



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Derecho

Las Transferencias de Competencias en la Administración Pública

Presentado por:

Brian Luis Vallejo Muñoz

Tutelado por:

Bernard-Frank Macera Tiragallo

Valladolid, 11 de septiembre de 2021



Las transferencias de competencias en la Administración Pública

A la Educación Pública, por formarme.

A mis padres, por su esfuerzo.

Y a Edu, por el apoyo.



Las transferencias de competencias en la Administración Pública



RESUMEN

El tema escogido para desarrollar en este Trabajo de Fin de Grado es “Las Transferencias de Competencias en la Administración Pública”. Es por ello por lo que nos centraremos en analizar cómo las competencias vienen establecidas y reguladas en el ordenamiento jurídico, así como el hecho de su traslación entre las diversas Administraciones de nuestro país.

El debate en torno a las competencias supone uno de los ámbitos jurídicos nacionales más complejos y extensos debido, principalmente, a la conformación de la estructura territorial que establece la Constitución de 1978, además del evidente componente político que rodea a este asunto.

El presente trabajo trata de desgranar por tanto cuál es la legislación y el recorrido histórico que envuelve el ámbito competencial de las diversas Administraciones Públicas españolas, además de observar cuáles son los mecanismos y herramientas legales para llevar a cabo esas traslaciones, con las consiguientes interpretaciones que el legislador, la doctrina o los tribunales han llevado a cabo.

Palabras clave: Comunidad Autónoma, Entidad Local, Competencias, Transferencias, Estado, Tribunal Constitucional, Ley, Conflicto, Sentencia, Principios, Administración, Delegación.



ABSTRACT

The topic chosen to develop in this Final Degree Project is "Transfers of Competences in Public Administration". That is why this project will be focused on analyzing how the competences are established and regulated in the legal system, as well as the fact of their translation between the various Administrations of our country.

The debate on competences is one of the most complex and extensive national legal areas mainly due to the conformation of the territorial structure established by the 1978 Constitution, in addition to the obvious political component surrounding this issue.

The present project tries to outline therefore what is the legislation and the historical route that surrounds the field of competence of the various Public Administrations of our country, in addition to observing what are the mechanisms and legal tools to carry out these transfers, with the consequent interpretations that the legislator, the doctrine or the courts have carried out.

Keywords: Autonomous Community, Local Entity, Competences, Transfers, State, Constitutional Court, Law, Conflict, Sentence, Principles, Administration, Delegation.



ÍNDICE

ABREVIATURAS.....	9
INTRODUCCIÓN.....	10

PRIMERA PARTE:

MARCO GENERAL DE LAS TRANSFERENCIAS

1. ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SU ORGANIZACIÓN TERRITORIAL.....	14
2. NOCIÓN DE COMPETENCIA.....	22
2.1 Modos de distribución de la competencia.....	25
2.2 Marco jurídico básico.....	28
2.2.1 Bloque constitucional.....	28
a) <i>El artículo 103.1 de la CE y su relación con el principio de eficacia.....</i>	28
b) <i>El Título VIII de la CE y los Estatutos de Autonomía.....</i>	31
2.2.2 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.....	40
2.2.3 Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases del Régimen Local.....	41
3. EL PRINCIPIO DE JERARQUÍA Y EL PRINCIPIO DE COMPETENCIA.....	42
4. LA COOPERACIÓN ENTRE ADMINISTRACIONES Y LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS.....	45
4.1 Introducción.....	45
4.2 Normativa aplicable.....	46
4.3 Los principios generales.....	47



4.4 Colaboración.....	48
4.5 Cooperación.....	48
4.6 Coordinación.....	50
4.7 Relaciones interadministrativas electrónicas.....	50

SEGUNDA PARTE:

LAS TRANSFERENCIAS

1. LAS TRANSFERENCIAS: CONCEPTO Y EVOLUCIÓN.....	51
2. TRANSFERENCIAS EN VÍA PRINCIPAL ENTRE PERSONAS JURÍDICAS. LA DESCENTRALIZACIÓN.....	54
3. TRANSFERENCIAS EN VÍA PRINCIPAL CON CARÁCTER INTERORGÁNICO. LA DESCONCENTRACIÓN.....	57
4. TRANSFERENCIAS EN VÍA DE SUSTITUCIÓN SEGÚN LA LRJSP.....	59
4.1 Introducción.....	59
4.2 La delegación de competencias.....	60
4.3 La avocación.....	65
4.4 La encomienda de gestión.....	67
4.5 La delegación de firma.....	71
4.6 La suplencia y sustitución funcional.....	72
4.7 La especialidad del ejercicio vicario.....	75
5. CONFLICTOS DE ATRIBUCIONES Y SU RESOLUCIÓN.....	76
6. APROXIMACIÓN A LA ESPECIALIDAD DE LAS ENTIDADES LOCALES.....	78
6.1 Sistema de distribución competencial.....	79



Las transferencias de competencias en la Administración Pública

<i>a) Cláusula de capacitación general.....</i>	<i>81</i>
<i>b) Competencias propias.....</i>	<i>82</i>
<i>c) Servicios mínimos.....</i>	<i>83</i>
<i>d) Competencias delegadas</i>	<i>84</i>
<i>e) Competencias distintas de las propias y delegadas.....</i>	<i>85</i>
6.2 Relaciones interadministrativas de las Entidades Locales.....	86
7. JURISPRUDENCIA.....	88
<i>a) STC 31/2010.....</i>	<i>88</i>
<i>b) STC 76/1983.....</i>	<i>92</i>
<i>c) STC 32/1981.....</i>	<i>94</i>
CONCLUSIONES.....	97
BIBLIOGRAFÍA, WEBS Y DOCUMENTOS.....	100



ABREVIATURAS

art.: artículo

CE: Constitución Española

CEAL: Carta Europea de Autonomía Local

f.j.: fundamento jurídico

LGP: Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria

LJCA: Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

LOAPA: Ley 12/1983, de 14 de octubre, Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico

LOREG: Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General

LPAC: Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

LRBRL: Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local

LRJSP: Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público

LRSAL: Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local

pág.: página

ss.: siguientes

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional

STS: Sentencia del Tribunal Supremo

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

TRRL: Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local

TUE: Tratado de la Unión Europea



INTRODUCCIÓN

El ámbito competencial en nuestro país resulta ser uno de los asuntos más complejos debido a todo el entramado normativo que envuelve el ordenamiento jurídico español, cuya norma fundamental, la Constitución de 1978, establece un Estado enormemente descentralizado, organizado en tres niveles (estatal, autonómico y local), el cual da origen a lo que más tarde hemos denominado como “Estado de las Autonomías”.

Pero esta descentralización no podría darse sin unos principios jurídicos básicos que dan forma y límites a toda la estructura constitucional. Hablamos de principios como el de subsidiariedad, igualdad, jerarquía, competencia, solidaridad o territorialidad. Hay en este sentido tres principios que debemos considerar como prevalentes: unidad, autonomía y eficacia.

El principio de unidad reseñado en el artículo 2 de la CE sustenta el modelo de Estado, y sirve de correlato lógico indispensable del principio de autonomía, más bien como el propio límite del principio de autonomía. La soberanía nacional reside en el pueblo español, siendo competencia exclusiva del Estado garantizar la igualdad de todo español en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes. Así, el principio de unidad relega en parte el derecho a la autonomía de regiones y nacionalidades, pero no impidiéndolo, sino acotándolo para evitar en la mayor medida de lo posible la existencia de desigualdades o privilegios entre los diversos territorios del Estado español, y dando, ambos principios de forma conjunta, verdadero sentido al significado de descentralización.

El principio de autonomía reconocido en los artículos 2 y 137 de la CE merece de forma evidente todo respeto constitucional posible, dado que establece una división en vertical de los poderes del Estado, habilitando a las Comunidades Autónomas a ejercer un poder limitado en su ámbito territorial, concretado en la potestad legislativa y el derecho al autogobierno. Además, las Entidades Locales también gozan de ese principio de autonomía, pero en un carácter administrativo frente al político de las Comunidades Autónomas.



Pero la conjunción de la unidad y la autonomía no sería posible sin unos mecanismos o principios mediadores tales como la solidaridad entre territorios o la lealtad institucional. La solidaridad interterritorial mencionada en diversos preceptos constitucionales supone la necesidad de igualdad o equilibrio económico entre regiones, con la prohibición de obstáculos y privilegios y la existencia de medidas compensatorias para los territorios menos favorecidos

Si bien el principio de lealtad institucional es consecuencia de otros principios como la buena fe, la eficacia o la eficiencia, este tiene a su vez fines tales como el ejercer legítimamente las competencias primando el interés público, a través de la cooperación y asistencia con el resto de las Administraciones Públicas.

Íntimamente unidos se encontrarían la lealtad institucional y la cogobernanza, siendo este último término el reflejo de la interdependencia de las diferentes Administraciones Públicas, pero teniendo como meta la cooperación y el acuerdo, principios básicos del buen gobierno. La cogobernanza se podría definir en la simple frase “incluir a todos”, y esta debe darse en nuestro ordenamiento jurídico de manera “multinivel”, englobando desde la Unión Europea hasta el último de los Municipios, basándose en un proceso de toma de decisiones inclusivo, trabajando así juntos en diferentes niveles, acometiendo estrategias coordinadas y aplicando como resultado políticas de manera más efectiva. La necesidad de este proceso ha sido ampliamente visible bajo la emergencia que ha supuesto la reciente y aún actual crisis sanitaria causada por la pandemia de la Covid-19, lo que ha obligado a forzar esa colaboración entre Administraciones a la hora de aplicar medidas o restricciones de forma justa y compartida.

Sin duda, interesante resulta el papel de las Entidades Locales, que en este trabajo merecerá especial mención. Aunque la distribución de competencias en nuestro país entre Estado y Comunidades Autónomas ya encuentre su regulación más básica en la propia Constitución a través de un sistema de listas, y con el papel complementario y preminente de los Estatutos de Autonomía, las Entidades Locales también son partícipes de una autonomía clave en un sentido administrativo y en la prosecución de sus propios intereses.



La autonomía local sin duda es consecuencia lógica de otro principio puntal de nuestro ordenamiento jurídico como es el de subsidiariedad, el cual hace que un asunto deba ser resuelto por la autoridad pública más próxima al problema y al ciudadano. Este principio conforma con importancia supina la actuación de la Unión Europea, y por ende, la acción de la Administración Pública de nuestro país, haciendo que los niveles superiores a la Administración “más cercana” sólo actúen cuando esta sea incapaz de ofrecer su servicio de forma eficaz. La autonomía local no sólo ha sido objeto de debate a nivel comunitario con la Carta Europea de Autonomía Local, sino que en España también ha sido objeto de reforma a la hora de acotar y restringir sus competencias en busca de una mayor estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Sin duda, tras todo lo expuesto, hay un principio que sirve de fin y envoltorio de toda la estructura jurídica que acabamos de exponer, y es el principio de eficacia inserto en el artículo 103.1 de la CE. Sin este, todo el planteamiento hecho hasta el momento carecería de sentido, pues es el principio de eficacia el auténtico rector de la acción administrativa, el cumplimiento efectivo de los intereses generales (incluso por encima de los de la propia Administración). Hablamos por tanto de un deber jurídico de diligencia, unido a los principios de eficiencia y coordinación, que preside la actividad administrativa, la organización y el fin esencial de toda Administración Pública.

Vista ahora la base de este proyecto, los objetivos principales de este trabajo a su vez son:

1. Discernir sobre el concepto de competencia y saber enmarcar la misma en la organización administrativa del Estado.
2. Saber cuál es la legislación y sus principios a los que atenernos en cada caso, comprendiendo así cuál es la estructura que el legislador ha dispuesto en cada caso para los diversos entes públicos en sus diferentes niveles territoriales.
3. Conocer los diversos modos que el ordenamiento jurídico establece para un traspaso ordenado y efectivo, con la consiguiente cautela legal y razones estipuladas.
4. Analizar cuál es la situación pasada y actual o resultante tanto de la regulación existente como de las transferencias ejercidas.



5. Conocer cuál ha sido la posición de los órganos resolutivos cuando los trasposos o el ejercicio de las competencias han sido objeto de disputa.

Como vemos la acción administrativa no sólo se basa en ejercer unas competencias, transferidas o no (unas transferencias inexorablemente unidas al contexto político nacional y regional, y con una tendencia de acuerdos al alza), cuya cuestión es el objeto del presente trabajo que a continuación desarrollamos, sino que esa acción se acote y límite en lo máximo posible a los principios organizadores de nuestro ordenamiento jurídico, a través de los diferentes niveles en los que se organiza la propia Administración, siguiendo en todo momento la legalidad vigente y buscando la mayor eficacia posible en su actuación.



PRIMERA PARTE

MARCO GENERAL DE LAS TRANSFERENCIAS

1. ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SU ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

La totalidad de Estados contemporáneos dispone de un conjunto de órganos conocidos como Administración Pública-sea cual sea su denominación -y que dependen de sus respectivos órganos ejecutivos. En una aproximación conceptual podemos hablar de la Administración en dos sentidos, uno subjetivo y otro objetivo. En su sentido subjetivo la Administración (mayúscula) es un ente que actúa, mientras que, en su sentido objetivo, la administración (minúscula), es el referido a su actividad, la de administrar algo. Vistas ambas perspectivas, debemos observar sus elementos definatorios.

Componen la Administración un conjunto de diversos órganos y centros institucionalizados como Poder público, unos órganos estos revestidos de un poder público que implica la ostentación de capacidades exorbitantes frente a cualquier otra persona de naturaleza privada, unas capacidades de las que carecen correlativamente esas personalidades privadas: estas serían las potestades públicas o administrativas. Las potestades administrativas son otorgadas a la Administración por el legislador competente, y primigeniamente por el legislador constituyente.

La Administración siempre queda vinculada a una persona jurídico-pública, ya esté dotada ella misma de personalidad jurídica o bien porque se integre con autonomía dentro de una persona jurídico-pública superior.

Dicho lo cual, debemos entender que la Administración Pública debe dotarse de un conjunto de normas que la regulen, siendo este el Derecho Administrativo. Como indicación, debemos aclarar que esta es la parte del ordenamiento jurídico que tiene como sujeto propio y principal a la Administración pública, que regula su organización, su actividad y el sistema de garantías específicas que posibilitan el respeto del Derecho Administrativo sustantivo (la norma) y la defensa de todo sujeto que se relacione con la



Administración (Derecho Administrativo adjetivo). Hablamos por lo tanto de un Derecho público e interno, el Derecho común y normal de la Administración, el cual goza de autonomía de principios y criterios.

El Derecho Administrativo es entonces un derecho especial y diferente al que regula las relaciones entre particulares y con el que se trata de otorgar a la Administración de los poderes necesarios para un funcionamiento correcto, poniendo a su vez límites a estos poderes. Se busca entonces ordenar el comportamiento de los sujetos privados en los diferentes ámbitos de la vida social y económica. Sus contenidos fundamentales pueden dividirse en dos bloques¹: uno que comprende una serie de regulaciones generales y transversales (desarrolladas en los cuatro ámbitos de derecho de la organización, procedimiento administrativo, régimen del tráfico patrimonial y sistema de garantías de legalidad) y otro que engloba un extenso número de regulaciones sectoriales (conjuntos normativos que regulan la actividad de las Administración en todos los sectores de la vida económica y social, tales como sanidad, educación, urbanismo, turismo, energía y un largo etcétera junto con el comportamiento de los ciudadanos que actúan en estos sectores).

La Constitución Española, en su artículo 97, afirma que *“el Gobierno dirige [...] la Administración civil y militar”* sumándose a esto lo expuesto en el artículo 103.1 cuando dice que *“la Administración sirve con objetividad los intereses generales [...] con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho”*, aunque no podamos precisar cuáles serían esos intereses generales. La Administración por tanto no sólo se halla sometida a las directrices del Gobierno, sino al propio principio de legalidad recogido en el artículo 9.3 del mismo texto constitucional. Esta sería la denominada *“función administrativa”*, íntimamente relacionada con las responsabilidades atribuidas al Gobierno. A pesar de los improbables esfuerzos en delimitar conceptualmente la función administrativa, sólo se ha podido aproximar a una delimitación negativa: todo lo que no sea legislar o juzgar –aunque ambas funciones no resulten desconocidas para la Administración, a su manera, a través de la aprobación de normativas administrativas generales y la tramitación de expedientes sancionadores o disciplinarios respectivamente–.

