

# Las competencias instrumentales de las Administraciones locales (\*)

por

RAMON MARTIN MATEO

SUMARIO: I. *La colaboración de las Corporaciones locales a los fines del Estado.*—II. *Origen de estas técnicas.*—III. *Intento de encuadramiento y sistematización:* 1. Descentralización. 2. Delegación. 3. Mandato de Derecho público. 4. Incorporación orgánica. 5. Fórmulas paccionadas.—IV. *Enjuiciamiento de las relaciones de colaboración entre la Administración central y la local.*

## I. LA COLABORACION DE LAS CORPORACIONES LOCALES A LOS FINES DEL ESTADO

Es totalmente incuestionable que la actividad de las Corporaciones locales viene sustancialmente circunscrita en la esfera de gestión de intereses públicos cuya unidad y síntesis representa el Estado. Quedan ya definitivamente a la espalda los ecos de las voces de quienes pedían para estos entes un reducido y cuasi privado papel en el atendimiento de necesidades comunitarias. No es posible, teóricamente al menos, plantear antagonismos ni posiciones batalladoras entre los cometidos de la Administración local y los que son propios de la Administración central (1). Unos y otros

---

(\*) Comunicación presentada a la I Semana de Estudios de la Provincia organizada por la Diputación de Barcelona.

(1) Por GARCÍA DE ENTERRÍA se ha señalado cómo contrariamente a los criterios que representan las particiones de competencia, la solución en que radica «todo el futuro del régimen local está no en el sistema de los poderes exclusivos o divididos, sino precisamente en los poderes participados o compartidos entre el Estado y los entes locales... que además, necesariamente,

son susceptibles de ser situados sobre la ancha base sobre la que se plantean los objetivos de la empresa estatal (2).

Para conciliar estas posiciones y explicar el recíproco sentido de la Administración central y la local, se ha recurrido, no siempre felizmente, a esquemas doctrinales dentro de los cuales se verificaban los correspondientes encuadramientos. Así se contraponía la administración mediata y la inmediata (3); la directa y la indirecta (4), como distintas manifestaciones de la actividad estatal. Más perfiladamente la doctrina reciente italiana (5) distingue entre Estado-ordenamiento y Estado-persona, incluyendo dentro del ámbito del primero tanto la personificación estatal tradicionalmente considerada como la Administración central, como la institucional y la Administración corporativa territorial. Definitivamente por GARCÍA DE ENTERRÍA (6) se caracteriza a la Administración como una constelación de entes personificados sometidos al Derecho administrativo en cuanto Derecho del Estado como persona.

Las fórmulas anteriormente transcritas tratan de describir un aspecto, o quizá una fase, de esta definitiva integración de las Administraciones territoriales en el ámbito de competencias públicas del Estado, ampliamente concebido. Otro aspecto extremadamente significativo de este proceso de captación de estos entes para la obra estatal, es la directa utilización de los aparatos ad-

---

vienen a encontrarse en los mismos destinatarios, cuya unidad personal, cuya naturaleza social y política, es en último término absolutamente indivisible». *Administración local y Administración periférica del Estado: Problemas de articulación en la Administración española*. Madrid, 1961, pág. 150.

(2) La Administración local en cuanto a Administración pública sirve en todo caso finalidades estatales comprendidas éstas en sentido amplio. Vid. sobre este punto mi obra *El Municipio y el Estado en el Derecho alemán*. Madrid, 1965, págs. 173 y siguientes.

(3) En este sentido FORSTHOFF, *Verwaltungsrecht*. Berlín-Munich, 1961, 8.ª edición, págs. 412 y siguientes.

(4) Así entre nosotros, siguiendo la terminología italiana, GARRIDO FALLA: *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*. Madrid, 1950. Vid. una crítica de esta terminología en VALLINA: *Transferencia de funciones administrativas*. Madrid, 1964, págs. 24 y 25, en nota.

(5) ACQUARONE: «In margine alla nozione di strumentalita: Le cosiddette funzioni delegate del Comune», en *Studi in memoria di Guido Zanobini*, volumen I, Milán, 1965, págs. 22, 24 y 62.

(6) «Verso un concetto di Diritto amministrativo come Diritto statutario», en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2-3, 1960.

ministrativos territoriales por los órganos típicos de la Administración central. De esta forma se venía intentando en algunos países la perforación de los compartimientos estancos con que un sistema simplista de distribución de competencias había construído para enmarcar los respectivos ámbitos de atribuciones de las Corporaciones territoriales. Las Corporaciones locales gestionarían de esta forma no ya sólo propias competencias de trascendencia también para el Estado, sino competencias sustancialmente de este carácter por ellas, o por sus órganos desempeñadas, bajo la mediata dirección de las autoridades centrales a cuya órbita vendrían, a estos efectos, incorporadas.

En la actualidad, sin embargo, estas técnicas han resultado claramente insuficientes. No se precisa ya acudir en ayuda a esquemas doctrinales de rígida formulación que encasillan discriminatoriamente respectivos ámbitos de actuaciones privativas. La separación de competencias se encuentra hoy en franca crisis y se cuestionaliza el sentido de estas aspiraciones exclusivistas (7). En todos los países se evoluciona sensiblemente en este sentido, aproximando quizá los Derechos continentales a las fórmulas, larga y satisfactoriamente experimentadas, por la Administración británica (8). Nuestra Administración, sin embargo, pese a que, contra lo que se piensa, conoce y practica estas modalidades articulato-

---

(7) «En la actualidad se encuentra en crisis la separación entre el interés estatal, el provincial y el municipal y, por ende, entre los servicios con los que se persigue tales intereses. Asistimos, por el contrario, a un aumento y constante interacción del Estado, de la Provincia y del Municipio para el logro de las finalidades públicas». ENTRENA: «La Administración central y la Administración local», en *Problemas políticos de la Vida local*, volumen II, Madrid, 1962, pág. 140. La superación de la idea de la separación absoluta entre el Estado y los entes locales ha sido señalada por GARCÍA TREVIJANO: «Titularidad y afectación en el ordenamiento jurídico español», en *Revista de Administración Pública*, núm. 29, pág. 57; y por GARCÍA DE ENTERRÍA: «Prefectos y Gobernadores civiles. El problema de la Administración periférica en España», prólogo de la traducción española de la obra de CHAPMAN: *Los Prefectos y la Francia provincial*. Madrid, 1959, así como en su trabajo citado *Administración local y Administración periférica*, especialmente págs. 146, 149 y 159.

