dichas funciones detrae a los fines propiamente locales.

4. La política de delegación en un sentido estricto a favor de las Entidades locales es prácticamente desconocida en nuestra vida administrativa, pudiéndose afirmar en este aspecto que para la Administración central los Entes locales aún tienen el carácter de órganos cuasi incapaces.

5. Este principio conduce, irremisiblemente, a un debilitamiento de la vida local que debe ser evitado mediante el empleo de las técnicas de signo contrario.