¹ SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Principios de Derecho Administrativo General I*. 5ª ed., Madrid: Iustel (2018). Pág. 37



Habiendo ya mencionado la Administración General del Estado en el artículo 97 de la CE, observamos en el artículo 103.2 de la CE que la creación, dirección y coordinación “de los órganos de la Administración del Estado” se realiza con acuerdo a la ley. Gobierno y Administración no son intercambiables, (visible también en el artículo 97 de la CE), pues si el Gobierno se encarga de dirigir la Administración, se hace evidente que Gobierno no puede ser lo mismo que Administración, aunque la jurisprudencia constitucional en este sentido² ha concretado que el Gobierno presenta un carácter dual, ya que culmina la organización administrativa en determinados aspectos, siendo esa concreta manifestación propia de la Administración Pública. Surge aquí el problema de deslindar la actividad política de la administrativa. Si bien hablamos de “libertad creadora” o “legitimidad democrática”, la Administración debe actuar con arreglo a los principios de legalidad, objetividad e imparcialidad, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

Cambiando de plano, el cómo organizan los países su Administración Pública depende principalmente de su sistema político histórico. Ciñéndonos al caso español, nuestro sistema debe calificarse como descentralizado, observando que los órganos de gestión y gobierno se han organizado en tres niveles de ámbito territorial decreciente, siendo estos el Estado (la organización central), las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

La descentralización (concepto objeto de análisis en este trabajo) que observamos en la existencia de los tres niveles mencionados es consecuencia del derecho a la autonomía que recoge el artículo 2 de la CE. Este artículo consagra en sí la unidad de la Nación española y a su vez el reconocimiento y garantía del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran esta Nación, sin establecer el texto constitucional cuáles son las Comunidades Autónomas o Regiones, siendo la autonomía el resultado del ejercicio libre de ese derecho por las distintas nacionalidades y regiones³.

Una resolución judicial del Tribunal Constitucional que da verdadero sentido jurídico constitucional al artículo 2 de la CE: es la sentencia 4/1981, concretamente su

² STC 45/1990, de 15 de marzo, f.j.2 [REC 1681-1987]; y STC 83/2016, de 28 de abril, f.j.12 [REC 4703-2012]

³ COSCULLUELA MONTANER, Luis. *Manual de Derecho Administrativo*. 28ª ed., Pamplona: Thomson Reuters (2017). Pág. 218



fundamento jurídico tercero. La unidad de la Nación española, se expone en esta decisión, se traduciría en una única organización para todo el territorio nacional, aunque con la participación en el ejercicio del poder de entidades territoriales de distinto rango (artículo 137 de la CE), gozando estas de autonomía para la gestión de sus intereses, pero ese principio de autonomía no puede bajo ningún concepto oponerse al de unidad, puesto que es solo dentro del principio de unidad donde el principio de autonomía coge significado.

Pero más allá del artículo 2 de la CE, aún más exacto para esta visión estructural de la Administración española en sus diferentes niveles, es el ya mencionado artículo 137 de la CE, el cual dicta que el Estado español se organiza en municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan, gozando estas entidades de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Conviene aclarar que en la Administración Local el grado de autonomía se aplica solo en cuanto a la gestión de sus propios intereses, pero no participa del grado de autonomía del que sí gozan las Comunidades Autónomas por el artículo 2 de la CE.

En la Administración Pública española por tanto no hay una única Administración como tal: la pluralidad es un hecho como consecuencia de la estructura territorial del Estado y del reparto del poder público en los tres niveles mencionados anteriormente (Estado, Comunidades Autónomas y Gobiernos locales). Esto se refleja además en diversas leyes y preceptos más allá de la Constitución, los cuales podemos brevemente mencionar, como el artículo 1.2 de la LJCA, que regula el control jurisdiccional de sus actos y disposiciones generales; el artículo 2 de la LRJSP relacionado con la sujeción a las reglas básicas de su organización y funcionamiento; o el artículo 2 de la LGP en cuanto al control presupuestario y financiero.

Además, en el caso de las Comunidades Autónomas, dentro de las competencias que les atribuye el bloque de constitucionalidad, también debemos marcar la distinción entre Gobierno (autonómico) y Administración, reproduciéndose sustancialmente la organización y estructura del Gobierno y la Administración estatal (artículo 152 de la CE).

Si bien las Administraciones autonómicas tienen el núcleo de su regulación en el Título VIII de la CE, hallamos que la Administración local (municipios, provincias e islas) estaría reflejada en el artículo 140 de la CE, que expone que *“el gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales”*. En este



último caso hay que añadir que, según el artículo 141.2 de la CE, “*el gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo*”; y en el caso de las islas, remitirnos al artículo 143.4 de la CE, que “*tendrán su administración propia en forma de Cabildos o Consejos*”.

Observamos por ende que Municipios y Provincias cuentan con sus propias Administraciones, gozando de autonomía para la gestión de sus intereses (en base al artículo 137 de la CE). El legislador estatal, a través de la LRBRL de 1985, ha concretado las materias en las que disponen de competencias, aunque a nivel autonómico también esté deferida esa concreción de competencias de las Administraciones Locales: no sólo sus competencias, sino que la organización y funcionamiento de Municipios y Provincias también se realiza desde la legislación básica estatal y la legislación de desarrollo autonómica. Es decir, el llamado “régimen local” se nutriría de estas dos fuentes.

Observamos, como ya hemos dicho, una pluralidad de Administraciones Públicas, configuradas estas como personas jurídicas que adoptan una estructura organizativa, compuestas de una serie de órganos con arreglo al principio de jerarquía o competencia, entre otros. Esa pluralidad se hace más compleja si cabe cuando para el cumplimiento de sus fines estas disponen de una extensa red de entes a los que se les dota también de personalidad jurídica pública o privada y de cierta autonomía. Es entonces cuando debemos distinguir entre la *Administración Pública territorial, la institucional y la corporativa*⁴.

En cuanto a la Administración Pública territorial, como no podría ser de otra forma, el territorio es el elemento sustancial de este grupo. En él se incluyen la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Administraciones Locales (municipales y provinciales). El territorio sería su elemento constitutivo, si bien es cierto que la verdadera sustancia propia de estas Administraciones es la población que radica en el mismo.

Si observamos la estructura organizativa de las Administraciones territoriales, podemos establecer el siguiente esquema:

⁴ FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. *Sistema de Derecho Administrativo I*. 4ª ed., Pamplona: Thomson Reuters (2018). Pág. 117



I. Por parte de la AGE:

1. Órganos centrales

- a. Presidente y Vicepresidente
- b. Gobierno o Consejo de Ministros
- c. Ministerios, los cuales tienen su propia estructura:
 - i) Órganos directivos
 - Ministros
 - Secretarios de Estado
 - ii) Órganos superiores
 - Subsecretaría
 - Secretaría General con rango de Subsecretaría
 - Secretaría General Técnica
 - Direcciones Generales
 - Subdirecciones Generales (Servicios, Secciones y Negociados)
 - iii) Órganos asesores (Gabinetes de Ministros y Secretarios de Estado)
- d. Comisiones Delegadas del Gobierno
- e. Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios
- f. Comisiones Interministeriales

2. Órganos periféricos

- a. Delegación del Gobierno en cada Comunidad Autónoma
- b. Subdelegaciones del Gobierno (a nivel provincial)
- c. Delegaciones específicas de algunos ministerios a nivel provincial

3. Órganos en el exterior

- a. Embajadas
- b. Consulados



II. Estructura de las Administraciones autonómicas (según artículo 152 de la CE)

1. Órganos centrales

- a. Presidente y Vicepresidente
- b. Consejo de Gobierno (Presidente y Consejeros), sin perjuicio de sus diferentes denominaciones: Gobierno, Generalitat, Junta, Xunta, etc.
- c. Consejerías (paralelismo con los Ministerios), con su estructura propia
 - Consejeros, y en su caso, Viceconsejeros.
 - Direcciones Generales
 - Subdirecciones Generales (Servicios, Secciones y Negociados)
- d. Comisión de Directores Generales

2. Órganos periféricos

- a. Delegaciones Territoriales en cada provincia

III. Estructura de las Administraciones o Entidades Locales (artículos 32 y ss. de la LRBRL):

1. Provincias

- a. Presidente de la Diputación Provincial
- b. Vicepresidentes
- c. Diputación Provincial en Pleno (Presidente y Diputados Provinciales)
- d. Comisión de Gobierno
- e. Estructura administrativa: Servicios, Secciones, Negociados

2. Municipios

- a. Municipios de régimen común (artículo 19 de la LRBRL):
 - Municipios del régimen general (artículo 20 de la LRBRL):
 - i) Ayuntamiento en Pleno (Alcalde y Concejales)
 - ii) Alcalde
 - iii) Comisiones Informativas
 - iv) Junta de Gobierno Local
 - Grandes poblaciones, régimen especial (Título X de la LRBRL)
- b. Municipios en régimen de Concejo Abierto (artículo 29 de la LRBRL)



- Alcalde
 - Asamblea Vecinal
3. Isla (Consejo Insular o Cabildo)
4. Otras entidades locales (con su correspondiente normativa y especialidad):
- a. Comarcas o entidades que agrupen diversos municipios
 - b. Áreas metropolitanas
 - c. Mancomunidades de municipios

Junto a las Administraciones Públicas territoriales las leyes pueden permitir a estas Administraciones crear otras personas jurídico-públicas o incluso jurídico privadas para gestionar asuntos de su competencia, vinculándose esas creaciones a la correspondiente Administración, lo que vendría a ser la Administración institucional, quedando la territorial como un ente matriz que ejerce un control más o menos intenso en función del grado de autonomía personal que a esas nuevas entidades creadas les reconozcan.

La regulación del conjunto de entes institucionales de las diversas Administraciones Públicas territoriales es común para todas ellas única y exclusivamente en determinados aspectos. Más allá de la regulación común, la propia LRJSP es el marco normativo general de referencia para las entidades institucionales de la Administración General del Estado, aunque para las Entidades Locales debemos observar lo establecido en la LRBRL (sin perjuicio como ya hemos dicho de lo dispuesto en normas autonómicas de régimen local).

En lo que respecta a las Comunidades Autónomas, formalmente no se cuenta con una regulación común detallada que fije el modelo de estas entidades. En todo caso bien podemos acogernos al orden constitucional de distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas. El Estado, amparado en la competencia para fijar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas que le atribuye el artículo 149.18.ª de la CE, está en condiciones jurídicas de establecer un marco normativo básico común que establezca tipos y clases de entes que puedan crearse y el régimen jurídico aplicable con independencia de a qué Administración estén adscritos. Así lo sostiene la jurisprudencia



constitucional⁵, que aclara que no podrían crearse nuevas entidades al margen de las planteadas por el legislador estatal, o lo que es lo mismo, que es una competencia estatal.

Por último, debemos señalar la Administración corporativa como el conjunto de entes que recogen a un grupo de personas, adoptando estos la condición formal de miembros titulares de los intereses a los que el grupo sirve, aunque estos sean comunes y no particulares de cada uno de ellos, participando estas personas de la administración y gestión del ente. La demostración propia de este tipo de entidades serían las Entidades Locales territoriales, aunque no lo serían ni la Administración General del Estado ni las Administraciones autonómicas. Son los vecinos, a través de sus representantes elegidos, los miembros y titulares a los que la corporación va a servir.

Junto a las Corporaciones Locales hallamos las corporaciones sectoriales de base privada, tales como los Colegios Profesionales y Cámaras Oficiales (de Comercio, Industria y Navegación, Agraria...), que constituyen un límite entre los entes públicos y privados, siendo su carácter privado, pero teniendo fines públicos de interés general, lo que deriva en un régimen jurídico mixto privado y público: aunque se someten a Derecho Público y Jurisdicción Contencioso Administrativa, sus empleados no son funcionarios públicos, ni sus contratos son administrativos, ni sus bienes son de dominio público, ni se les aplican controles de contabilidad pública.

En definitiva, la Administración corporativa supone una descentralización funcional real, teniendo en cuenta que el Estado ni manda ni dirige su actividad por nombramiento y cese de sus directivos, sino que se gobiernan por representantes elegidos por sus miembros.

2. NOCIÓN DE COMPETENCIA

De forma simultánea a la determinación de la estructura de la Administración debemos distribuir las tareas que se encomiendan a sus diversos centros funcionales asignando competencias y atribuciones. Esta asignación no es inamovible, ya que puede experimentar cambios por razones de necesidad o convivencia política. Es por ello por lo

⁵ STC 14/1986, de 31 de enero [REC 668-1983]



que el ordenamiento administrativo se ha dotado de una serie de técnicas de esa traslación competencial entre entes públicos u órganos del mismo ente.

Lo primero a esclarecer es el concepto de competencia, el cual ya adelantamos es bastante impreciso en un lenguaje jurídico común. Desde un punto de vista superfluo hablamos del conjunto de fines, materias y potestades que se encomiendan a los entes y órganos que los integran. Acotando más la noción, la competencia no sería algo objetualizado, sino una circunstancia o calidad más bien subjetiva: la titularidad de fines, materias y potestades; más concretamente, la titularidad de un conjunto de potestades públicas ejercitables respecto de unos fines, materias o potestades determinados. Consecuentemente a esta teoría, no se tiene competencia, se es competente.

Pero, junto con el concepto de competencia, también debemos desarrollar primeramente otra figura jurídica característica del Derecho público: la potestad. La potestad es *un conjunto de poderes de acción unilateral establecidos, limitados y tasados por el Derecho*⁶. Hablamos por tanto de una situación de poder habilitadora para el titular, al que permite imponer conductas mediante la constitución, extinción o modificación de las relaciones jurídicas.

La potestad obtiene su origen en la atribución a un sujeto por una norma jurídica; con un objeto genérico cuyo contenido es la posibilidad abstracta de producir efectos jurídicos sobre un sujeto o un colectivo. La potestad es irrenunciable e inmodificable por la voluntad de su titular, aunque en contadas ocasiones pueda ceder su mero ejercicio. No se adquiere ni extingue por prescripción, solo por atribución normativa (aunque pueda prescribir o caducar la posibilidad de ejercicio en casos concretos).

Así encontramos diferentes tipos de potestades, como las heteroatribuidas y las autoatribuidas, según por qué órgano hayan sido creadas y otorgadas, ya sea este distinto a su titular o el propio titular. También hallamos potestades implícitas (deducidas racionalmente) y expresas (atribuidas de modo explícito en una norma). Por último,

⁶ SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Principios de Derecho Administrativo General I*. 5ª ed., Madrid. Iustel (2018). Pág. 292



podemos mencionar las potestades genéricas, que son las cláusulas generales de la competencia; y las potestades específicas, tasadas y concretas.

Aunque la verdadera distinción entre potestades, la más característica de estas, sería entre potestades regladas y potestades discrecionales. Se hace evidente que, respecto a las potestades regladas, hablamos de procesos casi automáticos; mientras que en cuanto a las potestades discrecionales nos referimos a una apreciación subjetiva del órgano titular.

Debemos incidir en esta distinción entre competencia y potestad ya que son dos conceptos unidos, pero no iguales. La competencia define un ámbito material, espacial y jerárquico del poder público, el reparto de ese poder entre entes diferentes o los órganos que los componen; mientras que la potestad es el cómo ejercitar ese poder, la concreción del ejercicio del poder. Es decir, la competencia distribuye el poder y la potestad es el ejercicio de la competencia.

A modo de resumen de lo hasta ahora expuesto, a los diversos órganos de las Administraciones Públicas se les asignan funciones que han de desarrollar para el cometido de los fines que deben cumplir. El conjunto de potestades y competencias de cada Administración Pública territorial se desarrolla en las correlativas atribuciones específicas que tiene cada órgano, y en el que se determina el ámbito material y territorial en los que podrían y deberían actuar. Esta actuación queda sujeta a la competencia asignada, lo que es una alícuota parte de la competencia global de la Administración determinada.

Si observamos el artículo 8.1 de la LRJSP, clave en estos términos, la competencia es una cualidad irrenunciable e intransmisible. El legislador señala así las potestades cuya titularidad determina la competencia, ya que irrenunciabilidad y transmisibilidad son características de la potestad. El vicio de legalidad, por tanto, debido a la falta de competencia es implícitamente ausencia de potestad.

La concreción de las competencias a ejercitar por los órganos de la Administración es una cuestión interna de la propia Administración, trascendental para la legalidad de su propia actuación. Esa legalidad depende de que el órgano que la ejercite sea el correcto



(órgano competente). Los actos de las Administraciones Públicas, en base al artículo 47 LPAC, dictados por órgano incompetente, devienen en nulos. Por ello, el ejercicio de las competencias de los órganos administrativos viene previsto y regulado en la Sección 2.^a del Capítulo II de la LRJSP.

2.1 Modos de distribución de la competencia

A la hora de distribuir esas competencias, nos encontramos con diferentes criterios de atribución. Una visión ya en desuso de cómo observar la distribución era la de identificar los criterios en base a los que la distribución debía realizarse, obedeciendo exclusivamente a las relaciones interorgánicas. Esta visión expone entonces tres tipos de competencia que a continuación desarrollamos: *competencia material*, *competencia jerárquica* y *competencia territorial*⁷.

En primer lugar, respecto a la competencia material (funcional u objetiva), aludimos a esa distribución en virtud de criterios departamental-materiales: asignación a cada división departamental de una Administración de un servicio público definido (p. ej. defensa o justicia) o sector sujeto a intervención pública (p. ej. trabajo o industria).

En cuanto a lo que la competencia jerárquica se refiere, tratamos aquí la distribución escalonada de la titularidad de las potestades públicas sobre una materia que conjuntamente están encomendadas a una división departamental (como un Ministerio) entre diversos órganos o niveles jerárquicos y en función de la importancia del asunto en cuestión.