(8) Vid. sobre el particular RICHARDS: *Delegation in Local Government*. Londres, 1956; y CHESTER: *Central and Local Government*. Londres, 1951, entre la amplia literatura que existe al respecto.

En igual sentido ALBI: *La crisis del municipalismo*. Madrid, 1966, páginas 205 y siguientes.

rias, no ha tomado una decidida posición en torno a la consciente asunción de políticas que permitan una lógica y congruente actitud frente al irreversible sentido de la Administración pública de nuestros días. El enorme cúmulo de posibilidades insitas en nuestras Administraciones territoriales no han sido, pues, aún, suficientemente aprovechadas. Las autorizadas voces que se han alzado en este sentido han sido desgraciadamente sofocadas por otras circunstancias cuya explanación pudiera, sin duda, mejor hacerse con apoyo de las disciplinas sociológicas (9). Es por ello por lo que se intenta nuevamente, a la vez que se inventarían las colaboraciones que hoy se vienen recabando de los entes locales,

---

(9) Así por GARCÍA DE ENTERRÍA: *Administración local y Administración periférica*, se ha detectado la aparición o el robustecimiento de ramas burocráticas de Administración periférica marginales al sistema de las Corporaciones locales y duplicado o sobrepuesto al mismo y paralelamente a esta tendencia «con una fuerza expansiva muy superior a ella, el gran motor de promoción de las poderosas ramas de Administración burocrática de los servicios estatales que hoy conocemos es el desarrollo de una conciencia estamental en los respectivos Cuerpos especiales encargados de los servicios», *loc. cit.*, pág. 134. Con la primera de las corrientes apuntadas guarda sin duda indudable relación alguna de las tendencias que condujeron a la reconfiguración de las Comisiones provinciales de Servicios técnicos, que de su inicial significación como órganos de asistencia técnica a los entes locales se transformaron a partir de la Ley de Presupuestos de 26 de diciembre de 1957, como consecuencia de la técnica de gestión de los planes provinciales de obras y servicios, en órganos competitivos, como irrecusablemente ha expuesto el autor últimamente citado. Esta poco feliz experiencia sin arraigo periférico que ha creado unos órganos provinciales aún no institucionalizados y que no es de esperar que alcancen nunca solera y afianzamiento, parece que sería aconsejable liquidar. A su primitiva organización dada por la Ley de Régimen local de Pleno y Ponencias, el Decreto de 13 de febrero de 1958 sustituyó por Pleno, Comisiones Permanentes y Comisiones de Trabajo, y pocos meses después, en 10 de octubre de 1958, el Decreto de Gobernadores las articuló, a sus efectos, en Pleno y Comisiones Delegadas. No es de extrañar, por tanto, que ante la insatisfacción de las soluciones que comportan, a contrapelo del propio sistema administrativo español, cuantos se han ocupado objetivamente de estos temas, prudentemente aconsejan su desaparición. Así, BAENA: «Relaciones entre Provincia y Estado en el aspecto orgánico», en REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, 1944, de acuerdo con la comunicación presentada en la I Semana Internacional de la Provincia, organizada por el Instituto de Ciencias Sociales de la Diputación provincial en noviembre de 1965.

Que en la absorción de competencias locales por el Estado pueden jugar motivaciones ajenas, entre otras, a la mejor prestación de los servicios, se deduce claramente del estudio realizado por GARCÍA DE ENTERRÍA sobre el servicio recientemente estatalizado del gas. Vid. *Problemas actuales de Régimen local*. Sevilla, 1958, págs. 41 y siguientes.

clasificar y cualificar estas vías articularias, y realizar una llamada hacia sus positivas implicaciones.

## II. ORIGEN DE ESTAS TECNICAS

Frente a lo que, no infrecuentemente, se opina, la consciente utilización de las técnicas de atribución a los entes locales de competencias estatales, es obra de la legislación revolucionaria que, también aquí, desarrolló las ideas fisiocráticas (10). La contraposición entre competencias propias y competencias transmitidas o delegadas, según una terminología bien corriente que ya desde aquí descartamos, supone lógicamente la previa sintetización de un núcleo de atribuciones municipales originarias (11) que contrastan con aquellas otras de ajena naturaleza que son encomendadas por el Estado, para su gestión, a los entes locales. Late, pues, aquí en el fondo la idea del *pouvoir municipal*, que ha venido animando sustancialmente los sistemas locales de modelo francés. En efecto, el artículo 49 del Decreto revolucionario de 14 de diciembre de 1789 disponía que «las Corporaciones municipales tendrán que cumplir dos especies de funciones: unas propias al poder municipal y otras propias de la Administración general del

---

(10) «Nous avons vu les fonctions les plus importantes que doivent être confiées à l'Administration provinciale: on peut encore tirer d'elle des services qui concernent le gouvernement general. Je vais terminer cet ouvrage par proposer quelques vues sur cet objet». De *L'Administration provinciale et de la réforme de l'impôt*, vol. II, pág. 411. Basilea, 1788. Aunque ciertamente esta distinción no corresponde precisamente con la que analizamos, indica claramente que el planteamiento dual de las competencias no era desconocido a la ciencia fisiocrática. También en MIRABEAU encontramos la separación entre dos grupos de actividades municipales, una de ellas ocupada en efectuar las órdenes del Gobierno, que sólo es una subadministración regulada, prescrita por esas órdenes mismas. «Ainsi l'Administration dans la regie municipale est bien plus interessant pour l'Etat exige beaucoup plus de connaissances, d'experience, de sagesse, d'intelligence, que la subministration». *Précis de l'organisation ou Memoire sur les Etats provinciaux. L'Administration des hommes*, 4.<sup>e</sup> parte, pág. 66. Avignon, 1756. Vid. al respecto y en general sobre la influencia fisiocrática, GARCÍA DE ENTERRÍA: «Turgot y los orígenes del municipalismo moderno», en *Revista de Administración Pública*, núm. 32, págs. 102 y siguientes.

(11) Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA: «Los fundamentos ideológicos del sistema municipal francés», en *REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL*, núm. 117, páginas 321 y siguientes.

Estado y delegadas por ella a los Municipios» (12). La Constitución de 1791 eliminó, no obstante, los poderes originarios del Municipio en cuanto a derechos fundamentales, aunque estas fórmulas encuentran nueva vigencia en la Constitución belga de 7 de febrero de 1831 y en la Ley austríaca de 17 de marzo de 1949 que distinguía entre una esfera natural de facultades municipales y otra de facultades transmitidas, sistema éste recogido también en la Ley de 3 de diciembre de 1861. En Alemania ya en 1918, un edicto de Baviera partía igualmente de esta distinción que implícitamente tiene cabida en el Estatuto municipal de Stein y que en la actualidad es recogida en todas las leyes municipales e incluso en las Constituciones de los *Länder*, aunque con distintas denominaciones (13).

En España los redactores de la Constitución de 1812 no se plantearon estas cuestiones con precisión, si bien partían en todo caso del mantenimiento íntegro de los principios de la soberanía nacional no fraccionada y parecían asignar a los Ayuntamientos de su creación en cuanto a sus funciones puramente locales, una posición que recuerda a la derivada de la doctrina del *pouvoir municipal*. En la exposición de motivos de la Comisión redactora, con palabras que recuerdan claramente a los postulados fisiocráticos, se decía que «los vecinos de los pueblos son las únicas personas que conocen los medios de promover sus propios intereses» y jamás se ha introducido doctrina más fatal a la prosperidad pública que la que reclama el estímulo de la ley o la mano del Gobierno en las sencillas transacciones de particular a particular, en la inversión de los propios para beneficio común de los que cuidan, producen y poseen en la aplicación de su trabajo y de su industria, objetos de utilidad puramente local y relativa a determinados fines (14).

Claramente se expresaba el Conde de Toreno con relación a

---

(12) «Les corps municipaux ont deux especes de fonctions a remplir; les unes propres au pouvoir municipal, les autres propres a l'Administration generale de l'Etat deleguees par elle aux municipalités».

(13) Vid. *El Municipio y el Estado*, cit., págs. 173 y siguientes.

(14) Según el artículo 321 de la Constitución de 1812 estaría a cargo de los Ayuntamientos entre otras funciones el auxilio al Alcalde en todo lo que perteneciera a la seguridad de las personas y bienes y conservación del orden público.

otra índole de cuestiones cuya trascendencia decidió la presidencia de los Ayuntamientos por el Jefe político donde lo hubiere. Denunciando el error que según él era imputable a los detractores del artículo 309 afirmaba que «en la Nación no hay más representación que la del Congreso nacional. Si fuera según se ha dicho, tendríamos que los Ayuntamientos, siendo una representación y existiendo consiguientemente como cuerpos separados, formarían una Nación federada, en vez de constituir una sola e indivisible Nación. Los Ayuntamientos no son más que unos agentes del Poder ejecutivo para el gobierno económico de los pueblos; pero como el mejor modo de plantear esta parte, tan esencial para la felicidad de las Provincias, debe reposar sobre el interés que sus mismos vecinos tienen en su prosperidad, evitando todos los gravámenes posibles y fomentando todas las fuentes de aquélla, se prefiere que estos agentes sean escogidos por sus propios vecinos» (15).

En la Ley municipal de 2 de octubre de 1877 (16) y más directamente en relación con la materia que nos interesa, se determinaba que los Ayuntamientos en los asuntos que no fueren de su exclusiva competencia, estaban obligados a auxiliar la acción de las autoridades generales y locales para el cumplimiento de aquella parte de las leyes que se refiera a los habitantes del término municipal. Más recientemente el Estatuto provincial de 1925 asignaba a las Diputaciones los servicios que el Estado delegase o traspasase a ellas (17).

---

(15) Vid. la referencia a este debate en POSADA: *Evolución legislativa del régimen local en España*. Madrid, 1910, pág. 42.

(16) Con anterioridad la Constitución de 1812 y la Instrucción de 1823 asignaban a los Ayuntamientos en relación con el sector de competencias que venimos estudiando, el repartimiento y recaudación de las contribuciones estatales y su remisión a las tesorerías respectivas.

(17) Artículo 113 que constituye un precedente claro del artículo 291 de la Ley de Régimen local vigente, si bien este artículo, a diferencia del correspondiente del Estatuto, prevé la simultánea asignación de auxilios económicos.

### III. INTENTO DE ENCUADRAMIENTO Y SISTEMATIZACION

En otro lugar (18), y con referencia al ordenamiento jurídico-administrativo alemán, he expuesto un esquema que puede también cuadrar para la Administración española, al menos en algunos de sus aspectos actuales y que quizá sea utilizable con vistas a una futura potenciación de las fórmulas colaborativas que se propugnan aquí.

Con tales salvedades las posibilidades de utilización por la Administración central de la organización administrativa local pudieran ser las siguientes:

a) En cuanto al titular seleccionado por el Estado:

1. El Municipio y demás entes locales en cuanto tales.
2. Uno de sus órganos y en tal carácter.
3. Un agente local que actúa a estos efectos como autoridad estatal.

b) En cuanto a la forma de realizarse la actividad impuesta por el Estado:

1. En régimen de autonomía y sin posterior intervención de los órganos centrales, quedando al arbitrio de las autoridades locales las modalidades ejecutorias.

2. En régimen de autonomía, no modificable por los órganos del poder ejecutivo pero circunscrito legalmente al predeterminarse alguna o algunas de las condiciones que presiden el ejercicio de las competencias que se encomiendan.

3. El Estado reserva a sus órganos la posibilidad de regular administrativamente la gestión de las materias transmitidas, pero sólo con base a instrucciones generales.

4. Las autoridades centrales dirigen la actividad de las locales incluso para supuestos concretos, su arbitrio queda, sin embargo, limitado a los casos específicamente previstos por la ley.

5. Las facultades instructoras del Estado son ilimitadas.

---

(18) *El Municipio y el Estado*, págs. 176 y 177.



c) En relación con el instrumento empleado para fundar estas competencias obligatorias:

1. Legal.
2. Contractual.

La asignación, pues, de competencias a los entes locales puede ser realizada con distintas condiciones y modalidades que den lugar a la originación de figuras jurídicas susceptibles de calificarlas (19). Sin embargo, este intento, como veremos, no siempre se ha realizado, a mi juicio, con plena satisfacción. Conviene, pues, contrastar críticamente estas operaciones con los institutos jurídicos que puedan, presuntamente, enmarcarlas.