Por último, sobre la competencia territorial, hemos de señalar que hace alusión a la distinción entre los diferentes ámbitos geográficos a los que se extiende la competencia del órgano concreto.

⁷ SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Principios de Derecho Administrativo General I*. 5^a ed., Madrid: Iustel (2018). Págs. 308 y 309



Como ya hemos dicho, esta distinción obedece a un criterio ya en desuso y hoy se contempla desde otra perspectiva, desde la de los ámbitos de actuación de los órganos territoriales. No encontramos entonces con tres nuevos conceptos que también pasaremos a desarrollar: *la competencia exclusiva*, *la competencia compartida*⁸ y *la competencia concurrente*⁹.

En primer lugar, la competencia exclusiva se aplicaría en aquellos casos donde se atribuye una potestad a un solo órgano excluyendo a los demás. Un ejemplo concreto sería la competencia del Gobierno en la aprobación de Decretos-leyes. Si nos trasladamos a las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma, hablamos entonces de la titularidad de uno de estos entes sobre toda la escala de potestades públicas referidas a una materia, es decir, legislativas, reglamentarias y de ejecución.

En segundo lugar, encontramos la competencia compartida, aquellos casos en los que las potestades sobre una materia se otorgan a varios entes públicos de forma simultánea, ya sea desglosada o parcelada. En este tipo de competencia, la división de materias puede darse por diferentes criterios:

a) Sectores sustantivos de la misma, como la Seguridad Social, donde el régimen económico es atribuido al Estado y la ejecución del servicio a las comunidades autónomas en virtud del artículo 149.1.17.^a CE.

b) Potestades o funciones genéricas, como pesas y medidas, cuya potestad normativa se atribuye al Estado pero su ejecución a las Comunidades Autónomas en virtud del artículo 149.1.12.^a CE.

c) Por razón territorial, como los transportes terrestres, que son competencia autonómica siempre que su trayecto no salga de su territorio, y si este sale, del Estado (artículo 149.1.21^a CE).

Por último, hallaríamos las competencias concurrentes, donde una materia se encuentra atribuida tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas, las cuales ejercen

⁸ SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Principios de Derecho Administrativo General I*. 5^a ed., Madrid: Iustel (2018). Pág. 309

⁹ COSCULLUELA MONTANER, Luis. *Manual de Derecho Administrativo*. 28^a ed., Pamplona: Thomson Reuters (2017) Pág.173



plenas potestades legislativas y ejecutivas, por lo que es necesario coordinar sus respectivas actividades, es decir, la competencia estatal y autonómica poseen funciones normativas no excluyentes entre sí. Esto sucede cuando el Estado dicta la regla básica en determinada materia dejando a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo, que es el caso del crédito, la banca y los seguros (artículo 149.1.11ª CE).

Aunque esta división no es ni mucho menos cerrada, ya que si nos fuésemos a la doctrina italiana ALESSI¹⁰, a las últimas mencionadas podríamos añadir las competencias alternativas (pueden ser ejercidas por un órgano distinto, pero de la misma entidad), las competencias indistintas (actuaciones de dos o más órganos en un plano de igualdad) y las competencias sustitutorias (la actuación de un órgano sólo se da en defecto de la actuación de otro órgano a quien primariamente le corresponde).

Las competencias necesariamente son atribuidas por las leyes que definen cuáles son los intereses públicos y encomiendan su tutela a las Administraciones Públicas. Para esta distribución nos encontramos con *tres mecanismos diferentes*¹¹:

a) La distribución directa por ley sectorial atributiva de competencias: asigna competencias a una Administración y a órganos de esa Administración (posible en nuestro ordenamiento gracias a la falta de reserva reglamentaria en cuanto a la organización administrativa competencial).

b) La distribución competencial entre órganos por norma reglamentaria: competencia atribuida por ley a una Administración que a su vez puede esta distribuir entre sus órganos por norma reglamentaria (reglamento orgánico basado en la potestad de autoorganización).

c) La distribución de competencias vía cláusulas de atribución por falta de asignación expresa: se pueden asignar competencias entre órganos por falta de asignación expresa con los dos mecanismos previos (art. 8.3 de la LRJSP).

¹⁰ COSCULLUELA MONTANER, Luis. *Manual de Derecho Administrativo*. 28ª ed., Pamplona: Thomson Reuters (2017) Pág. 173

¹¹ ESTEVE PARDO, José. *Leciones de Derecho Administrativo*. 9ª ed., Madrid: Marcial Pons (2019). Pág. 159



Vistos los diferentes tipos de competencias, los criterios de asignación y los instrumentos utilizados, es necesario acotarnos a su plasmación legal en nuestro ordenamiento jurídico para conocer de primera mano cómo y quién ejerce esas competencias además de cómo estas pueden ser transferidas.

2.2 Marco jurídico básico

2.2.1 Bloque constitucional

a) El artículo 103.1 de la CE y el principio de eficacia

Previamente al desarrollo del Título VIII de la CE debemos hacer especial hincapié en el artículo 103.1 de la CE debido a la importancia de lo estipulado en el mismo: *La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.*

Este artículo viene a recoger los principios de actuación de las Administraciones Públicas, de todas y cada una de ellas según la jurisprudencia constitucional. El servir con objetividad a los intereses generales es la piedra angular sobre la que se sostiene la actuación de la Administración, es decir, esta se encuentra guiada por la búsqueda y prosecución del interés público. El propio ordenamiento jurídico reconoce y recoge instrumentos para corregir posibles desviaciones de ese fin, sin alcanzar el mismo por cualquier medio o a cualquier precio.

Ese interés público vendría a tener como límites la objetividad y el sometimiento pleno a la ley y al Derecho: la objetividad implica ausencia de discriminación o subjetividad, mientras que el sometimiento a la ley y al Derecho implica que el interés público sólo podrá materializarse dentro de la legalidad.

La confrontación que nuestro sistema constitucional ha ido resolviendo a través de la jurisprudencia no se da sólo entre el interés público y el interés individual, sino también respecto a intereses públicos distintos, que deben resolverse mediante la serie de principios mencionados en este precepto constitucional. Lo verdaderamente relevante de este artículo



es el interés público prevalente, el cual no debe ser coincidente necesariamente con el interés público de la Administración del Estado.

El artículo 103.1 engarza además con el 106.1 de la misma CE: el control de la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa que se atribuye a los tribunales, impidiendo así la existencia de comportamientos de la Administración tanto positivos como negativos inmunes al control judicial.

Refiriéndonos a los principios que menciona este artículo 103 (eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación), la Administración Pública debe actuar de acuerdo con los mismos.

La eficacia es el objetivo primordial que alcanzar, el cual a continuación desarrollaremos pormenorizadamente, siendo los restantes principios mencionados como medios para su fin:

a) El principio de jerarquía es necesario conectarlo con la estructura interna de cada Administración Pública como principio general de organización administrativa.

b) La descentralización se daría entre entidades públicas con personalidad jurídica, lo cual se refleja en el sistema descentralizado fijado por la Constitución (artículo 2 y Título VIII en su totalidad).

c) La desconcentración obedece a la idea de trasladar competencias de arriba hacia abajo en el orden jerárquico, aunque sin aclarar la Constitución el grado de desconcentración que debe alcanzarse.

d) Por último, la coordinación tendría la función primordial de evitar conflictos de competencias entre Administraciones.

Lo que observamos por tanto en este primer apartado del artículo 103 es el mandato principal al que obedece toda la Administración en su conjunto, guiada por el interés general bajo unos principios y con unos límites. La necesidad de desenvolver este artículo radica en que el mismo es básico para entender todo el engranaje constitucional y legal que hallaremos a partir de este momento para esclarecer todo el ámbito competencial de nuestro ordenamiento jurídico.



Como ya hemos explicitado, el artículo 103.1 de la CE tiene como principio fundamental el de eficacia, principio donde debemos ahondar, puesto que el principio de eficacia resulta esencial a toda organización de la Administración y se encuentra unido (a través de la LRJSP) a los conceptos de eficiencia -adecuada política de gasto en relación al servicio prestado-, lo que anteriormente se conocía como economía -adecuación de los medios a los fines institucionales-, aunque si bien la economía se considera un principio de organización, la economía, eficiencia y suficiencia se consideran principios de funcionamiento.

No es fácil definir jurídicamente en qué consiste actuar con eficacia¹², al igual que no es sencillo describir los instrumentos jurídicos que la aseguren dado que la eficacia solo puede evaluarse a posteriori., analizando el resultado de la acción.

Pero el Derecho debe asegurar no sólo la evaluación final, sino también establecer los mecanismos para llegar a la eficacia: así lo asegura la jurisprudencia constitucional¹³ cuando indica que la eficacia es un principio jurídico de igual naturaleza y valor a los demás hallados en el artículo 103.1 de la CE, un condicionamiento efectivo de la actividad de todos los poderes públicos en cuanto actúen sobre la Administración y de la propia actividad de la Administración, con una serie de directrices orientadoras:

a) La eficacia supone una pauta determinante de la organización de cada una de las Administraciones Públicas, evitando crear o mantener infraestructuras ineficientes o inútiles, regulando la situación y actuación de su personal para prestar sus servicios de la manera más productiva.

b) La eficacia es un imperativo de óptimo funcionamiento del conjunto de las Administraciones Públicas, predicándose no sólo de cada Administración, sino de todo el entramado de los servicios públicos.

c) La eficacia impone una actuación orientada al resultado, la consecución de unos objetivos concretos, implicando esto una doble prohibición: la Administración no debe

¹² SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Principios de Derecho Administrativo General I*. 5ª ed., Madrid: Iustel (2018). Pág. 59

¹³ STC 22/1984, de 17 de febrero [REC 59-1983]; y STC 178/1989, de 2 de noviembre [REC 272/1985]



imponer sus intereses propios a los ciudadanos que debe servir, y no es legítimo que la actuación de la Administración fije como objetivo el interés particular de aquellos partidos que apoyan al Gobierno del momento.

e) El principio de eficacia exige que las leyes atribuyan a las Administraciones los medios y potestades necesarios para el cumplimiento de los objetivos que leyes y órganos de gobierno señalen.

Aun así, el principio de eficacia se encuentra con otros dos problemas de aplicación:

a) La difícil compatibilización de la eficacia y la legalidad, estando subordinada en todo momento la eficacia respecto al principio de legalidad: la eficacia comienza donde el Derecho termina.

b) El control jurisdiccional de su cumplimiento, es decir, decidir de forma objetiva si una actuación administrativa ha sido eficaz o no, lo que convierte el enjuiciamiento de la eficacia administrativa en una cuestión política, y lo que genera su correlativa responsabilidad política, la cual puede verse reflejada en dimisiones, ceses, responsabilidades disciplinarias, e incluso el castigo en las urnas por parte de la ciudadanía. Además, la ineficacia puede dar lugar a responsabilidad por parte de la Administración si se dan los requisitos para exigirla-

b) Título VIII de la CE y los Estatutos de Autonomía

El Título VIII de la CE se encuentra denominado como “De la organización territorial del Estado”, integrado por los artículos 137 a 158, y el cual se divide en tres capítulos: principios generales, Administración Local y Comunidades Autónomas.

La Constitución desarrolla en este una estructura caracterizada por una enorme descentralización del poder político, rompiendo así con el Estado uniforme y centralizado que caracterizó al régimen preconstitucional. Los entes públicos territoriales pasan a estar dotados de autonomía y asentados sobre la base de una democracia representativa. Lo más reseñable de esta nueva estructura territorial sería la aparición de la figura de las Comunidades Autónomas. Su disciplina vendría a estar regularizada en los Capítulos I y II de este Título, articulando a España como una unidad política, como un Estado.



El Título VIII aporta las bases para el establecimiento de las Comunidades Autónomas con una pluralidad de cauces procedimentales para acceder a la autonomía y un muy flexible marco constitucional respecto al principio dispositivo que se puede observar en los siguientes puntos¹⁴:

a) La Constitución no establece cuáles son las Comunidades Autónomas, ni siquiera crea criterios de mínima especificidad, limitándose sólo a condicionarlo en el artículo 143 a “provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes”, “territorios insulares” y provincias aisladas “con entidad regional histórica”.

b) No impone la constitución obligatoria de comunidades, aunque finalmente todo el territorio se ha organizado en ellas exceptuando Ceuta y Melilla.

c) No establece la estructura organizativa interna de las comunidades, ciñéndose a un esquema mínimo para aquellas comunidades que nacieron por la vía del artículo 151.

d) No establece competencias concretas de las comunidades como más tarde veremos, sino que se remite a los Estatutos de Autonomía y señala las competencias que son exclusivas del Estado.

Hecho este breve repaso a lo que territorial y jurídicamente representa el Título VIII de la CE, es necesario centrarse en el significado interno de sus artículos más importantes respecto del tema que aquí nos ocupa.

El artículo 137 que ya hemos tratado en este trabajo reseña un Estado organizado territorialmente en municipios, en provincias y en comunidades autónomas, gozando estas de autonomía para gestionar sus respectivos intereses. La Constitución no establece un nombre distintivo, aunque su nomenclatura más extendida (con origen en la doctrina) haya sido la “Estado autonómico” o “Estado de las Autonomías”.

La declaración del principio de autonomía (como ya dijimos, de mayor calado y protección para las Autonomías que para las Entidades Locales) es sin duda lo más

¹⁴ SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Principios de Derecho Administrativo General I*. 5ª ed., Madrid: Iustel (2018). Pág. 394



destacable del presente artículo, el cual proyecta una distribución del poder entre entidades de distinto nivel¹⁵ convirtiéndose así en uno de los pilares básicos de la Constitución.

La Constitución establece, como contrapeso a ese principio de autonomía del artículo 137, el de solidaridad entre los territorios inserto en el artículo 138 de la CE, sin que las diferencias entre Estatutos supongan privilegios económicos o sociales entre las diversas autonomías: es decir, un equilibrio económico, adecuado y justo entre los territorios que forman parte del Estado español., siendo esta una fórmula de convergencia “que posibilita el funcionamiento ordenado del sistema” (según Santamaría Pastor). Es necesario aclarar que ya el artículo 2 de la CE hace una formulación general del principio de solidaridad, ya que las regiones y nacionalidades de nuestro país están unidas por este principio y con unos mismos intereses generales.

La función fundamental de este artículo 138 es establecer una garantía estatal en el plano de la solidaridad en el ámbito económico y restringir la existencia de privilegios y diferencias entre los territorios que conforman nuestro país. Este equilibrio territorial resulta necesario para paliar las desigualdades territoriales, y el Derecho español se ha dotado de mecanismos para ello tales como el Fondo de Compensación Interterritorial, sumado a la importancia de los Fondos Estructurales de la Unión Europea (dado que el principio de solidaridad también se recoge en normas comunitarias como el TUE o el TFUE)

El siguiente artículo que resulta necesario mencionar para entender la lógica que envuelve a todo el Título VII de la Constitución es el artículo 139, el cual se propone por un lado asegurar la igualdad de posiciones jurídicas entre ciudadanos con independencia de la Comunidad Autónoma donde desarrollan su vida y trabajo., y por el otro, eliminar obstáculos que impidan la libre circulación de personas y bienes y la libertad de establecimiento. Por lo tanto, en este precepto constitucional se unen, junto a la declaración de igualdad en el ámbito territorial, tres grandes principios de trascendencia económica como son la libertad de empresa, la unidad de mercado y la libertad de residencia.

¹⁵ STC 32/1981, de 28 de julio [REC 40-1981]



La clave de la relación de este artículo con el presente trabajo es que los entes territoriales dotados de autonomía no pueden establecer derechos y obligaciones que sitúen a su comunidad de ciudadanos en un marco de ventaja o superioridad respecto al resto de ciudadanos españoles. Los derechos fundamentales no se ven afectados por la estructura autonómica del Estado, actuando esos derechos como un elemento unificador.

Es en esa unificación que compete al Estado hacer cumplir donde hallamos la primera referencia a otro artículo vital por el cual deberemos dar un salto en el mismo Título VIII y que debemos mencionar debido a su importancia en el ámbito competencial: el artículo 155 de la CE. Este presenta dos requisitos concretos: que una Comunidad Autónoma no cumpla las obligaciones constitucionales o legales recogidas, y que actúe de forma que atente gravemente al interés general de España. Constatadas una o ambas, para su aplicación, nos encontramos de nuevo ante dos trámites procedimentales: requerimiento previo al Presidente de la Comunidad Autónoma para el cese de las mencionadas actuaciones, y, ante la negativa del requerido a cesar en ellas, aprobación de la aplicación de este artículo por mayoría absoluta del Senado.

La aprobación del artículo 155 de la CE implica que el Gobierno tendrá la capacidad de adoptar las medidas necesarias para obligar a la Comunidad Autónoma al cumplimiento forzoso de esas obligaciones o para proteger el interés general, un instrumento coercitivo abierto a interpretación por su excepcionalidad, lo que dificulta establecer los límites de respeto mínimo a la autonomía por parte del Ejecutivo central. Sólo el Gobierno puede iniciar este procedimiento con su posterior aprobación en la Cámara Alta, identificando así dos fases: una gubernamental y otra en su tramitación en el Senado.