#### 1. DESCENTRALIZACIÓN.

No parece dudoso que si la asignación de competencias inicialmente estatales a un ente local se realiza en condiciones tales que únicamente se reserva al transferente la posibilidad de instruir por vía general las modalidades de su ejercicio, sin ello se adjudican tales competencias libremente desempeñadas por dichos entes con arreglo a su régimen peculiar de administración, estaremos ante un supuesto típico de descentralización, más o menos matizada según las posibilidades instructoras que se mantienen en los órganos de la Administración central, sin que a ello sea obstáculo la posibilidad de que, por una disposición del mismo rango, se retire a las Corporaciones locales las funciones que les habían sido adjudicadas.

#### 2. DELEGACIÓN.

Pese a que esta figura, tanto por la doctrina (20) como por el

---

(19) Según LOSCHELDER, las actividades municipales pueden ser clasificadas en cuatro grupos: las de ejercicio voluntario autonómicamente desarrolladas, competencias autonómicas en cuanto a su ejercicio, pero obligatorias por mandato legal, competencias sujetas a instrucción por órganos ajenos y competencias puramente estatales. Vid. la aportación de este autor en la obra *Recht, Staat und Wirtschaft*, vol. II, Stuttgart, 1949, págs. 413 y siguientes.

(20) VALLINA—*Transferencia de funciones administrativas*, cit.—distingue dentro de las delegaciones administrativas las interorgánicas y las in-

legislador (21), suele ser frecuentemente invocada para calificar el tipo de relaciones que venimos examinando, no parece sin embargo plenamente idónea para su correcto encuadramiento (22), por las razones que se exponen a continuación.

Aunque según su formulación inicial en el Derecho público romano la delegación, según TRIEPEL (23), suponía la transmisión de competencias de un titular a otro que recíprocamente venían aminorados y aumentados su respectivo círculo de atribuciones, modernamente se considera a la delegación como un acto administrativo que, con base a una norma autorizante, confiere a una autoridad, normalmente subordinada, determinadas atribuciones que, sin pérdida para el delegante, permiten al delegado intervenir por cuenta propia en el momento del ejercicio de dichas competencias (24). Descartando, pues, la posibilidad de fraccionar titularidad y ejercicio por vía de delegación, no ya porque ambos aspectos representen el perfil dinámico y el está-

tersubjetivas, incluyendo en este subgrupo algunas de las relaciones aquí examinadas.

Vid. sobre este tema recientemente VERA: «Competencia propia y delegada de las Entidades locales», en esta REVISTA, núm. 146, marzo-abril 1966, páginas 189 y siguientes.

(21) Así, la Ley de Régimen local española, art. 243, apartado o), y la Constitución italiana de 27 de diciembre de 1947, art. 118.

(22) ENTRENA señala en este sentido que el empleo del término función delegada induce a confusión, puesto que en dichas funciones no se da en puridad una delegación, sino que se trata de funciones que, aunque estatales, son atribuidas a la Provincia o al Municipio con carácter de exclusiva, añadiendo, sin embargo, que el Derecho de nuestros días conoce, cada vez con más frecuencia, el empleo de la verdadera técnica de la delegación admitida en la Ley de Régimen local, aunque no puntualiza las diferencias entre estas técnicas. En la legislación italiana ACQUARONE rechaza esta calificación utilizando la de funciones instrumentales en cuanto que tal término evita una confusión posible con el concepto de delegación que tiene en la actualidad un significado bien preciso en la Ciencia administrativa. *Le cosiddette funzioni delegate del Comune*, loc. cit., pág. 39.

(23) *Delegation und Mandat im öffentlichen Recht*. Stuttgart-Berlín, 1942, págs. 16 y siguientes, quien indica cómo el Derecho canónico y el Derecho común confundieron las instituciones del mandato y de la delegación, dando lugar a una serie de figuras atípicas, en Derecho público, aún utilizadas.

(24) Vid. FAZIO: *La delega amministrativa e i rapporti di delegazione*. Milán, 1964, pág. 101.

Ultimamente pueden consultarse ZILMENOS: *Substitution et delegation en Droit administratif français*; y para el Derecho italiano el comentario de SEVERO a la sentencia del Tribunal de Casación de 13 de agosto de 1964, en *El Foro Amministrativo*, septiembre 1965, págs. 197 y siguientes.

tico de la misma competencia, sino sobre todo porque el delegante puede en cualquier momento ejercer por sí la delegación conferida (25), puede observarse que los caracteres de esta institución no sirven para describir las relaciones colaborativas que estamos examinando. En primer lugar, porque para recabar imperativamente la intervención de los entes locales en la gestión de competencias hasta entonces desempeñadas por los entes locales, se precisará de una ley que directamente así lo autorice o que permita la posterior intervención de una norma que la aplique. A diferencia de lo que sucede con la delegación, se realiza en todo caso una auténtica modificación del cuadro de competencias (26), puesto que al no poderse invocar los principios normales de la organización jerárquica, se precisará por una norma de rango suficiente, y no por un simple acto, vincular al ente transferido, sea la titularidad o sea el ejercicio de las competencias de que se trate (27).

Ello queda claro en cuanto a transmisiones que se realicen con amplias posibilidades decisorias de los entes colaboradores únicamente sometidas a genéricas instrucciones y sin vinculación jerárquica alguna, fuera de los términos previstos por la norma asignadora, a los órganos correspondientes de la Administración estatal, supuestos éstos que, por tanto, entran dentro del ámbito examinado en el apartado anterior. Pero lo mismo sucederá cuando la vinculación que se establece entre los dos órdenes administrativos es de tal intensidad que puede propiamente hablarse de una gestión *alieno nomine* de intereses (28). En tales casos, tam-

---

(25) Vid. FAZIO: *La delega amministrativa*, pág. 103; y VALLINA: *Transferencia*, cit., pág. 126, donde se estudia el valor jurídico de las actuaciones simultáneas y sucesivas del delegado y delegante.

(26) Según MIELE, y con referencia al Derecho italiano, el fundamento del instituto de la delegación administrativa regional y provincial, y a otros entes locales, consiste en una reducción de las dimensiones organizativas del delegante realizando a la vez una exigencia de «decentramiento». Voz «delega» en *Enciclopedia del Diritto*, pág. 908, cit. por FAZIO.

(27) Vid. FAZIO: *La delega*, cit., pág. 228, para quien el acto administrativo sería aquí inidóneo. VALLINA, refiriéndose a la delegación intersubjetiva, también señala la conveniencia de que se efectúe por norma jurídica e incluso que ésta tenga rango de ley formal. *Transferencia*, cit., pág. 142.