Momento es de trasladar nuestra visión a los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas (artículos 146 y 147 de la CE). El Estatuto es la norma institucional básica de la Comunidad, la cual recoge su autonomía política. No hay dos ordenamientos aislados, estatal y autonómico, sino un conjunto de normas propias de la Comunidad en cuestión integradas dentro del ordenamiento jurídico estatal (es aprobado por Ley Orgánica) y los límites constitucionales.



En la formación del Estatuto de Autonomía deben conjuntarse dos voluntades: la de los representantes autonómicos (diputados y senadores por la vía de acceso del artículo 151 de la CE y, además, diputados provinciales por la vía de acceso del 143 de la CE) y la del Estado con la aprobación de la Ley Orgánica. Pero los Estatutos de Autonomía vendrían a ser algo más que una Ley Orgánica dado que cuentan con procedimientos especiales de iniciativa y reforma (artículo 152.2 de la CE).

Será el Estado quien lo reconozca como parte de su ordenamiento jurídico con una serie de requisitos: denominación de la comunidad, delimitación del territorio, instituciones autónomas propias y competencias asumidas junto con el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.

La atribución de competencias a cada Comunidad Autónoma es una tarea que la Constitución confía de forma primaria al Estatuto de Autonomía, la determinación de *“las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución”* (art. 147.2.d), y es esa limitación la que observamos en los artículos 148 y 149 de la CE.

La Constitución establece un sistema de listas para distribuir las competencias del Estado y de las Comunidades. El artículo 148 refleja las competencias que las comunidades autónomas pueden asumir en exclusiva, y el artículo 149 establece las competencias exclusivas del Estado. A pesar de ello, un importante número de materias vendrían a estar referidas en ambos ámbitos.

El sistema del artículo 148 enumera las materias sobre las que inicialmente las Comunidades pueden asumir competencias, y debemos decir inicialmente puesto que todas las Comunidades tienen actualmente competencias sobre muchas más materias que las recogidas en este artículo. Las comunidades sólo podían reconocer un marco competencial dentro de los límites de este artículo 148, es decir, no podían contemplar las recogidas en el artículo 149 (exclusivas del Estado) ni otras no mencionadas expresamente en el artículo 148. Las competencias sobre las materias del artículo 148 “pueden” ser asumidas por las Comunidades Autónomas como principio de voluntariedad, pero además el artículo 148.2 establece un límite temporal ya que, transcurridos cinco años desde la entrada en vigor de



los Estatutos, las Comunidades podían ampliar sus competencias mediante reforma siempre dentro de los márgenes establecidos por el artículo 149.

El sistema competencial de nuestra Constitución disfruta de un amplio margen de flexibilidad y apertura con una mayor autonomía adquirida paulatinamente por las Comunidades a través de la asunción de competencias. Aun así, la voluntariedad autonómica ha sido influida concretamente por Acuerdos Autonómicos suscritos entre el Gobierno y el principal partido de la oposición en los años 1981 y 1992.

En lo que respecta al artículo 149 de la CE, este precepto establece las competencias exclusivas del Estado, las cuales no podrán pertenecer a las Comunidades excepto si se utilizan las técnicas de transferencia y delegación vía Ley Orgánica contenidas en el artículo 150.2 de la CE.

Este sistema de listas (una, con las competencias exclusivas del Estado, y otra, las de los entes autonómicos) se encuadra en el modelo germánico de delimitación de materias entre Estado y entes descentralizados. Aunque este sistema podría a simple vista calificarse como de doble lista, en realidad nos hallamos ante un sistema triple, puesto que encontramos:

1. Las competencias exclusivas del Estado en el artículo 149 de la CE.
2. Las competencias que pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas en el artículo 148 de la CE.
3. Las competencias no mencionadas expresamente como exclusivas del Estado que en realidad pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas por la vía del 149.3 de la CE y si así lo reconocen sus propios Estatutos de Autonomía.

Además, se debe reseñar que la exclusividad del artículo 149 de la CE es relativa ya que no toda la materia es exclusiva del Estado, sino sólo las facultades que determina el precepto (legislación básica, legislación o todas las facultades sobre esa materia). Por poner un ejemplo común, una Comunidad que se arroga la legislación de ejecución de una materia recogida en el artículo 149 de la CE.



Son los Estatutos las normas que fijan las competencias¹⁶ y es necesaria esa estipulación para poder ejercerla o estar delegada o transferida por el Estado. Es este el principio de disponibilidad: las Comunidades Autónomas manifiestan un mayor autogobierno asumiendo competencias por una reforma de su Estatuto vía Ley Orgánica o por la transferencia y delegación mediante Ley Orgánica también (véase el artículo 150 de la CE). Por lo tanto, el estatuto no se ve sólo limitado por lo visto hasta ahora de la Constitución, sino por otras tantas leyes orgánicas.

También es propicio mencionar en este apartado la función interpretativa del Tribunal Constitucional respecto a los diferentes conflictos que pudiesen surgir en materia competencial (que más adelante trataremos) entre Estado y Comunidades Autónomas. Concretamente podemos mencionar al artículo 28.1 de la LOTC, el cual establece que *“para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de una Ley, disposición o acto con fuerza de Ley del Estado o de las Comunidades Autónomas, el Tribunal considerará, además de los preceptos constitucionales, las Leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas”*, o lo que es lo mismo, que el Tribunal atenderá en su interpretación a normas más allá de los preceptos constitucionales siempre que estas tuviesen como función delimitar o armonizar ambos ámbitos competenciales, y así se ha reflejado en su jurisprudencia¹⁷.

Una vez citados los preceptos básicos en los que se desarrolla el régimen constitucional respecto al sistema autonómico es necesario desarrollar ahora los 3 artículos (140, 141, 142) que conforman el Capítulo II del Título VIII: De La Administración Local, aunque en apartados posteriores observemos más detenidamente la especialidad competencial de las Entidades Locales.

Debemos establecer una diferencia entre las Entidades Locales y las Comunidades Autónomas, con una autonomía administrativa y política superior las últimas, debido a un

¹⁶ STC 76/1983, de 5 de agosto [REC 311-1982, 313-1982, 314-1982, 315-1982 y 316-1982]

¹⁷ STC 10/1982, de 23 de marzo [REC242-1981]



mayor número de potestades normativas y gubernamentales¹⁸. Esta diferencia resulta capital dado que las Comunidades Autónomas gozan de autonomía política, mientras que las Corporaciones Locales gozan de autonomía administrativa. (aunque con matizaciones que la acercarían a la autonomía política, a través de cuestiones tales como la independencia de órganos políticos, la suficiencia financiera o las competencias materiales limitadas).

A tenor del artículo 140 de la CE, debemos recordar los diversos tipos de Entidades Locales existentes en nuestro país (art. 3.1 de la LRBRL): el Municipio, la Provincia y la Isla (en Canarias y Baleares), gozando de esta misma condición las entidades de ámbito territorial inferior al municipal (art. 45 de la LRBRL), las Comarcas y otras entidades que agrupen municipios, las Áreas Metropolitanas, y, por último, las Mancomunidades de Municipios.

Entrando ya en su análisis, el artículo 140 reconoce en primer lugar la autonomía de los Municipios, junto con su personalidad jurídica plena. La autonomía es referida a un poder limitado¹⁹, circunscrita a la gestión de sus propios intereses, lo que hace necesario dotar a la Entidad Local de competencias propias y exclusivas. Si bien los órganos constitucionales son regulados por la propia Constitución, las Entidades Locales pasan a estar reguladas por el legislador ordinario. Así se observa en la cláusula genérica de atribución competencial que implica el artículo 2 de la LRBRL que más tarde expondremos.

Continuando con la redacción del artículo 140, este prosigue con la clarificación de qué organización institucional constituye los Ayuntamientos: Alcaldes y Concejales, elegidos estos últimos por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto en la forma que establezca la ley. Además, los Alcaldes resultan elegidos por los Concejales o vecinos se hace mención al régimen del Concejo Abierto. Es decir, cómo los derechos de autonomía local resultan ejercidos por autoridades constituidas democráticamente sin perjuicio de otras formas de participación ciudadana.

¹⁸ STC 25/1981, de 14 de julio [REC 25-1981]

¹⁹ STC 4/1981, de 2 de febrero, [REC 186-1980]



Si pasamos al artículo 141 de la CE, el primero de sus párrafos reconoce el doble carácter de la Provincia como entidad local (agrupación de municipios que la constituyen) y como división territorial (prestación de servicios de la Administración Estatal), siendo la modificación de sus límites objeto de ley orgánica. La propia LRBRL en su artículo 31 da a la Provincia una personalidad jurídica propia y plena capacidad para cumplir sus fines.

El segundo párrafo del artículo 141 es dedicado a la organización provincial que podemos encontrar desarrollada en el artículo 32 de la LRBRL, la cual puede verse modificada (desaparición de la Diputación provincial) en el caso de las Autonomías “uniprovinciales”.

El párrafo tercero del artículo 141 prevé la creación de agrupaciones de municipios diferentes de la provincia tales como las Comarcas, las Áreas Metropolitanas o las Mancomunidades. Por último, el cuarto párrafo hace mención expresa de la denominación de Cabildos o Consejos para los órganos de administración propia en las islas.

Pasando ya al último de los artículos del Capítulo II y finalizando el análisis de la regulación constitucional de las Entidades Locales, el artículo 142 recoge lo que sería la autonomía financiera de los Entes Locales, concretada en las Haciendas locales. Esta autonomía supone medios propios y capacidad de decisión sobre esos medios, y se encuentra relacionada con otros artículos de la Constitución como el 31 y el 133.1 (en referencia al principio de reserva de ley en materia tributaria), o el 156.1 (coordinación de las Haciendas autonómicas y estatales).

El significado de autonomía local en el ámbito financiero no solo ha sido objeto de debate jurisprudencial²⁰, sino que, según viene estipulado por la propia Constitución en este artículo 142, el Ente local podrá nutrirse de tributos propios (con los límites ya mencionados de la reserva de ley de los artículos 31 y 133 de la CE) y de participación en los presupuestos estatales y autonómicos, lo que supone su ya mencionada suficiencia financiera.

²⁰ STC 221/1992, de 11 de diciembre [Cuestiones 1062-1988 y 2191-1990]



Los tributos locales sólo pueden ser creados y configurados en lo básico por ley estatal, al igual que las Comunidades Autónomas no pueden crear tributos locales ni establecer sus elementos esenciales. Los tributos locales tampoco pueden crear beneficios fiscales no previstos por ley o tratado internacional. Los recursos propios de las Entidades Locales no son ni mucho menos comparables a los que pueden gozar las Autonomías, constituyendo esto una diferencia notable del proceso descentralizador español.

2.2.2 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público

Tras analizar la regulación estipulada por la Constitución, resulta necesario desarrollar lo que supone la Ley 40/2015 (en este trabajo, mencionada como LRJSP).

Esta ley recoge la legislación básica sobre el régimen jurídico administrativo aplicable a toda Administración Pública, junto con el régimen jurídico de la Administración General del Estado y la regulación sistemática de las relaciones entre Administraciones. Los fines de la Ley 40/2015 son aumentar la transparencia y agilidad en la acción administrativa con una mejor cooperación y coordinación entre las Administraciones Públicas.

Se delimita el ámbito al sector público, comprendiendo este la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las entidades de la Administración Local y el sector público institucional. Este último, el sector público institucional, se encontraría integrado por todo organismo público y entidad de derecho público vinculado o dependiente de la Administración Pública, las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de la Administración Pública, y las Universidades públicas que, aunque cuenten con normativa específica, supletoriamente se rigen por la presente ley.

Por mencionar algunos de sus principios, podemos reseñar:

- a) El servicio efectivo a los ciudadanos
- b) La simplicidad y claridad
- c) La proximidad al ciudadano
- d) La objetividad, la participación y la transparencia de la actuación administrativa
- e) La racionalización y agilidad en los procedimientos.



f) La buena fe, la confianza legítima, la lealtad institucional y la responsabilidad por la gestión pública.

g) La planificación y dirección por objetivos y control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas con la consiguiente eficacia en el cumplimiento de los objetivos

h) La economía, suficiencia y adecuación a los fines institucionales con una eficiente asignación y uso de recursos públicos

i) La cooperación, colaboración y coordinación entre Administraciones Públicas.

La proporcionalidad debe regir la acción de la Administración, eligiendo la medida menos restrictiva motivando la necesidad de esta para proteger el interés público, con la importancia de evaluar los resultados obtenidos en esa actuación. Se introduce además como novedad que las relaciones entre las diversas entidades de la Administración de darán a través de medios telemáticos.

Los artículos 8 a 14 de la presente ley recogen los diversos modos en los que una competencia puede ser transferida y ejercida, si bien el análisis fundamental de este apartado será completo en la segunda parte de este trabajo.

2.2.3 Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local

En este trabajo mencionada como LRBRL, es la ley que establece las bases y el régimen jurídico básico de las Entidades Locales, un conjunto normativo que reconoce la autonomía local ya mencionada de forma constitucional. Esta es la normativa básica en cuanto a la regulación del régimen local respecto a las relaciones entre administraciones, la articulación y apreciación de las Entidades Locales como administraciones públicas.

La LRBRL se dicta al amparo del artículo 149.1.18ª de la CE, dentro de las competencias exclusivas del Estado: *“Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de*



todas las Administraciones públicas.” Se busca con esta ley complementar la configuración formal, orgánica/subjectiva, funcional/objetiva y material de las Entidades Locales y su régimen jurídico. Además, aunque cada Comunidad Autónoma cuente con su propia norma, estas no pueden sobrepasar el marco de la LRBRL.

La presente ley hace un repaso general a la estructura de la Administración Local, definiendo elementos básicos de un municipio (tales como territorio, población y organización), mencionando a su vez los entes de ámbito inferior al municipio, regulando también su ámbito competencial e incluso los bienes a su disposición.

La LRBRL define en su artículo 1 el municipio como entidad básica de organización territorial del Estado con autonomía en la gestión de sus intereses propios, de forma similar a cómo recoge esta ley la provincia y las islas. A su vez, el artículo 3 establece la diferencia entre entidades locales territoriales y otras entidades locales con similar consideración como las comarcas, las áreas metropolitanas y las mancomunidades. El artículo 7 de la LRBRL dispone de qué manera pueden darse las competencias del Régimen Local, aunque este aspecto será tratado en posteriores apartados.

En este apartado conviene hacer esta visión general breve y somera dado que en la segunda parte del presente trabajo desarrollaremos pormenorizadamente la especialidad entorno a las competencias de las entidades locales.

3. EL PRINCIPIO DE JERARQUÍA Y COMPETENCIA

El principio de jerarquía es un principio de la Administración Pública estrechamente unido a la relación jerárquico-burocrática, prolongando los mandatos de la autoridad suprema mediante la prolongación vertical, convirtiéndose en el principio informador que hace unir a los diversos órganos a través de estructurarlos en una ordenación escalonada. La acomodación a la jerarquía produce por tanto que los órganos superiores puedan dirigir y fiscalizar a los inferiores buscando así la unidad de actuación.

La jerarquía en el Estado español se ve afectada por la estructura territorial emanada de la Constitución de 1978, existiendo desde entonces una jerarquía gradual y



vertical de competencias. No existe la jerarquía entre el Gobierno central, las Comunidades Autónomas y las Entidades locales dado que son Administraciones Públicas autónomas.

Por ende, la jerarquía sólo existe entre los órganos que integran estas administraciones, reduciéndose la jerarquía a una relación de mando y obediencia en las relaciones administrativas entre personas integradas en el mismo órgano sin atribuciones competenciales diferenciadas y entre órganos de la misma Administración o persona jurídica donde la competencia del órgano superior limita la del inferior.

La jerarquía se encuentra basada en la eficacia, la responsabilidad política y a su carácter jurídico (jerarquía normativa). El principio de jerarquía es aludido expresamente en el artículo 103.1 de la CE (que previamente ya hemos desarrollado) junto con la eficacia, la desconcentración, la descentralización y la coordinación. Además, este mismo artículo del texto constitucional es extrapolado casi literalmente al artículo 3.1 de la LRJSP. De nuevo hallamos reflejo de este principio en el artículo 6.1 de la LRJSP: *“Los órganos administrativos podrán dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes mediante instrucciones y órdenes de servicio.”*

Es decir, los órganos administrativos actúan de forma jerárquica y subordinada unos respecto de otros, jerarquía que tiene ausencia excepcional para los órganos consultivos y de asesoramiento (art. 7 de la LRJSP) como para órganos que tomen decisiones técnicas y por lo que se refiere de forma exclusiva al contenido material de sus decisiones²¹. Esta forma de actuar subordinada hace que los órganos superiores dispongan de dirección y mando sobre los inferiores, haciendo que los actos de estos puedan ser revisados vía recurso administrativo por sus superiores.