(28) Vid. TRIEPEL: *Op. cit.*, pág. 22.

bién a diferencia de lo que se predica de la delegación (29), las consecuencias de la gestión son imputables al órgano transmisor aunque su ejercicio pueda ser, como veremos, calificado, parcialmente al menos, de actividad administrativa local. Por último, en el caso extremo de que los órganos locales sean incorporados aisladamente, a estos efectos, a la organización estatal, tampoco podrá hablarse de una delegación, sino de un escalonamiento organizatorio. En todo caso falta aquí, por la propia índole de las actividades que se encomiendan, normalmente, la posibilidad de intervención directa del supuesto delegante. Tampoco, por último, tiene en común con la delegación la fundación de auténticos derechos, como consecuencia de la transferencia, a favor de las entidades locales al ejercicio de las competencias, en tanto no sea modificada la disposición autorizatoria, con consecuencias no desdeñables, como por ejemplo en el ámbito fiscal y económico (30).

Lo hasta aquí expuesto encuentra por lo demás apoyo en los Derechos positivos y en la doctrina de otros países donde, pese a las fórmulas por el legislador utilizadas, son ciertamente detectadas figuras jurídicas diversas a la delegación administrativa propiamente dicha. Lo mismo puede decirse con relación a nuestro Derecho. El artículo 243 de la Ley de Régimen local vigente y con relación a las Diputaciones, dispone en su apartado o) que la ejecución de obras e instalaciones o prestación de servicios y el ejercicio de funciones administrativas de carácter estatal que fueren delegadas por el Gobierno se comprenden en la competencia provincial. Vemos, pues, la inclusión pura y simple de estas competencias en el catálogo de las que se señalan a las Diputaciones, pero además, obsérvese, y esto es importante, que la delegación se realiza por el Gobierno, es decir, por el superior órgano de la Administración, y no, como es el caso de las delegaciones normales, por el titular de las competencias delegadas. Se está pensando, pues, como queda dicho, en una redistribución de competencias y no en la asignación por motivos de oportunidad de fun-

---

(29) De acuerdo con VALLINA, *op. cit.*, el delegado no obra en nombre del delegante, sino en nombre propio.

(30) Vid. *El Municipio y el Estado*, pág. 198.

ciones delegadas normales. Lo mismo puede decirse del artículo 291 de la Ley, en el que incluso se prescinde de la terminología, aludiéndose únicamente al traspaso (31).

### 3. MANDATO DE DERECHO PÚBLICO.

Para TRIEPPÉL tal parece ser la caracterización que, en Alemania, conviene a este tipo de transferencias. No puede sin embargo desconocerse una grave objeción formulable a tal calificación. Ella es la ausencia de una base negocial en el acto fundacional, cuando la asignación se realiza unilateralmente (32). Pero aun prescindiendo de que el órgano receptor puede en ocasiones manifestar su voluntad al respecto, tal es el caso del artículo 291 de nuestra Ley de Régimen local que prevé el traspaso de obras a las Diputaciones a petición propia (33), la figura del mandato puede ser utilizada, si no para explicar la creación de estas relaciones, sí para su posterior desenvolvimiento, pues de esta forma y mejor que con el recurso a la delegación, pudieran aclararse las vinculaciones y condiciones de ejercicio de las competencias transferidas, cuando son ejercitadas por cuenta ajena y mediante el sometimiento a instrucciones no ya sólo generales, sino precisas y pormenorizadas que determinan el contenido, en buena parte, de la voluntad del órgano gestor.

### 4. INCORPORACIÓN ORGÁNICA.

Aunque se rechaza como incompatible con la propia sustantividad de los entes locales y el sistema general que rige para los mismos, la posibilidad de su jerarquización rigurosa en el seno de una organización estatal determinada, puede suceder que

(31) Con arreglo al apartado primero de este artículo, «podrán ser traspasadas a las Diputaciones provinciales, a petición propia y por acuerdo del Gobierno, las obras hidráulicas de saneamiento, encauzamiento y rectificación de ríos, canales y pantanos del Estado, cuando su trascendencia sea predominantemente provincial».

(32) En este sentido, FAZIO: *Op. cit.*, págs. 12 y 18.

(33) Ello obliga a VALLINA, *op. cit.*, pág. 145, en nota, a apreciar «una diferencia de matiz entre competencias traspasadas (las solicitadas) y competencias delegadas (las conferidas con carácter forzoso)». Un supuesto similar es el previsto por el artículo 271 de la Ley de Régimen local en relación con el servicio de recaudación de las Diputaciones.

el Estado tome al servicio de los fines propios de la Administración central determinados órganos del Municipio que son así incorporados a organizaciones ajenas con relativa independencia de su paralela condición de órganos locales. Tal sucede no sólo en relación con finalidades estrictamente administrativas, como es el caso del Alcalde simultáneamente delegado del Gobierno (34) y del Secretario posible agente, entre otros supuestos, de la Administración financiera del Estado (35), sino también para sectores públicos extra-administrativos, así la investidura que normalmente recae sobre los Alcaldes de Municipios, no cabezas de Provincia, de Jefes provinciales del Movimiento y la titularidad de las Secretarías de los Juzgados de Paz en localidades de censo inferior a 5.000 habitantes por los Secretarios (36).

Ahora bien, deben distinguirse estos supuestos en los que las relaciones se establecen directamente entre funcionarios o autoridades locales y órganos centrales, de aquellos otros en que los órganos de esta índole se dirigen, legalmente autorizados, al Municipio en cuanto tal, dando lugar al ejercicio de las denominadas competencias impropias (37), sobre las que luego volveremos. En

---

(34) El artículo 117 de la Ley de Régimen local, siguiendo una tradición ininterrumpida en nuestro Derecho municipal, enumera las competencias que corresponden al Alcalde como Delegado del Gobierno en el término municipal.

(35) El Reglamento para la imposición, administración y cobranza de la contribución industrial de 28 de mayo de 1896, refundido en 1 de enero de 1911, asignaba a los Alcaldes y Secretarios de los pueblos donde no hubiese Delegación o Subdelegación de Hacienda, la condición de delegados de la Delegación de Hacienda, a efectos de esta contribución. La base 32 del Decreto-ley de 11 de mayo de 1926 les calificó a este respecto de Subdelegados de Hacienda. Vid. GALLEGU Y BURÍN: *Manual de Derecho secretarial*. Madrid, 1954, pág. 217.

(36) La situación de los Secretarios a este respecto es en la actualidad notablemente insatisfactoria. Este cargo les proporciona considerables responsabilidades y un volumen no desdeñable de trabajo, no compensado injustificadamente, pese a las reclamaciones que insistentemente se han realizado, por una retribución adecuada.

(37) ENTRENA: *Introducción al estudio de las relaciones entre la Administración central y la local*, loc. cit., págs. 136 y 141.

Para GARCÍA TREVIJANO, la colaboración entre Estado y entes locales reviste dos formas: la puramente material de los entes locales siendo el Estado el solo gestor de los servicios y los servicios mixtos por la absorción del Estado, pero teniendo los entes no sólo cargas materiales, sino competencias propias. «Relación orgánica y relación de servicios en los funcionarios públicos», en *Revista de Administración Pública*, núm. 13, pág. 74.

estos supuestos es posible que pese a que las relaciones comprenden al ente local sustantivamente considerado, el órgano estatal correspondiente, de acuerdo con las prescripciones legales específicamente previstas, señale un determinado órgano municipal en cuanto gestor material de estas competencias o de un sector de las actividades que las mismas suponen (38). En tales casos habría normalmente de enjuiciarse estas relaciones con arreglo a lo expuesto en los apartados anteriores y a la vista de lo predeterminedo en la norma legitimadora de las mismas.

### 5. FÓRMULAS PACCIONADAS.

Como ya se anticipó con referencia a la posible identificación en las relaciones colaborativas de una situación de mandato, es factible que el engarce de la Administración central y la local para mejor tutela de unos intereses cuyo carácter es difícilmente

---

(38) Tal puede ser la situación, por ejemplo, de los Alcaldes de los pueblos no capitales de Provincia en relación con la administración de loterías, Circulares de 7 de marzo de 1882, 1 de agosto de 1883, e Instrucción de 25 de febrero de 1893, y las que más recientemente les han sido asignadas por la Orden de 5 de junio de 1961 en materia de expedición de permisos de conducción y circulación de ciclomotores. Cuando sean funcionarios locales los específicamente afectados por la gestión de esta competencia, habrá de estarse con carácter general a lo dispuesto en el artículo 327 de la Ley de Régimen local, con arreglo al cual: «1. Cuando las autoridades centrales de cualquier orden necesiten utilizar los servicios de los funcionarios de Administración local, deberán dirigirse al Presidente de la Corporación respectiva interesando la cooperación de aquéllos, con objeto de conciliar los cometidos que se les confien con sus servicios a la Administración local. 2. Siempre que la Administración central necesite, por falta de órganos adecuados o de personal propio en la localidad, encomendar a los funcionarios municipales o provinciales trabajos que no sean específicamente de la Administración local y que no estén impuestos por una ley, deberá obtener la autorización del Ministerio de la Gobernación». Al Secretario de la Corporación correspondía, según el artículo 228 del Estatuto municipal, «cuidar del cumplimiento de las obligaciones de los Ayuntamientos en materia de reemplazos y reclutamiento, elecciones, aprovechamientos forestales y ordenación de montes, estadística, contribuciones del Estado, obras públicas, capitulaciones matrimoniales, instrucción pública, atenciones de justicia y demás que señalen las leyes vigentes», precepto éste al que responde el apartado séptimo del artículo 144 del Reglamento de Funcionarios de las Corporaciones locales, que incluye entre las funciones de los Secretarios «organizar y dirigir los servicios que el Estado confiera o encargue a la Corporación, y distribuir el personal afecto a aquéllos, que actuará a las órdenes de los respectivos organismos, pero con subordinación jerárquica respecto del Secretario».

asignable en exclusivo a uno u otro de estos sectores, se realice a través de un procedimiento en el que las Corporaciones locales puedan manifestar su voluntad (39). Así acaece cuando se recurre a la figura concesional prevista para las Diputaciones por el artículo 290 de la Ley de Régimen local (40), cuando se celebran, como ha puesto de relieve GARCÍA-TREVIJANO (41), determinados contratos entre el Estado y los Municipios y cuando, lo que no es de descartar, se recurre a la técnica consorcial prevista por los artículos 37 y siguientes del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales (42).

#### IV. ENJUICIAMIENTO DE LAS RELACIONES DE COLABORACION ENTRE LA ADMINISTRACION CENTRAL Y LA LOCAL

Se prescinde aquí por completo de aquel tipo de relaciones, herencia de planteamientos anteriores y con raigambre medieval (43), que suponen para las Corporaciones locales simples

---

(39) Según el artículo 13 del Estatuto de recaudación de 29 de diciembre de 1948, compete al Ministro de Hacienda encomendar determinados servicios a las Diputaciones que lo soliciten, precepto éste que ha de ponerse en relación con el artículo 271 de la Ley de Régimen local citado, que tiene su antecedente en el 112 del Estatuto provincial de 1925. Determinadas fórmulas concertadas son previstas sobre todo en materia de actividades culturales de los entes locales, así para la constitución de centros provinciales coordinadores de bibliotecas, Decreto de 4 de julio de 1952, creación de casas de cultura, Decreto de 10 de febrero de 1956, bibliotecas patrocinadas, Orden de 23 de septiembre de 1964, agencias de lecturas, casas municipales de cultura, etc. Vid. con referencia a la gestión recaudatoria de las Diputaciones antes aludida, BARROS: *Derecho local de España*. Madrid, 1951, páginas 245 y siguientes; y ALVAREZ GENDÍN: *Tratado general de Derecho administrativo*, vol. II, Barcelona, 1963, pág. 195.

Vid. NEGUERUELA Y CABALLERO: *La recaudación de contribuciones e impuestos del Estado a cargo de las Diputaciones provinciales*. Valladolid, 1942.

(40) Con arreglo a este artículo las Diputaciones provinciales podrán ser concesionarias de las obras públicas que afecten principal y directamente a los intereses generales de la Provincia.

(41) «Titularidad y afectación demanial en el ordenamiento jurídico español», págs. 47 y siguientes, con especial referencia a construcciones escolares y edificios locales para Juzgados. *Revista de Administración Pública*, número 29.

(42) Vid. sobre el particular mi estudio *La comarcalización de los pequeños Municipios*, Madrid, 1964, págs. 66 y siguientes.