Además, el artículo 6 de la LRJSP hace mención de las instrucciones y órdenes de servicio con las que los órganos superiores pueden condicionar a los inferiores, instrucciones y órdenes que pueden ser publicadas según disposición específica o se estime conveniente según destinatario o efectos (encontrándose las formas de su difusión en la

²¹FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. *Sistema de Derecho Administrativo I*. 4ª ed., Pamplona: Thomson Reuters (2018). Pág. 263



Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno), aunque incumplir las órdenes o instrucciones no tenga por qué suponer la invalidez de los actos de los órganos inferiores aun con la consiguiente responsabilidad disciplinaria.

Visto lo cual, es momento de hablar de otro principio directamente relacionado con el de jerarquía, que no es otro que el principio de competencia, precisamente por la contraposición de uno y otro.

El principio de competencia preside por lo general la relación entre la norma estatal y la autonómica. El juego combinado²² de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, de acuerdo con el principio dispositivo y la cláusula residual de atribución de competencias a favor del Estado que se sancionan en el artículo 149.3 de la CE determina el reparto de las competencias legislativas entre Estado y Autonomías. Cada competencia tiene un ámbito material y funcional, de manera que su ejercicio sujeto a ese ámbito es presupuesto del ajuste de la ley o reglamento al orden constitucional, haciendo así que si hay una colisión es porque una de las normas se ha extralimitado.

Es decir, el sistema de distribución de competencias entre Estado y Comunidad Autónoma sigue un criterio de separación de competencias, no de concurrencia, apareciendo así el principio de competencia. La jerarquía no encuentra aquí efecto, ya que, si lo tuviese, el reparto competencial sería distinto, siendo esto lo que observamos en los artículos 148 y 149 de la CE. El principio de competencia excluye al de jerarquía, dejando a la jerarquía sólo con efecto dentro del mismo subsistema.

Las materias son competencia de un ente público (sea cual sea), y este está facultado para regular el ámbito de esa materia, relacionándose esa regulación con las que forman parte del resto de subsistemas normativos por el principio de competencia. Es decir, el principio de competencia tiene una cara positiva al proteger las normas de cada ente frente a los de los restantes subsistemas, y una cara negativa por la creación de un ámbito competencial inmune a esas normas de otros subsistemas. Así, el principio de competencia

²² FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. Sistema de Derecho Administrativo I. 4ª ed., Pamplona: Thomson Reuters (2017). Pág. 501



presupone la existencia de subsistemas separados e independientes que regulan materias distintas.

Aun así, hay materias que la Constitución y los Estatutos dividen transversalmente ostentando poder normativo sobre ellas ambos entes. Este es el caso de las materias de normación compartida (el Estado establece las bases y las Comunidades regulan esa materia respetando las bases) y las materias de normación sustantiva estatal y ejecución autonómica (el Estado asume la legislación y la Autonomía la tarea ejecutiva).

4. LA COOPERACIÓN ENTRE ADMINISTRACIONES Y LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS

4.1 Introducción

Como ya hemos dicho anteriormente, el derecho administrativo se dirige de forma primordial a garantizar derechos a los particulares frente a la Administración. Este “derecho de relación” se define en dos ejes que podemos visualizar tanto en la LPAC como en la LRJSP: la relación “ad extra” y “ad intra” de la Administración Pública, o lo que es lo mismo, la relación entre Administración Pública y ciudadano (el administrado) y la relación entre Administraciones (poder público, las relaciones interadministrativas). Debido a la convivencia entre los diversos entes públicos existen esas relaciones interadministrativas, la dimensión “ad intra”, que necesariamente deben tener ciertos principios de actuación y obedecer así el mandato constitucional contenido en el artículo 103.1 de la CE.

Es la propia organización territorial descentralizada recogida en artículo 137 de la CE la que provoca esta regulación de los principios, técnicas y órganos de relación interadministrativa. Es en el citado artículo 103.1 de la CE donde observamos una serie de principios a seguir en la actuación de la Administración que de forma especial se concretan en estas relaciones, como la eficacia o la coordinación.

La jurisprudencia constitucional ha venido diferenciando dos principios clave de las relaciones entre Administraciones: la cooperación, que es voluntaria, y la coordinación, que es obligatoria. Se puede decir que el Capítulo III del Título VIII de la Constitución recoge



las normas de relación entre el propio Estado tanto administrativa, como gubernamental como jurisdiccionalmente. También debemos mencionar que los diecinueve Estatutos de Autonomía establecen normas que regulan relaciones entre la Administración que constituyen y la del Estado, como con las Entidades locales (148.1.2º de la CE) e incluso con el resto de Comunidades (artículo 47.2.a de la LRJSP).

4.2 Normativa aplicable

Más allá de los preceptos ya mencionados, es la LRJSP en su Título III la que ha regulado de un modo más profundo las relaciones interadministrativas con un carácter básico, y contemplando respecto a estas relaciones sus principios generales, las obligaciones de colaboración entre Administraciones públicas, las técnicas para hacer esa colaboración efectiva, y todas las normas aplicables en cuanto a las relaciones electrónicas se refiere.

Cabe destacar también que la LRBRL dispone en su artículo 10 que *“la Administración Local y las demás Administraciones públicas ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua”*, de forma que *“procederá la coordinación de las competencias de la Entidades Locales entre sí y, especialmente, con las de las restantes Administraciones públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes Entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas”*, disponiendo que *“la coordinación de las Entidades Locales tendrá por objeto asegurar el cumplimiento de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”* siendo compatible con la autonomía local. A su vez, en el Capítulo II del Título V de la LRBRL se regulan concretamente para estos entes los deberes de colaboración, cooperación, coordinación y comunicación entre los entes reflejados en su artículo 3.

Es necesario reseñar además que tanto en la LRBRL (artículo 36) como en el TRRL (artículos 30 y siguientes) se concede un importante papel de cooperación a las Diputaciones provinciales; y que las propias leyes autonómicas de régimen local también recogen normas particulares de relación entre la Administración autonómica y las Entidades Locales.



4.3 Los principios generales

No sólo la Constitución recoge principios de organización administrativa generales como la solidaridad, la coordinación y la cooperación; sino que el artículo 3.1 de la de la LRJSP, en consonancia con el artículo 103 de la CE, desarrolla de forma más extensa los principios generales de actuación, de los cuales podemos destacar algunos por su relevancia: la participación, la objetividad, la transparencia, la lealtad institucional, la buena fe, la planificación, la eficiencia, y como no podía ser de otra manera, la cooperación, la colaboración y la coordinación entre Administraciones Públicas.

Sin embargo, el precepto óbice del tema que aquí tratamos sería el artículo 140.1 de la LRJSP que expresamente recoge los principios generales de las relaciones interadministrativas, los cuales pasamos a nombrar, y cuyos principios de colaboración, cooperación y coordinación a continuación desarrollaremos:

- a) Lealtad institucional
- b) Adecuación al orden de distribución de competencias establecido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía y en la normativa de régimen local.
- c) Colaboración, deber de actuar con el resto de las Administraciones Públicas para lograr fines comunes.
- d) Cooperación, cuando dos o más Administraciones Públicas ejercen sus competencias de manera voluntaria y asumiendo compromisos en aras de una acción común.
- e) Coordinación, por la cual una Administración Pública tiene el deber de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas afectadas por una misma materia en pro de un resultado común si así lo prevé la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico.
- f) Eficiencia a la hora de gestionar recursos públicos
- g) Responsabilidad de la Administración Pública para con sus obligaciones y compromisos
- h) Garantía e igualdad en el ejercicio de los derechos de todos los ciudadanos en sus relaciones con las diferentes Administraciones
- i) Solidaridad interterritorial



4.4 Colaboración

Como ya hemos mencionado, consiste en el deber de actuar con el resto de las Administraciones Públicas para el logro de fines comunes. El artículo 141 de la LRJSP señala diversas premisas para la consecución de esos fines comunes: respetar el ejercicio legítimo de las competencias de otras Administraciones, ponderar ejerciendo las propias los intereses públicos implicados, facilitar a otras Administraciones la información precisa para su actividad o que sea necesaria para que los ciudadanos puedan acceder a la información de una materia, prestar asistencia a las Administraciones que así lo precisen, y cumplir con las obligaciones concretas derivadas del deber de colaboración y las restantes establecidas.

En el segundo apartado de este mismo artículo 141 se disponen una serie de salvedades para no prestar esa asistencia y colaboración requerida, tales como no estar facultado para prestarla, no disponer de los medios suficientes, o cuando esa información tenga carácter de confidencialidad. Esta negativa debe ser comunicada de forma motivada a la Administración que solicitase tal colaboración.

El artículo 142 de la LRJSP define las técnicas por las cuales debe hacerse efectivo el deber de colaboración abriéndose la puerta a cualquier otro mecanismo que pueda preverse legalmente: el suministro de información, la creación y mantenimiento de sistemas integrados de información administrativa para disponer de datos actualizados y el deber de asistencia y auxilio para atender la solicitudes formuladas por otras Administraciones especialmente cuando su actividad administrativa se extienda fuera de su ámbito territorial.

4.5 Cooperación

Voluntaria actuación de las partes implicadas en la relación asumiendo compromisos específicos actuando por un interés común. El artículo 143 de la LRJSP recalca la actuación en búsqueda de atender al interés general mediante un ejercicio racional y coherente de las competencias. La formalización de estas relaciones de cooperación debe ser aceptada de forma expresa por las partes a través de acuerdos, protocolos y convenios.

El artículo 144 de la LRJSP dispone técnicas de cooperación “funcionales” que serían las siguientes:



- a) Participación en órganos de cooperación para deliberar y acordar medidas en materias donde diferentes Administraciones Públicas tengan competencias diferentes
- b) Participación en órganos consultivos de otras Administraciones Públicas
- c) Participación de una Administración Pública en organismos públicos o entidades vinculadas a otra Administración.
- d) Prestación de medios materiales, personales o económicos a otras Administraciones Públicas
- e) Cooperación interadministrativa para la aplicación coordinada de la normativa reguladora de una determinada materia
- f) Emisión de informes no preceptivos para que las Administraciones expresen su criterio sobre actuaciones que incidan en sus competencias.
- g) Actuaciones de cooperación en materia patrimonial, incluidos cambios de titularidad y cesión de bienes, previstas en la legislación patrimonial.
- h) Cualquier otra prevista en la Ley.

Este mismo artículo señala en su segundo apartado que las condiciones asumidas por las partes se suscriben en convenios y acuerdos, destacando la importancia del convenio, recogida en el Capítulo VI del Título Preliminar de la LRJSP (artículos 47 a 53), y que son definidos como “acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común”. Para el tema aquí tratado, los convenios interadministrativos pueden incluir el uso de medios, servicios y recursos de otra Administración Pública, organismo o entidad de derecho público para ejercer competencias propias o delegadas (artículo 47 LRJSP).

Por otro lado, las técnicas orgánicas de cooperación se encontrarían en los órganos de composición multilateral o bilateral, de ámbito general o especial, constituidos por representantes de diversas administraciones (artículo 146.1 LRJSP). Nos referimos, por lo tanto, a la Conferencia de Presidentes, las Conferencias Sectoriales (que incluyen las Comisiones Sectoriales), las Comisiones Bilaterales de Cooperación, y las Comisiones Territoriales de Coordinación.



4.6 Coordinación

No se encuentra especialmente desarrollado en la LRJSP, hallándose su única referencia en el artículo 140.1 de esta misma ley, haciendo hincapié en la Administración General del Estado para que obligatoriamente garantice que las actuaciones del resto de la Administración en una misma materia se implementen de forma coherente para conseguir un resultado común previsto constitucional y legalmente. Esta podrá ser instrumentada a su vez a través de convenios interadministrativos, como anteriormente se afirmó, o por los instrumentos que disponga la legislación sectorial de desarrollo aplicable, similar a lo establecido respecto a las entidades locales.

4.7 Relaciones interadministrativas electrónicas

El artículo 3 de la LRJSP exige que las relaciones interadministrativas se desarrollen *“a través de medios electrónicos que aseguren la interoperabilidad y seguridad de los sistemas y soluciones adoptadas por cada una de ellas”*, garantizando así la protección de los datos de carácter personal y se facilite la prestación conjunta de servicios a los interesados. Todos estos deberes y modos de actuar en el ámbito de las relaciones electrónicas entre Administraciones Públicas vienen definidos básicamente en el Capítulo IV del Título III de la misma LRJSP. En este sentido el artículo 156 LRJSP define el Esquema Nacional de Interoperabilidad, refiriéndose a su vez al Esquema Nacional de Seguridad. El resto de los artículos vienen a mencionar la reutilización de sistemas y aplicaciones de propiedad de una Administración, por el resto de ellas; así como obligaciones para una efectiva transferencia de tecnología y datos entre Administraciones Públicas



SEGUNDA PARTE

LAS TRANSFERENCIAS

1. LAS TRANSFERENCIAS²³. CONCEPTO Y EVOLUCIÓN.

Si observamos el artículo 150.2 de la CE, este regula en su desarrollo lo que denominamos leyes de transferencia: *“El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.”* Es decir, encontramos aquí la segunda técnica de ampliación extraestatutaria de competencias, siendo la primera las leyes-marco.

Podemos decir por tanto que la transferencia, en el plano legislativo, supone atribuir la titularidad y ejercicio de una competencia a un ente u órgano distinto del que previamente gozaba de la misma.

Pero al hablar de transferencias también debemos tratar otros conceptos, como las potestades, o lo que es lo mismo, facultades que corresponden a materias de titularidad del Estado y que pueden ser transferidas sin problema: por ejemplo, una potestad legislativa sobre determinada materia.

En cambio, si pasamos justamente a hablar de materias, lo que observamos, revisando el artículo 150.2 de la CE, es que, a contrario sensu, si hay materias transferibles también habrá materias (o facultades sobre ellas) intransferibles o indelegables, un límite evidente para no vaciar de contenido competencial al Estado. Si nos detenemos en la cláusula residual del artículo 149.3 de la CE (por recordarlo de nuevo, *“la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado”*), la

²³ SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Principios de Derecho Administrativo General I*. 5ª ed., Madrid: Iustel (2018). Pág. 433



transferencia puede ejercerse sobre las materias que podían haber sido asumidas por las Comunidades Autónomas en sus Estatutos, pero no lo hicieron.

El debate, en todo caso, lo hallamos en las competencias que relata el artículo 149.1 de la CE, las cuales se proclaman como exclusivas del Estado. Los criterios aquí para saber si ese listado es susceptible de ser transferido se singularizan según el caso, conservando el Estado en todo caso el poder último de decisión sobre la materia.

Si nos centramos en las competencias concretas, sin duda alguna el mayor exponente de competencia transferida en nuestro país es el caso de la Sanidad y la Educación, cuestión que merece ser analizada con su consiguiente recorrido histórico y algunos datos económicos que vislumbren la importancia de estas transferencias en los presupuestos autonómicos.

Es el año 1981 Cataluña resulta ser la primera autonomía en recibir la gestión sanitaria. A lo largo de los años 80 y 90 fueron otras quienes se sumaron, tales como Andalucía, Galicia o Canarias. Pero no fue hasta 2001 cuando el grueso de Comunidades recibió la gestión sanitaria: hasta 10 autonomías recibieron el traspaso. En cuanto al gasto sanitario, este tiene oscilaciones enormes entre regiones que conviene resaltar: si nos fijamos en el año 2015, el presupuesto en esta materia puede ir del 24% de Navarra al 38% de Canarias. En ese mismo año, País Vasco resultaba ser la autonomía con mayor gasto sanitario por habitante, hallándose en el extremo opuesto Andalucía.

Si dirigimos la mirada hacia la segunda “gran competencia”, encontramos una dinámica muy similar: Cataluña y País Vasco resultan ser las primeras Autonomías en recibir la competencia educativa en 1980. Tras ellas, otras como Galicia, Canarias o Andalucía la reciben a lo largo de los 80 y 90, pero hay un año clave de nuevo: en 1999, cuando hasta 6 Autonomías reciben esta competencia.

Es necesario en este punto diferenciar entre la educación no universitaria, a la que hasta ahora nos referíamos, y la educación universitaria que ahora trataremos. La educación universitaria es transferida principalmente entre los años 1985 a 1987 (en los que 7



Autonomías la reciben) y 1995 a 1996 (en los que hasta 10 Autonomías la reciben). Las primeras Autonomías en recibir esta competencia en 1985 fueron País Vasco, Cataluña y la Comunidad Valenciana.

En cuanto al gasto educativo, nos encontramos de nuevo con oscilaciones muy llamativas: si nos fijamos de nuevo en el año 2015, el presupuesto en esta materia puede ir del 15% de Navarra al 27% de Murcia. Y de nuevo, ese mismo año, el País Vasco resultaba ser la Autonomía con mayor gasto educativo por habitante, hallándose en el extremo opuesto Madrid.

Vistas ambas competencias, podemos observar otras competencias también llamativas a modo de ejemplo comparativo:

a) Si observamos la competencia de Servicios Sociales, en las décadas de 1980 y 1990 se transfiere en su totalidad a las Comunidades Autónomas antes de entrar en el nuevo siglo, siendo el año de mayores transferencias 1995.

b) El Servicio Público de Empleo también ha sido objeto de traspaso, aunque más tardío: en 1997 Galicia y Cataluña resultan ser las primeras, siguiendo el año 2001 como el mayor en número de acuerdos de traspaso y culminando la transferencia completa de esta competencia a las 17 Autonomías en 2010.

Como breves conclusiones al proceso de transferencias que acabamos de esbozar, este se encuentra muy avanzado teniendo en cuenta el sistema competencial entre Estado y Comunidades Autónomas que recoge nuestro ordenamiento jurídico, siendo una gran mayoría de ámbitos gestionados por las Autonomías, con una evolución desigual incluso en el número de acuerdos respecto de cada Comunidad Autónoma.

Si bien es adecuado que la Administración Central tenga una estructura determinada para la coordinación entre Administraciones, también lo es que esa estructura no sea abultada o adolezca de duplicidades que laminarían la ya comentada necesaria eficacia de la acción administrativa.



Sanidad y Educación suponen cifras elevadas de presupuesto, aunque con diferencias abismales de gasto entre las regiones en sus modelos de gestión, fundamentalmente por sus relaciones con el sector privado, lo que a la vez dificulta que las comparaciones sean objetivas. Este gasto también se ha hallado condicionado por la crisis económica y financiera de 2008, y en el último año, especialmente debido a la importancia del sistema sanitario ante la crisis de la COVID-19.

Visualizados estos conceptos, debemos observar entonces cuáles son los diferentes tipos de mecanismos legales que nuestro ordenamiento jurídico recoge para las transferencias de competencias, dándose estas a través de tres vías diferentes que a continuación desarrollaremos: en vía principal entre personas jurídicas (la descentralización), en vía principal con carácter interorgánico (la desconcentración) y en vía de sustitución según las figuras recogidas en los artículos 8 a 14 de la LRJSP.

2. TRANSFERENCIAS EN VÍA PRINCIPAL ENTRE PERSONAS JURÍDICAS. LA DESCENTRALIZACIÓN.

La descentralización es una técnica calificada como modo de transferencia de competencia puesto que tiene lugar entre Entes públicos diferentes y la cual está realizada y regulada por vía normativa. La competencia se asigna así a un nuevo ente separado de la Administración central, teniendo así ese ente personalidad jurídica propia, con órganos propios que expresan su voluntad actuando como un ente distinto de aquel del que proviene la competencia. La descentralización supone otorgamiento de personalidad jurídica o individualidad propia: el vínculo existente entre el órgano y el Poder Ejecutivo es de mero “control administrativo” sobre el ente descentralizado.

Debemos detenernos en la descentralización debido a su importancia, ya que constituye la base de nuestro sistema autonómico. Este modelo surge primero en el campo empresarial con un fin único de mayor eficacia, descentralizando la toma de decisiones. Un teórico representativo de este modelo es Scott²⁴, defensor de que las grandes organizaciones modernas se estructuran en la diferenciación de unidades independientes

²⁴ COSCULLUELA MONTANER, Luis. Manual de Derecho Administrativo. 28ª ed., Pamplona: Thomson Reuters. Pág. 158



relacionadas lateral y no jerárquicamente, siendo el punto común la responsabilidad de resultados ante la organización matriz. Esta teoría es también aplicable a la Administración Pública, concretamente a la Administración institucional: se acercan las decisiones del Poder al ciudadano y se crean estructuras intermedias de poder conectadas de forma directa a procesos de representación electiva.

Como ya sabemos, en España se instaura un modelo descentralizado de organización territorial en la Constitución de 1978 con la existencia de al menos 3 niveles administrativos: estatal, autonómico y local. Este modelo ha supuesto que cada entidad con personalidad jurídica propia tenga asignadas sus propias competencias y que estas sean ejercidas con autonomía: esto es lo que denominamos como “Estado autonómico”.

Los constituyentes plantearon esta forma de organización estatal en la búsqueda de dar cabida a las distintas nacionalidades existentes en España, surgiendo de esta idea el artículo 2 de la CE, conjuntando en ese epígrafe la indisoluble unidad de la Nación española y el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran nuestro país. Y es que la descentralización debe ser conjuntamente observada con principios que le sirven de límites, tales como:

- a) el principio de la unidad del Estado, como *unidad jurídica, política, económica y social*²⁵.
- b) el principio de autonomía de las Comunidades Autónomas: autogobierno con límites constitucionales.
- c) el principio de solidaridad entre las diversas partes del territorio español (artículos 2 y 138 de la CE): equilibrio económico y prohibición de privilegios económicos y sociales entre ciudadanos de distintas Comunidades.
- d) el principio de igualdad (art. 139.1 de la CE), que engloba la subordinación de las Comunidades a la Constitución junto con facultades de representación (en el Senado) o legitimación (para interponer recursos ante el Tribunal Constitucional), y teniendo presente de nuevo el principio de solidaridad (los estatutos de autonomía no deben suponer privilegios económicos o sociales).

²⁵ STC 44/1984, de 27 de marzo [conflicto positivo de competencia 231-1981]



e) la unidad del orden económico y del mercado (art. 139.2 de la CE), por el cual ninguna autoridad puede tomar medidas que directa o indirectamente perjudiquen la libertad de circulación y el establecimiento de personas y libre circulación de bienes en todo el territorio español.

Haciendo un repaso histórico por el proceso de descentralización de nuestro país, los años 80 y 90 fueron el punto álgido en lo que a transferencias de competencias se refiere, aunque la primera década del 2000 el número de acuerdos fuese mucho menor.

En 1981 se fijan las bases operativas del proceso autonómico, junto con la generalización del régimen de autonomías y una armonización institucional y legislativa, quedando así tres grupos de autonomías resultantes: las constituidas por el artículo 151 de la CE con toda la autonomía inicial posible (siendo estas País Vasco, Galicia, Andalucía y Cataluña, naciendo todas las restantes por la vía del artículo 143 de la CE); las que asumieron las competencias del artículo 148 y todas aquellas constitucionalmente posibles a través de leyes orgánicas; y las restantes comunidades de régimen común que debían esperar esos 5 años preceptivos para ampliar competencias.

En 1992 se trata de buscar cierta equidad competencial (puesto que la igualación resulta imposible). La ampliación competencial debía llevarse a cabo a través de la delegación o transferencia acordada por las Cortes Generales bajo el paraguas del artículo 150.2 de la CE para más tarde promover la reforma de los Estatutos de Autonomía incorporando las competencias transferidas. En este contexto nace la Ley Orgánica 9/1992 de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que habían accedido a la autonomía por la vía del artículo 143. Así, en 1994, se promulgan doce Leyes Orgánicas que modifican los Estatutos de las mencionadas Comunidades del 143 de la CE, haciendo el sistema competencial más homogéneo y satisfaciendo la aspiración de las Comunidades de tener mayor autogobierno.

La relevancia en esta cuestión siempre ha residido en las leyes orgánicas de transferencia y delegación recogidas en el artículo 150.2 de la CE, artículo que también fue utilizado en 1992 para maquinar la primera fase del Pacto Autonómico de ampliación competencial. Previamente a esto sendas leyes orgánicas ya habían tratado transferencias y



delegaciones en el ámbito autonómico, estableciendo la doctrina jurídica la diferencia entre transferencia y delegación en el hecho de que la transferencia se basa en la descentralización Estado-Comunidad Autónoma y la delegación se basa en la desconcentración.

Respecto al artículo 150.3 de la CE referido a las leyes de armonización el único precedente (LOAPA-Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico) decayó por inconstitucionalidad (declarada por el Tribunal Constitucional) de la mayoría de su contenido, aprobándose en lo restante, pero sin su carácter armonizador. Entre otras cuestiones, el Tribunal sancionó negativamente la interpretación constitucional que pretendía hacer el legislador de las normas (estableciéndose el propio Tribunal Constitucional como figura preminente en este sentido) además de señalar que la búsqueda de la igualdad entre las Comunidades Autónomas no justifica la armonización debido al diferente estatus jurídico de las diversas entidades autonómicas.

Observamos por tanto cómo la descentralización contemplada en la Constitución se ha venido concretando en el proceso autonómico español gradualmente. A pesar del posible contexto político y de las tiranteces regionales con gobiernos nacionalistas autonómicos (con su máximo apogeo en cuanto a esas tensiones en el proceso independentista catalán), podemos calificar este proceso de descentralización español como exitoso o positivo según la mayoría de autores y actores políticos, dada la necesaria coexistencia entre pueblos con reclamaciones diferentes, insertos todos ellos en el Estado español, debiéndose dar esas reclamaciones siempre dentro del marco legal y constitucional.

3. TRANSFERENCIAS EN VÍA PRINCIPAL CON CARÁCTER INTERORGÁNICO. LA DESCONCENTRACIÓN.

Pasamos ahora a desarrollar otra de las formas a través de las que se producen las transferencias de competencias, siendo esta también por vía principal (o lo que es lo mismo, por vía normativa) pero con carácter interorgánico. Es decir, la desconcentración se produce entre órganos vinculados por relación jerárquica y tiene carácter permanente.



Entendiéndose los actos dictados por el órgano desconcentrado como dictados por él a todos los efectos.

La desconcentración supone la transferencia de la titularidad de la competencia y no sólo el mero ejercicio de esta, una transferencia sobre órganos jerárquicamente dependientes del órgano que tiene esa competencia atribuida- basándose por tanto el vínculo existente entre el órgano receptor y el Poder Ejecutivo en el poder jerárquico ya mencionado- y produciéndose con los requisitos previstos por las normas de atribución (art. 8.2 de la LRJSP). La desconcentración supone por tanto atribuir competencias a órganos inferiores, pero siempre dentro de la misma organización o ente estatal, sin otorgamiento de personalidad jurídica o individualidad propia. Esta desconcentración puede ser funcional (entre órganos centrales) y territorial (de órganos centrales en favor de órganos periféricos). Esta técnica también se encuentra justificada en términos de eficacia, facilitando la participación ciudadana en la gestión de los asuntos administrativos.

Podemos distinguir además entre diversos tipos de desconcentración; como la central –entre órganos de la Administración central- o la periférica –a favor de órganos de la Administración periférica-; y, en otro sentido, la plena -cuando los órganos desconcentrados agotan la vía administrativa en el ejercicio de las competencias recibidas- o la semiplena –cuando los órganos desconcentrados no agotan la vía administrativa-.

Vistas estas ideas podemos establecer ya con claridad la diferencia entre descentralización y desconcentración: la desconcentración supone jerarquización entre el órgano desconcentrado y el órgano que desconcentra la competencia; mientras que el órgano descentralizado adquiere, con la personalidad jurídica, una voluntad propia respecto al descentralizador que se va a apreciar cuando ejerza la competencia.

La desconcentración es enormemente visible en la Administración Local española y en su ley de bases, la LRBRL. Artículos como el 24.1 (potestad de los municipios para establecer órganos de gestión desconcentrada) o el 128 (constitución de distritos para municipios de gran población con órganos de gestión desconcentrada) de esta ley reconocen esa facultad de las Entidades Locales para, de una manera u otra, buscar una mayor eficacia a través de la desconcentración de competencias.



Importante en este ámbito local²⁶, y estrechamente relacionada con la desconcentración que en el mismo venimos observando, es la reforma del artículo 3.2 de la LRBRL que hizo el artículo 1.2 de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, por la cual las entidades de ámbito territorial inferior al municipal pierden la denominación de “locales” para ser una “forma de organización desconcentrada” del municipio “para la administración de núcleos de población separados, bajo su denominación tradicional de caseríos, parroquias, aldeas, barrios, etc...”

4. TRANSFERENCIAS EN VÍA DE SUSTITUCIÓN SEGÚN LA LRJSP.

4.1 Introducción

A los diversos órganos de las Administraciones Públicas se les asignan competencias determinando a su vez los diferentes ámbitos materiales y territoriales de actuación. Por lo tanto, la acción de un órgano administrativo está condicionada por la competencia que se le asigna (una parte alícuota de la competencia global de toda la Administración).

La concreción de las competencias es una cuestión interna de la Administración que necesariamente debe ser ajustada a legalidad, es decir, que el órgano que la ejercite sea competente ya que la consecuencia de esa incompetencia será su consecuente nulidad (artículo 47 de la LPAC).

Pero este cuadro de competencias que establece el sistema normativo no es inamovible ya que diferentes razones pueden forzar a realizar reajustes de la distribución competencial, estableciéndose para ello una serie de procedimientos o técnicas que encontraríamos legalmente establecidos.

²⁶ FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. Sistema de Derecho Administrativo I. 4ª ed., Pamplona: Thomson Reuters (2017). Pág. 282



Por lo tanto y en consonancia con lo anterior, el ejercicio de las competencias queda ajustado en nuestro ordenamiento jurídico a los designios de las reglas previstas en la Sección 2ª del Capítulo II de la LRJSP, en sus artículos 8 a 14.

Las técnicas de alteración de las competencias que a continuación son desarrolladas y que se encuentran recogidas en estos artículos son llevadas a cabo a través de un acto administrativo (no por vía normativa, como sí habíamos observado en las técnicas precedentes) y son las siguientes: la delegación, la avocación, la encomienda, la delegación de firma y la suplencia. Además, como técnica especial, aunque no inserta en este articulado, también debemos mencionar el ejercicio vicario, el cual desarrollaremos.

Tradicionalmente, delegación y avocación se circunscribían como técnicas insertas al principio de jerarquía. La encomienda de gestión, la delegación de firma y la suplencia no implican alteración al ejercicio de las competencias y suponen modificar las circunstancias materiales de su ejercicio²⁷.

4.2 La delegación de competencias

La delegación de competencias es una resolución de un órgano por la cual transfiere a otro órgano de la misma entidad el ejercicio de competencias que se encuentran atribuidas al delegante. Esta técnica situada en el artículo 9 de la LRJSP es la denominada delegación interorgánica ya que se produce entre órganos de la Administración.

La titularidad de la competencia sigue hallándose en el órgano delegante, y la delegación sólo afecta al ejercicio de la competencia delegada. Por ello, los actos en virtud de esa delegación se imputan en sus efectos al delegante (art. 8 de la LRJSP), lo que tiene relevancia para determinar si el acto hecho por delegación pone o no fin a la vía administrativa y cuál es el recurso que procede (y el Tribunal competente para resolver el recurso contencioso-administrativo).

²⁷ COSCULLUELA MONTANER, Luis. *Manual de Derecho Administrativo*. 28ª ed., Pamplona: Thomson Reuters (2017). Pág. 174



El órgano delegante puede ajustar en el acuerdo de delegación los límites de esa delegación, pudiéndose reservar determinadas facultades (como dirección y control). Al no perder la titularidad de las competencias, el delegante puede revocarla en cualquier momento: el delegante tiene plena disponibilidad sobre el alcance temporal y material de la delegación.

Aunque tradicionalmente la delegación se circunscribía al principio de jerarquía, la LRJSP la ha desligado de este principio posibilitando que la delegación pueda realizarse en favor de otros órganos no jerárquicamente subordinados al delegante. Incluso se permite la delegación de órganos de la Administración General del Estado en Entidades de Derecho Público (art. 9 de la LRJSP). Por lo tanto, la delegación deja de producirse entre órganos de una misma Administración extendiéndose a los entes administrativos con personalidad jurídica propia y diferenciada, constituyendo este supuesto una delegación intersubjetiva.

Esta delegación intersubjetiva podemos verla en las delegaciones de competencias entre administraciones territoriales diferentes, por ejemplo, en la delegación de competencias en favor de las Comunidades Autónomas enmarcada en el artículo 150.2 de la CE. El legislador ha venido entendiendo con este artículo, el cual también contempla las transferencias, que respecto a estas últimas existe un cambio en la titularidad de la competencia, mientras que en la delegación coherentemente lo que se traspasa es el ejercicio.

La delegación puede tener por objeto cualquier competencia excepto las referidas a (art. 9.2 de la LRJSP):

- a) Relaciones con la Jefatura del Estado, Presidencia del Gobierno, Cortes Generales, Presidencias de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas.
- b) Aprobación de reglamentos.
- c) Resolución de recursos de actos dictados por el propio órgano sobre el que se pretende delegar.
- d) Cualquier otra materia cuya delegación se prohíba por norma con rango de ley.



No se admite la subdelegación, es decir, una delegación que deriva de otra delegación previa. Aunque esto se flexibiliza, ya que la Ley podrá autorizar expresamente la subdelegación con la salvedad de que se prohíbe sobre las que haya recaído dictamen o informe preceptivo previo a su resolución (aunque se admite la delegación si esta se produce con anterioridad al informe).

Además, la delegación puede hacerse entre órganos unipersonales como colegiados (aunque puede que esa delegación necesite en los colegiados de un quorum especial que deberá observarse) de la administración activa, no a órganos consultivos. No cabe por lo tanto la delegación de facultad de informe o dictamen de órganos consultivos sobre órganos de la administración activa.

La delegación debe publicarse en el Boletín Oficial correspondiente de la Administración Pública del órgano delegante. En esta publicación deberá expresarse la circunstancia de que las resoluciones se adoptan en virtud de delegación en cada una de ellas. La Ley no impone la forma de expresar esa circunstancia que debe indicar la autoridad delegante con fecha del acuerdo de delegación y Boletín en el que se publicó: debe reflejar todos los datos necesarios para la comprobación por el interesado de la existencia y circunstancias de la delegación.