(43) Para GARCÍA DE ENTERRÍA: *Administración local y Administración*



cargas de carácter financiero con exclusión de actividades propiamente gestoras. Ello supone una insostenible inversión de término en cuanto a la financiación de los servicios públicos prestados a nivel local, contra la que han reaccionado vigorosamente, y no siempre con éxito, las leyes municipales (44), aunque excediéndose de estos justificados objetivos, han incidido quizá en extremos no deseables que pueden perjudicar las fecundas aportaciones de estas Corporaciones a los fines generales, en la línea que aquí se sustenta, que no implica en modo alguno el que la gestión que a las mismas se encomiende haga a la par gravitar sobre sus erarios los costos de desempeño. También se omite una expresa referencia a aquellas actividades que, en un volumen ciertamente considerable, realizan las Corporaciones locales, especialmente los Ayuntamientos, sin sujeción a cauces jurídicos formales, muchas veces incluso al margen de toda legalidad (45), como son por ejemplo la realización de notificaciones, comunicaciones y traslados, averiguación de paraderos de personas, identificación de domicilios, suministros de datos e informes de naturaleza local, etcétera (46), actividades éstas oscuramente desempeñadas por estos entes y de las que sin embargo se prescinde en absoluto a la hora de efectuar, ligeramente, el balance de la importancia de nuestra Administración local.

---

*periférica*, se trataba de una especie arcaizante de contribución en especie, herencia a su juicio de ciertas prácticas antiguas de la Administración militar.

(44) A partir del Real Decreto de 26 de octubre de 1901 la base primera de la Ley de 17 de julio de 1945 insistió decididamente en esta tendencia, señalándose por distintas disposiciones que la desarrollaron las medidas a adoptar para su efectividad.

(45) Pese a que, por ejemplo, la Ley de Procedimiento administrativo dispuso que las comunicaciones y notificaciones serán cursadas directamente a los interesados por el órgano que dictó el acto o acuerdo, en la práctica se continúa recurriendo a la mediación de los Ayuntamientos para la realización de los traslados.

(46) En Alemania se ha estimado que más del 75 por 100 de la actividad municipal se realiza en beneficio de la Administración del Estado; en España si se realizasen evaluaciones parecidas, sobre todo con relación a los pequeños Municipios resultarían quizá superados estos porcentajes.

En España ya Maura señaló cómo la Administración central había estado durante todo un siglo haciendo del Ayuntamiento la oficina primaria. Vid. RUIZ DEL CASTILLO: «Maura y la concepción unitaria del régimen local», en *Ideario de Antonio Maura sobre la Vida local*. Madrid, 1954, pág. 372.

Centrados ya en el ámbito de las relaciones jurídicas establemente montadas, que aquí nos interesan, ha de adelantarse la renuncia a la búsqueda de una fórmula sintética dentro de la cual puedan ser todas ellas reconducidas. Estamos aquí, pues, orilladas todas las propensiones jusnaturalistas, ante una materia cuyo moldeamiento depende en última instancia del legislador, bien que éste venga extremadamente limitado por el respeto mismo a la propia congruencia del sistema que no permitiría, so pena de su desnaturalización, soluciones radicalmente artificiosas.

Si descartamos quizá la delegación como instrumento transmisor de problemático encaje de este tipo de relaciones y la fundación en términos privatísticos del mandato, todas las fórmulas antes apuntadas pueden ser susceptibles de utilización. Cabe en efecto que no sólo el ejercicio, sino también sustancialmente la titularidad, se transmita a las Corporaciones locales, según los amplios términos del artículo 243, o), de la Ley, reservándose el Gobierno la reclamación de las competencias transmitidas en todo caso y adicionalmente quizá posibilidades instructoras por vía normativa que no impliquen la sustitución de los entes receptores en el momento de formación de la voluntad. Nuestra Ley de Régimen local ampara además, en su artículo 5.º, estas genéricas afirmaciones al incluir entre los fines de los Ayuntamientos y las Diputaciones las funciones cooperadoras en los servicios del Estado, precepto éste que puede ser completado, en línea con lo que aquí se sostiene, por el artículo 5.º del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico con arreglo al cual, «para regular cualquier materia que afecte a las entidades locales y que esté atribuida a otro Ministerio, será inexcusable el trámite de informe previo del Ministerio de la Gobernación».

Pero es posible también, aunque ello no esté específicamente previsto en nuestro ordenamiento, que el Estado reservándose íntegramente la titularidad de la competencia transmita solamente su ejercicio bajo reserva de su posterior y eventual participación en el proceso decisorio (47). Sobre todo en estos últimos extremos pueden surgir dudas sobre el carácter de la gestión desempeñada.

(47) Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA: *Prefectos y Gobernadores civiles*, loc. cit., página 107.

por los entes locales, calificándose como impropias las competencias desempeñadas a las que se asigna no infrecuentemente un carácter netamente estatal.

Para salvar estas dificultades se ha construido recientemente por ACQUARONE una sugestiva tesis que distingue, con una terminología que aquí se acepta, entre competencias instrumentales y competencias propias (48). Las primeras servirían a los fines generales y las segundas a los fines de carácter local, siendo desempeñadas respectivamente de acuerdo con las instrucciones concretas de los correspondientes órganos centrales con trascendencia interna en el proceso de formación de la voluntad del ente local, o autónomamente sin más sujeción que la tutela ordinaria de la legalidad. Ambas posibilidades son admisibles dentro de las previsiones que, con escasa precisión técnica, contiene la Constitución italiana bajo la rúbrica de delegación, que permite tanto una auténtica descentralización como la colaboración instrumental de las Corporaciones locales (49). En este último caso, aun respetándose la sustantividad propia de estos entes, se pretende vislumbrar un sistema de relaciones no intersubjetivas, sino interorgánicas, en el sentido de que los órganos locales gestores vendrían articulados con los órganos del Estado-persona en el seno amplio del Estado-ordenamiento (50).

La construcción de ACQUARONE presenta ciertamente aspectos de notable interés en cuanto explica la distinta posición de los entes locales según el carácter de las competencias que gestionen, pero recurre quizá a una alambicación excesiva en el intento de aclarar la forma de articulación de los dos distintos órdenes administrativos, y parte de criterios notablemente equívocos en cuanto a la distribución de competencias en razón a los intereses que se persiguen, distinción ésta extraordinariamente relativa, sobre la que tiene la última palabra el legislador (51) y cuyo radicalis-

---

(48) *Le cosiddette funzioni delegate del Comune*, loc. cit., págs. 3 a 97.