Específicamente para la Administración General del Estado los párrafos segundo y tercero del artículo 9.1 de la LRJSP prevén una serie de reglas complementarias. Si son órganos no relacionados de manera jerárquica, es necesaria la aprobación del superior común si pertenecen al mismo Ministerio, o del órgano superior de quien dependa el órgano delegado si delegante y delegado dependen de diferentes Ministerios. Y en el caso de delegación de órganos de la Administración General del Estado en sus organismos públicos o entidades vinculadas o dependientes, esta debe ser aprobada por los órganos de quien dependan delegante y delegado o aceptada por el delegado cuando sea el órgano máximo de dirección del organismo público o entidad dependiente.

Por relatar un caso concreto, la Ley de Gobierno 50/1997 en su Título III regula la delegación de competencias respecto del Presidente del Gobierno y el resto de miembros del Gobierno. El Presidente puede delegar competencias propias en favor de los



Vicepresidentes y Ministros, y los Ministros en favor de los Secretarios de Estado y los Subsecretarios, en los Delegados del Gobierno autonómicos y otros órganos directivos del Ministerio. Aunque esta delegación vendría establecida en el artículo 20.1 de esa misma ley, en el 20.3 ya se establecen los límites a la delegación: no son delegables las competencias atribuidas directamente por la Constitución, las competencias en cuanto a nombramiento y separación de los altos cargos atribuidas al Consejo de Ministros, las competencias atribuidas a los órganos colegiados del Gobierno (con la excepción de las delegaciones del Consejo de Ministros sobre las Comisiones Delegadas del Gobierno a propuesta del Presidente) y las competencias atribuidas por una ley que a su vez prohíba su delegación.

Es necesario señalar que cualquier vicio en el ejercicio de la delegación puede impugnarse por considerarse un vicio de incompetencia del órgano actuante.

Visto el planteamiento general, es necesario que observemos a modo de resumen de lo hasta ahora expuesto, los aspectos subjetivos, objetivos y formales de la delegación de competencias, además de sus efectos²⁸.

El aspecto subjetivo es evidente: delegante y delegado y la condición de cada uno vienen desarrollados en el artículo 9.1 de la LRJSP observándose la delegación como un acto entre entes del mismo bloque organizativo y no solo en sentido descendente y lineal o por relación de jerarquía.

En su aspecto objetivo, la delegación consiste en que todas las competencias a priori son delegables salvo las expresamente excluidas (las mencionadas en el artículo 9.2 de la LRJSP y arriba expuestas más otras competencias indelegables según la regulación específica de otros niveles administrativos).

Respecto al aspecto formal, publicación en el Boletín Oficial correspondiente y constatación expresa de que la resolución del órgano delegado es adoptada por esa delegación.

²⁸ SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Principios de Derecho Administrativo General I*. 5ª ed., Madrid: Iustel (2018). Pág. 311



Finalizando, respecto a sus efectos, la también evidente traslación de la competencia al órgano delegado con desapoderamiento del delegante, con duración indefinida (a excepción de existir plazo o condición extintiva), con revocabilidad (artículo 9.6 de la LRJSP) unilateral por parte del delegante (en todo o parte de lo delegado) y con efectos de los actos dictados en virtud de esa delegación sobre el delegante (artículo 9.4 de la LRJSP).

La delegación de competencias en la Administración Local se rige por las disposiciones la LRBRL que más adelante se tratarán pormenorizadamente en este trabajo, pero que bien podemos nombrar para finalizar este epígrafe, siendo clave el art. 27 de la LRBRL²⁹.

Este artículo 27 regula la delegación de la Administración General del Estado y las Administraciones autonómicas en favor de los municipios, teniendo por objetivo la mejora de la eficiencia de la gestión pública eliminando duplicidades administrativas y ajustándose a la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (artículo 1.10 de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local).

El acto de delegación de competencias en la Administración Local tendrá entonces que determinar el contenido, las condiciones y la duración no inferior a 5 años, así como los controles de la Administración delegante y las causas de la revocación o renuncia.

Además de establecerse la delegación según las normas del artículo 27, este enumera las competencias que pueden ser objeto de esa delegación (por citar alguna, la prestación de servicios sociales, la protección del medio natural o la promoción y gestión turística).

La ley 27/2013 antes mencionada con la reforma del artículo 57 bis.1 de la LRBRL completa la regulación de la delegación que efectúen las Comunidades Autónomas a las entidades locales cuando existan obligaciones financieras o compromisos de pago a su

²⁹ FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. *Sistema de Derecho Administrativo I*. 4ª ed., Pamplona: Thomson Reuters (2018). Pág. 273



cargo, por lo cual las Comunidades Autónomas garantizarán el cumplimiento por la vía de una cláusula de garantía que autoriza a la Administración General del Estado a aplicar retenciones en las transferencias que correspondan a las autonomías por aplicación de su sistema de financiación, estableciendo esa cláusula los plazos para realizar los pagos comprometidos para la reclamación por parte de la entidad local en caso de incumplimiento por parte de la comunidad autónoma, comunicándoselo a la Administración General del Estado y observando el plazo que se pueda establecer por orden ministerial.

4.3 La avocación

La avocación es una resolución por la cual un órgano superior puede recabar para sí la decisión sobre un asunto que le está atribuido jerárquicamente a un órgano inferior o dependiente de aquel. Esta técnica se encuentra desarrollada en el artículo 10 de la LRJSP.

Es un mecanismo de efectos inversos a la delegación de competencias previamente vista y sólo admitida en una relación de jerarquía (por la necesidad de un órgano superior y otro inferior). Además, los actos dictados en virtud de avocación se imputan al órgano superior que avocó la competencia.

La avocación, según viene estipulado en este artículo 10, está condicionada a circunstancias de índole técnica, económica, social, jurídica o territorial que la hagan conveniente. Es decir, la avocación necesita de una motivación. Además, la avocación no es recurrible, aunque puede impugnarse por el recurso que se presente contra la resolución final de un procedimiento si es que la avocación adolece de vicio.

Es cierto que el articulado del 10.1 de la LRJSP dispone de una forma complicada a la hora de relatar los supuestos de avocación, puesto que puede inducir a confusión con la revocación de una previa delegación. Esta revocación bien puede ser total, parcial o puntual, por lo que el delegante puede tener un conocimiento directo sobre un asunto retornando la tramitación y resolución de los restantes al delegatario, dado que con la avocación no tiene por qué ponerse fin a la delegación. Aun así, las competencias delegadas



en órganos no jerárquicamente dependientes sólo podrán ser avocadas, o mejor revocada la delegación para un caso singular, por el órgano delegante³⁰.

Las condiciones de la avocación vendrían expresadas en el artículo 10.2 de la LRJSP: ha de realizarse mediante acuerdo motivado notificado a los interesados en el procedimiento con anterioridad o simultáneamente a la resolución que se dicte en ejercicio de la competencia avocada. Además, contra el acuerdo de avocación, como previamente mencionamos e indicando que tal advertencia se encuentra reseñada en este segundo apartado del artículo 10, no cabe recurso alguno sin perjuicio del recurso contra la resolución del proceso.

Exponiendo un caso legislativo concreto³¹, remitiéndonos a la Ley de Gobierno que también mencionamos para la delegación de competencias, el artículo 20.4 de esta ley, tras la disposición final 3.11 de la LRJSP también prevé la avocación de competencias. El Consejo de Ministros podría avocar para sí mediante acuerdo motivado y a propuesta del Presidente del Gobierno el conocimiento de un asunto cuya decisión corresponda a las Comisiones Delegadas del Gobierno. De nuevo, no cabrá recurso con excepción del interpuesto contra la decisión adoptada.

Como bien hicimos con la delegación, podemos observar a modo de resumen los aspectos subjetivos, objetivos y formales de la avocación³² de lo hasta ahora expuesto. Respecto al aspecto subjetivo, es una técnica estrictamente interorgánica entre órganos de una misma Administración y con dos modalidades (art. 10.1 de la LRJSP): ya sea por línea jerárquica con la máxima amplitud (avocar la resolución de un asunto de un órgano inferior en base a esa jerarquía con independencia de ser una competencia del órgano inferior propia o delegada), y por la vía excepcional de la competencia por delegación conferida por

³⁰ COSCULLUELA MONTANER, Luis. *Manual de Derecho Administrativo*. 28ª ed., Pamplona: Thomson Reuters (2017). Pág.176

³¹ FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. *Sistema de Derecho Administrativo I*. 4ª ed., Pamplona: Thomson Reuters (2018). Pág. 274

³² SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Principios de Derecho Administrativo General I*. 5ª ed., Madrid: Iustel (2018). Pág. 320



un órgano no jerárquicamente superior (siendo esta avocación sólo posible por el delegante). Respecto al aspecto objetivo, es un ejercicio excepcional de la competencia ajena respecto a uno o varios asuntos (art. 10.1 de la LRJSP). Y, por último, respecto al aspecto formal, se exige acuerdo motivado notificado a los interesados si los hubiera con anterioridad o de forma simultánea a la resolución final dictada (art. 10.2 LRJSP).

4.4 La encomienda de gestión

La encomienda de gestión es una técnica de traslación competencial entre órganos de una misma persona jurídica o entre personas públicas distintas. Regulada en el artículo 11 de la LRJSP, la encomienda se caracteriza porque lo que se traslada es el ejercicio de una potestad en su aspecto material, no jurídico. Aunque guarda semejanza con la delegación, se diferencia en diversos aspectos.

La encomienda de gestión, además de su regulación específica en la vigente LRJSP, ya la encontramos en la antigua Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (ya derogada), pero además también es visible en precedentes jurídicos³³ como la Ley 12/1983 de Proceso Autonómico (la llamada gestión ordinaria de los servicios periféricos propios de las Comunidades Autónomas por las diputaciones provinciales), la Ley 15/1980 del Consejo de Seguridad Nuclear o la Ley 29/1985 de Aguas.

Como ya mencionamos en el primer párrafo de este apartado, la encomienda se traduce en la realización de actividades puramente materiales, técnicas o servicios que no se dan como actos jurídicos sustantivamente propios. Son actuaciones instrumentales integradas en actos definitivos del titular de la competencia. Esas actuaciones instrumentales pueden basarse en recogidas de datos, operaciones estadísticas, inspecciones técnicas o incluso informes y propuestas como trámite previo al acto definitivo. Aun así, el artículo 11.1 de la LRJSP en su segundo párrafo establece que las encomiendas no pueden tener por objeto prestaciones propias de la legislación de contratos del sector público puesto que si lo tuvieran deberían remitirse legalmente a la misma.

³³ FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. *Sistema de Derecho Administrativo I*. 4ª ed., Pamplona: Thomson Reuters (2018). Pág. 278



Como ya hemos indicado, la encomienda es una figura única diferenciada de la transferencia o delegación de competencias debido a que es una técnica que permite conjuntar la irrenunciabilidad de la competencia con la carencia de medios para desarrollarla. Y es esto último lo que indica el artículo 11.1 de la LRJSP como razones para darse la encomienda: eficacia o carencia de medios técnicos idóneos para ejercer una competencia.

Debemos incidir en el hecho de que la encomienda se basa en actividades materiales dado que no supone alteración en la titularidad de la competencia (también inserto en el artículo 8.1 de la LRJSP) aunque sí lo supone de los elementos determinantes de su ejercicio según el caso.

La encomienda, al no modificar la titularidad de la competencia, no altera la imputación de la actividad desarrollada, produciendo una sustitución de los agentes o del titular del órgano, pero sin modificar el órgano que ejercer la competencia. La imputación, recalcamos, no se traslada de la actividad al órgano receptor de la encomienda.

La encomienda se limita de tal manera a las actividades de carácter técnico, material o de servicios que la jurisprudencia³⁴ ha declarado que todo acto de carácter jurídico que sirva de soporte a la actividad encomendada debe quedar excluido de decisión por parte del órgano del que en favor se ha hecho la encomienda.

Si la encomienda se realiza de manera interorgánica (entre órganos administrativos o entidades de derecho público de la misma Administración) se llevará a cabo por sus normas propias, y de manera supletoria, por acuerdo expreso de los intervinientes publicado en el correspondiente Boletín Oficial [art. 11.3 a) de la LRJSP]. Si se produjese de manera intersubjetiva (órganos y entidades de derecho público de distintas Administraciones), la encomienda se formaliza por convenio entre los intervinientes y publicación en el correspondiente Boletín Oficial [art. 11.3 b) de la LRJSP].

³⁴ STS de 8 de octubre de 2013 [REC 5847/2011]



¿Qué quiere decir esto último? Que las encomiendas entre Administración estatal y Administraciones autonómicas y locales requieren de un convenio interadministrativo al que se le aplicarán las normas generales de los artículos 47 y siguientes de la LRJSP.

Respecto a los requisitos de los acuerdos de encomienda, estos deberán incluir al menos mención expresa de las actividades afectadas, plazo de vigencia del acuerdo, alcance y naturaleza del acuerdo y la cobertura financiera, cuestión esta última importante para conocer qué órgano se hace cargo de los costes de la gestión o en qué porcentaje participan si el cargo resulta conjunto.

Además de la encomienda interorgánica e intersubjetiva, hallamos otro tipo de encomienda de la que encontramos referencia el artículo 11.3 b) de la LRJSP: la encomienda efectuada por las Comunidades Autónomas en favor de Diputaciones Provinciales, Consejos o Cabildos Insulares.

Para este último tipo de encomienda el artículo mencionado remite a la legislación de régimen local. Sin embargo, la legislación pertinente (artículos 8 y 37 de la LRBRL) no establecen requisitos para esta encomienda. Es por ello por lo que, con la excepción de la legislación autonómica establezca cosa diferente, se deberán entender como aplicables por analogía las reglas sobre delegación de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas insertas en el artículo 27 de la LRBRL.

Vista ya la regulación contenida en el artículo 11 de la LRJSP, podemos observar un ejemplo claro de encomienda³⁵ entre los diversos existentes en la protección al medio ambiente como competencia atribuida a las Administraciones, muchas de las cuales sin medios técnicos para poder ejercerla completamente. La competencia de decisión se encontraría en la Administración Local, mientras que esa decisión es adoptada según datos aportados por otra Administración como la Comunidad Autónoma. Esta última tendría encomendada la gestión de tomar los datos y procesarlos manteniendo la competencia decisoria de la Administración Local.

³⁵ ESTEVE PARDO, José. *Lecciones de Derecho Administrativo*. 9ª ed., Madrid: Marcial Pons (2019). Pág. 166



Es en este caso llevado a la práctica donde observamos que la encomienda es una técnica muy basada en hacer frente a esas limitaciones que previamente mencionábamos, técnicas y materiales, a las que muchas Administraciones (en gran parte pequeños municipios) deben hacer frente. Una especie de auxilio en el ejercicio de las competencias según califica la doctrina tradicional.

A modo de resumen de lo expuesto, y como venimos haciendo con las anteriores técnicas de transferencias ya desarrolladas, respecto a esta técnica hallamos por lo tanto de nuevo requisitos subjetivos, objetivos y formales³⁶.

Respecto a los requisitos subjetivos, la encomienda puede ser realizada entre distintos órganos y entes públicos, siendo “encomendantes” cualquier ente u órgano con una potestad y haciéndose la encomienda en favor de cualquier órgano o Entidad de Derecho público sean o no ambas partes de la misma Administración.

En cuanto al aspecto objetivo, deben ser actividades de carácter material o técnico con exclusión de acciones jurídicas, concurriendo razones de eficacia o ausencia de medios técnicos idóneos para ejercer la competencia, y sin tener por objeto prestaciones propias de la legislación de contratos del sector público.

Por último, respecto a los requisitos formales, hallaríamos los tres supuestos con sus respectivas características: entre entes y órganos de una misma Administración (normativa propia o acuerdo expreso supletorio con posterior publicación en el Boletín Oficial), entre entes y órganos de distintas Administraciones (convenio mutuo con su consiguiente publicación en el Boletín Oficial), y el caso de las encomiendas realizadas por Comunidades Autónomas en favor de Diputaciones Provinciales, Consejos o Cabildos Insulares (legislación de régimen local que por vacío legal se debe aplicar lo dispuesto para la técnica de delegación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas del artículo 27 de la LRBRL).

³⁶ SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Principios de Derecho Administrativo General I*. 5ª ed., Madrid: Iustel. Pág. 316



Como necesaria conclusión, es evidente que esta técnica no es propicia para ampliar competencias ejecutivas autonómicas, aunque en la práctica no se haya hecho un uso muy riguroso de la misma, encontrándonos con ejemplos notorios en la regulación e intervención de mercados³⁷. Esas encomiendas vendrían acompañadas del traspaso a las Comunidades Autónomas de los medios materiales necesarios, con lo que la encomienda quedaría así justificada por razones de eficacia. Se distorsiona de tal forma esta técnica con un uso inadecuado de la misma utilizándose esta como alternativa a la delegación y transferencia contenidas en el artículo 150.2 de la CE.