(49) EBENDA, pág. 94.

(50) EBENDA, págs. 67 y 68.

(51) Así, por ejemplo, el Estatuto provincial autorizaba a las Diputaciones a construir ferrocarriles de interés provincial y líneas telegráficas dentro del territorio de la Provincia. Vid. ALVAREZ GENDÍN: *Tratado general de Derecho administrativo*, pág. 194.

mo, precisamente, las fórmulas colaboratorias tratan de superar. Frente a los dos órdenes cerrados de funciones es preferible una comprensión que parta de la compartición de competencias, al menos en zonas ampliamente tangenciales, que dan lugar al surgimiento, en la terminología de WEBER, de las denominadas *rex mixtae* (52), bien que pueda ser en principio detectable una prevalencia de intereses, de uno u otro orden, que anime la decisión del legislador.

Acertadamente se llega por este autor a la conclusión de que también en el ejercicio de las competencias instrumentales actúan los entes locales en la plenitud de su personalidad (53). En la doctrina alemana esta cuestión ha sido objeto de especial debate sin duda por no tener en cuenta los dos tipos de modalidades gestoras en torno a los cuales se mueven las funciones colaboradoras de los entes locales. Pero también con relación a este ordenamiento, he hecho observar en un anterior trabajo cómo no parece debidamente justificada la disgregación del concepto de la Administración municipal para calificarla de distinta manera según la naturaleza de la materia en que se ocupe (54). El Municipio constituye una unidad administrativa sustantiva que conserva tal carácter sea la naturaleza de la actividad que desempeña y sin que sea legítimo asignarle la condición de órgano de la Administración central cuando colabora en funciones de esta índole, mucho menos jerarquizarlo en la línea de autoridades centrales, dejando por supuesto al margen de estas afirmaciones los casos ya señalados en que, por encima de la Administración municipal unitariamente concebida, se inviste a una de sus autoridades o agentes del carácter simultáneo de órgano estatal (55).

---

(52) Vid. *Actuelle Probleme der Kommunal aufsicht*, donde se recoge la conferencia por él pronunciada en el ciclo que tuvo lugar en la Escuela de Administración de Spira.

(53) ACQUARONE: *La cosidette*, cit., págs. 40 y 42.

(54) Según W. WEBER: *Staats und Selbstverwaltung in der Gegenwart*. Göttingen, 1953, pág. 68, y tomando en consideración el notable volumen de las competencias transferidas, la distinción con las tradicionalmente consideradas como comunales tiene, en Alemania al menos, un valor poco menos que histórico, puesto que lo que tan importante es para el Municipio, forzosamente ha de pertenecer a la Administración comunal.

(55) Distinto es el supuesto que hemos contemplado de la designación de un órgano responsable de la gestión de las competencias transferidas,

Si se quiere sacar partido de las posibilidades inherentes a estas fórmulas colaboratorias y de la vitalidad que pueden inyectar en la existencia de las Corporaciones locales (56), ha de partirse forzosamente de estas modalidades flexibles de interacción que respetan las propias peculiaridades de los entes locales, aprovechando todas sus ventajas. Por ello se ha señalado sin duda por GARCÍA DE ENTERRÍA la extrema conveniencia de que el desempeño de la gestión que nuevamente se adjudica a estas Corporaciones sea encomendado a ellas en su conjunto y no individualmente a los órganos de que se sirve (57).

No debe descartarse, pues, el que las relaciones y vinculaciones que se establezcan se articulen a través de procedimientos que excluyan la simple sumisión jerárquica y coloquen a los órganos instruídos en posición independiente respecto a los instructores, pudiendo impugnar las decisiones de estos últimos cuando excedan de los límites fijados por la disposición transmisora, y actuando en general de acuerdo con las normas que disciplinan el desarrollo de su actividad (58).

En nuestro Derecho tales circunstancias y condiciones pueden, según se ha apuntado, venir amparadas por las disposiciones que integran nuestro ordenamiento e incluso son detectables en algunos aspectos en tradicionales supuestos de gestión por las Corporaciones locales de materias de relevante interés estatal. Así, por ejemplo, al encomendarse a los Ayuntamientos determinadas ope-

---

precisamente por su carácter de órgano local. Así, por ejemplo, tiene a estos efectos alguna relevancia ejemplificadora lo dispuesto por ciertos Estatutos regionales italianos, como el de Cerdeña, el de la región Trentina-Alto Adigio y el del Valle de Aosta, que asignan a los presidentes de las Asambleas regionales las funciones administrativas directivas de las competencias delegadas por el Estado a la región, de acuerdo con las instrucciones emanadas del Gobierno, frente a quien serán responsables. Vid. FAZIO: *La delega amministrativa e i rapporti di delegazione*, págs. 217 y siguientes.

(56) En materia de enseñanza primaria, enseñanza profesional, servicios sanitarios, servicios asistenciales, extensión agraria, etc., las Diputaciones sobre todo podrían jugar un importante papel coadyuvador.

Un magnífico exponente de estas posibilidades es el Informe acerca de la institucionalización de los servicios de cultura, de la Diputación provincial de León. León, 1966.

(57) *Administración local y Administración periférica*, loc. cit., pág. 159.

(58) Como creo haber podido demostrar, incluso para el Derecho alemán, en que la situación es más problemática, en mi trabajo citado *El Municipio y el Estado*, págs. 199 y siguientes.

raciones relativas al reclutamiento y reemplazo del Ejército se especifica que los Municipios, genéricamente, tendrán a su cargo estas operaciones ateniéndose, por supuesto, a las prescripciones del correspondiente Reglamento. Dentro de ellas, según preceptúa el artículo 72, «el alistamiento se formará por el Ayuntamiento, constituido en sesión pública, guardando las formalidades que la Ley municipal establece...». Los Ayuntamientos cierran definitivamente las listas rectificadas oyendo y fallando en el acto cuantas reclamaciones se produzcan respecto a las inclusiones. Otros preceptos contienen igualmente disposiciones respetuosas con la forma normal de desenvolvimiento de la actividad municipal y concede a sus órganos, sin perjuicio de las rectificaciones que en otra instancia se produzcan, facultades, por su parte, decisorias realizadas a través del procedimiento por ellos seguidos para la formación de su voluntad. A análogas conclusiones puede llegarse si se examinan detenidamente otras materias de trascendencia estatal que vienen siendo gestionadas por las Corporaciones locales.