4.5 La delegación de firma

La delegación de firma es la técnica por la cual el titular de un órgano podrá delegar en los titulares de órganos o unidades de él dependientes la firma de resoluciones y actos que adopte en el ejercicio de su competencia. Esta fórmula vendría a estar regulada en el artículo 12 de la LRJSP.

Como consecuencia, la delegación de firma no altera la competencia del delegante (art. 12.2 de la LRJSP). En cuanto a sus requisitos, no será necesaria su publicación en el correspondiente Boletín Oficial (art. 12.2 de la LRJSP), aunque sí debe constar en cada resolución y acto emanado de esta delegación la circunstancia y autoridad de la que procede (art. 12.3 de la LRJSP). Además, en cuanto a sus límites, estos vendrían a ser los señalados en el artículo 9 de la LRJSP, es decir, los límites propios de la delegación de competencias (art. 12.1 de la LRJSP). Conociendo consecuentemente ya este límite, la delegación de firma sería revocable en cualquier momento.

Por tanto, para que el órgano inferior pueda firmar válidamente, es necesario que el superior delegante manifieste su voluntad y tenga decisión sobre el asunto a resolver, confirmando la firma simplemente la manifestación de voluntad previamente emitida del delegante. Siendo esto consecuencia de la no incisión en la titularidad de la competencia, los actos en que ha operado la delegación se imputan de forma plena al órgano delegante.

³⁷ FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. *Sistema de Derecho Administrativo I*. 4ª ed., Pamplona: Thomson Reuters (2018). Pág. 281



Lo que apreciamos, entonces, es el carácter estrictamente interorgánico de esta técnica basada en la, a su vez, estricta relación de jerarquía: liberar al superior de la carga material de estampar la firma al pie de cada resolución.

La actual regulación de la LRJSP, coherentemente con la existencia de la técnica de delegación de firma, elimina la prohibición de usar la misma en resoluciones de carácter sancionador (art. 16.4 de la LRJSP).

De nuevo, a modo de resumen de lo hasta ahora visto, y debido a su simplicidad, encontramos requisitos objetivos y formales³⁸.

Respecto a los objetivos, no puede darse como técnica en los supuestos en los que está prohibida la delegación inteorgánica. Y respecto a los formales, los ya mencionados: no precisa de publicación en Boletín Oficial, se hará constar la autoridad de procedencia, y sus límites se ajustan a los de la delegación de competencias.

4.6 La suplencia y sustitución funcional

La suplencia es una técnica basada en la sustitución temporal de la persona titular de un órgano, permaneciendo toda la estructura competencial del órgano inalterada. Varía tan solo temporalmente el elemento personal de su titularidad. Se halla regulada en el artículo 13 de la LRJSP.

Como tal la suplencia no implica una relación interorgánica, al ser una sustitución temporal del titular y poder estar los suplentes incluso expresamente previstos por las normas que regulan a los órganos implicados. Esta suplencia debe estar motivada por vacancia del puesto del titular a suplir, o por enfermedad o ausencia de ese titular, así como en caso de abstención o recusación declarada.

³⁸ SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Principios de Derecho Administrativo General I*. 5ª ed., Madrid: Iustel (2018). Pág. 315



Importante es señalar que la ausencia de miembros de órganos colegiados se rige por sus normas específicas. Además, las resoluciones emanadas de una suplencia deben recoger esta circunstancia, especificando al titular del órgano suplido y hacer constar quién ejerce la suplencia; aunque no necesitan de publicación en ningún Boletín Oficial. El hecho de no hacer constar la circunstancia de la suplencia en la resolución supone una mera irregularidad no invalidante, a lo sumo, una anomalía con única relevancia invalidante si el no reflejar esa situación ha podido suponer una indefensión al interesado³⁹.

Llegados a este punto hablamos entonces de dos situaciones (art. 13.1 de la LRJSP):

a) Una primera situación que se basa en que por parte de la Administración se designa un suplente temporal del titular. Esa Administración será el órgano que tenga capacidad de decisión, normalmente el que nombró al titular.

b) Una segunda, en la que a falta de la designación expresa entra en juego el criterio legal por el cual la competencia del órgano administrativo se ejerce por quien designe el órgano administrativo inmediato superior de quien dependa.

Vistas las situaciones y requisitos, además, el artículo 13.3 de la LRJSP refleja la regulación de los supuestos de suplencia en la Administración General del Estado, disponiendo que la designación del suplente podrá realizarse en los reales decretos de estructura orgánica de los departamentos ministeriales o en los estatutos de sus Organismos públicos y Entidades vinculados o dependientes, o por el órgano competente para el nombramiento del titular, bien el propio acto de nombramiento o en acto posterior cuando se produce el supuesto que da lugar a la suplencia.

Hay que señalar la diferencia de sendos conceptos que hemos visto reflejados en este epígrafe: suplencia y sustitución funcional en sentido estricto. La sustitución funcional en sentido estricto supone que un órgano actúa en lugar del competente, ya sea con alcance interorgánico (si sustituido y sustituto pertenecen a la misma Administración) o intersubjetivo (cada órgano pertenece a una Administración distinta). La sustitución debe estar reflejada en la ley puesto que altera las reglas de reparto competencial pero actualmente no existe una previsión general que refleje esta sustitución. Es decir, en la

³⁹ STS de 23 de abril de 2012 [REC 5017/2009]



sustitución las competencias son movidas de un órgano a otro, mientras que en la suplencia los que se mueven son los titulares de los órganos.

La sustitución implica ejercer una competencia ajena presuponiendo inactividad (incumplimiento) de la sustituida. Es una técnica de carácter temporal, puesto que en otro caso lo procedente sería cambiar la regla atributiva de esa competencia. Además, necesita de requerimiento previo de cumplimiento a la Administración sustituida ante su incumplimiento y antes de la sustitución, siendo la misma a cargo y coste de la sustituida (para evitar enriquecimiento injusto).

Sólo en determinadas circunstancias se admite la sustitución intersubjetiva, como en el caso del artículo 60 de la LRBRL⁴⁰: Administración estatal y autonómica ejecutando obligaciones de las Entidades locales ante incumplimiento de estas. También podemos observarlo en el ya citado artículo 155 de la CE, pudiendo el Gobierno usar de la técnica de la sustitución ante el incumplimiento de obligaciones propias de las Comunidades Autónomas.

Estos dos casos que cavamos de reflejar son los dos ejemplos existentes en nuestro Derecho positivo de sustitución por subrogación fundamentada en tres pilares: una causa (incumplimiento), unos sujetos (dos entes, siendo los intervinientes de forma indistinta el Estado, la Comunidad Autónoma o la Entidad Local), una forma (un plazo de un mes en caso del artículo 60 de la LRBRL y de un plazo indefinido pero elemental para el artículo 155 de la CE) y un contenido (tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación).

Además de la sustitución por subrogación, es necesario mencionar la sustitución por disolución, hecho que ocurre cuando el ente superior disuelve al inferior por incumplimiento generalizado de sus funciones. Este caso es visible en el artículo 61 de la LRBRL que establece la posible disolución de los órganos de una Entidad Local “en el supuesto de gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga incumplimiento de sus obligaciones constitucionales” (a iniciativa del Consejo de Ministros,

⁴⁰ FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. *Sistema de Derecho Administrativo I*. 4ª ED., Pamplona: Thomson Reuters (2018). Pág. 276



con conocimiento o solicitud del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, previo acuerdo favorable del Senado y por vía de real decreto, hasta nueva elección ordinaria de la corporación local según el art. 183 de la LOREG).

A modo de resumen de la técnica de suplencia, y como venimos haciendo con las restantes fórmulas, hallamos en esta 3 aspectos resultantes: un aspecto subjetivo (puede darse tanto de forma interorgánica como intersubjetiva, al igual que la sustitución), un aspecto objetivo (por vacancia, ausencia, enfermedad, abstención o recusación de forma temporal) y un aspecto formal (no necesita de publicación pero se hace constar la suplencia en las resoluciones que de ella emanen junto con sus circunstancias y teniendo en cuenta el régimen especial existente recogido en el artículo 13.2 de la LRJSP para la Administración General del Estado).

4.7 La especialidad del ejercicio vicario

Esta técnica que brevemente mencionamos, aunque no regulada en el articulado de la LRJSP que acabamos de relatar, tiene existencia entre las diferentes formas de transferencia que se dan en la Administración Pública.

Al igual que en la suplencia y en la encomienda de gestión, no nos hallamos ante una transferencia que suponga alteración del orden competencial. Es una figura en sí especial, propia de órganos complejos, en los que existiría al menos un órgano principal y uno o varios órganos subordinados.

El ejercicio vicario se basa en que el órgano subordinado, con autorización previa e informal del órgano principal, actúa en su propio nombre, aunque atribuyéndosele los efectos de la actuación al órgano principal. Hablamos por tanto de la realización de una función administrativa por parte de un órgano inferior debido a la transferencia del ejercicio de una potestad en favor de ese órgano.

El ejercicio vicario como tal, en nuestro Derecho positivo, sí encontró reflejo parcial y excepcional regulándose en su momento en legislación especial y con cierto soporte en la Ley sobre la Jurisdicción Contencioso-Administrativa del 28 de diciembre de



1956, la cual evidentemente se halla derogada. Un ejemplo recurrente y visible de esta técnica podemos encontrarlo en la relación entre los rectores y los vicerrectores en el ámbito universitario.

Visto lo cual, hallamos de nuevo los 3 aspectos recurrentes en el resto de las formas desarrolladas hasta el momento: un aspecto subjetiva y objetivamente público, de representación del órgano principal., y un aspecto formal escaso con la simple autorización previa e informal del órgano principal.

5. CONFLICTOS DE ATRIBUCIONES Y SU RESOLUCIÓN

La competencia es irrenunciable y debe ejercerse por el órgano titular a excepción de las técnicas expuestas hasta el momento. Aun así, es posible que entre diferentes órganos emanen discrepancias de las que surjan conflictos de atribuciones, situación recogida en artículo 14.3 de la LRJSP.

El artículo mencionado señala que estos conflictos sólo son posibles entre órganos de la misma Administración sin relación jerárquica y siempre que el procedimiento administrativo en cuestión no haya finalizado.

Estos conflictos pueden ser negativos o positivos⁴¹:

a) En el caso de los positivos, el órgano que se considera competente debe inhibir al que conozca del asunto y este debe decidir si acepta o no el requerimiento. De no aceptarlo por no considerarse incompetente, remitirá la situación al superior jerárquico común para su resolución.

b) En el caso de los negativos, el órgano que conoce del asunto y se estima como incompetente remite sus acciones al que considera competente, y si este último a su vez se considera incompetente, los remitirá al superior jerárquico común para su resolución.

⁴¹ FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. *Sistema de Derecho Administrativo I*. 4º ed., Pamplona: Thomson Reuters (2018). Pág. 283



Por lo tanto, lo que observamos es que la competencia puede ser discutida en cuanto a qué órganos creen que deben ejercerla y qué órganos rechazan ejercerla. El conflicto puede ser planteado de oficio o a instancia de interesado según el artículo 14.2 de la LRJSP.

Si observamos cuál es en la práctica el modo de resolución, según el ámbito donde se dé ese conflicto nos hallamos ante diferentes situaciones:

a) En el caso de la Administración General del Estado, un conflicto entre órganos del mismo ministerio se resuelve por el superior jerárquico común (disposición adicional 11ª de la LRJSP); mientras que si pertenecen a diferentes ministerios se resuelve por el Presidente del Gobierno previo dictamen del Consejo de Estado [arts. 2.2.1) de la Ley del Gobierno y 22.7 de la Ley 3/1980 del Consejo de Estado].

b) En el caso de conflictos entre órganos de las Administraciones autonómicas, estos se resuelven según su consecuente ley autonómica, las cuales se inspiran en similares criterios a los recogidos en el art. 14.3 de la LRJSP.

c) En el caso de conflictos entre órganos de las Administraciones locales, estos se resuelven según lo expuesto en el artículo 50 de la LRBRL, que en su primer punto regula la resolución del conflicto dentro de una misma Corporación local (por el Pleno si son órganos colegiados, miembros de estos o entidades locales del artículo 45 de la LRBRL; y por el Alcalde en el resto de supuestos) y en su segundo punto si el conflicto es entre diferentes entidades locales (resueltos por la Administración autonómica si ambas pertenecen a la misma Comunidad o por la Administración General del Estado previa audiencia de las Comunidades si pertenecen a diferentes Autonomías). Además, el art. 50.3 regula el supuesto de conflicto entre municipios de distintas Autonomías en el deslinde de los términos municipales, resueltos por *“la Administración General del Estado, previo informe del Instituto Geográfico Nacional, audiencia de los municipios afectados y de las respectivas Comunidades Autónomas y dictamen del Consejo de Estado”*.

d) En el caso de conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas, situación generalizada en la jurisprudencia mencionada en este trabajo, no son conflictos como tal en una misma Administración, y son resueltos por el Tribunal Constitucional (art. 161 de la CE y 60 y ss. de la LOTC).



6. APROXIMACIÓN A LA ESPECIALIDAD DE LAS ENTIDADES LOCALES

Aunque la Constitución no recoge una atribución taxativa de competencias a las Entidades Locales, sí otorga instrumentos y criterios para conocer el ámbito competencial de la Administración Local. La autonomía municipal se encuentra reseñada en el artículo 137 de la CE, que incluye a las provincias y Comunidades Autónomas, una autonomía basada en “*la gestión de sus respectivos intereses*” según regula el mismo precepto constitucional.

Esta autonomía encuentra así el revestimiento de “*garantía institucional*”⁴² para el Tribunal Constitucional, es decir, similar a los derechos fundamentales: con un núcleo duro que no puede ser regulado por el legislador y precisando su contenido solamente el propio Tribunal Constitucional. Así, con la garantía institucional puede observarse un núcleo base de competencias municipales para la gestión de sus intereses, lo que, a modo de aclaración, no tiene que ver con la existencia singular del municipio en sí, ya que estos pueden ser fusionados para una mejor gestión, aunque el resultante de esa fusión sí disponga de autonomía reconocida.

Para conocer las competencias reales de la Administración Local debemos ubicarnos más allá de los artículos 140,141 y 142 de la CE los cuales ya desarrollamos, sino en la ya mencionada LRBRL 7/1985, que establece el régimen local en lo referente a la ordenación del esquema de las relaciones interadministrativas, los mecanismos de articulación entre entidades territoriales y la consideración de las Entidades Locales como administraciones públicas. Es en su artículo 1 donde ya ubica los municipios como entidades básicas de la organización territorial estatal, que gestionan con autonomía sus intereses, dando idéntica autonomía la Provincia y a la Isla.

Es en este mismo artículo 1 de la LRBRL donde se califica a los municipios como “*cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos*”, es decir, aquí hallaríamos la primera referencia al principio de subsidiariedad por el cual el poder se ejerce en el nivel

⁴² ESTEVE PARDO, José. *Lecciones de Derecho Administrativo*. 9ª ed., Madrid: Marcial Pons (2019). Pág. 133



más cercano a los ciudadanos, y por lo que, correlativamente, los niveles superiores como la Comunidad Autónoma, el Estado o incluso la Unión Europea sólo podrían intervenir cuando los niveles inferiores no pueden cumplir con eficacia su cometido. Esta eficacia se hallaría íntimamente relacionada con el sistema de financiación de estos entes, básico para la cuestión competencial.

Por otro lado, debemos mencionar otro texto jurídico también relevante a la hora de entender la cuestión de las competencias locales: la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 (contemporánea a la LRBRL), la cual entró en vigor en 1989. Hablamos de un tratado internacional promovido por el Consejo de Europa que busca una dinámica europea conjunta de más autonomía y más democracia para las instituciones locales, además de poner el enfoque en otra cuestión relevante como la suficiencia financiera. Ello no quita que su aplicabilidad como las necesarias posteriores reformas hayan capitalizado la imagen final de la CEAL. Sin duda, concretamente para el presente trabajo, el artículo de mayor importancia de este tratado es el cuarto, donde se fijan las competencias básicas (por Constitución o Ley), el principio de subsidiaridad (de vital importancia, en su tercer apartado) o el reconocimiento de la autonomía e iniciativa de las Corporaciones Locales de los miembros firmantes.

6.1 Sistema de distribución competencial

Las competencias municipales han resultado ser un tema complejo debido a la distribución inserta en nuestro sistema constitucional. Es por ello por lo que tal asunto merecía de un apartado propio en el presente trabajo.

La forma de asignar competencias a los municipios ha sido la de un “sistema de participación”, el cual podemos observar en el artículo 2 de la LRBRL:

1. Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de



descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

2. Las Leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los entes locales en las materias que regulen.

Es decir, Estado y Comunidades Autónomas deben ceder a los entes locales la titularidad de sus competencias debido a que estos son los titulares primarios de esas competencias. El legislador para ello ha dispuesto de una enorme discrecionalidad con ciertos límites: otorgar las competencias mínimas necesarias para que este pueda tutelar por sí su correspondiente interés local (puesto que lo contrario se opondría al artículo 137 de la CE).

Sin duda, si hay un artículo clave en la LRBRL para este trabajo ese es el artículo 7, el cual establece una división en competencias propias (artículo 7.2 de la LRBRL), atribuidas por delegación (artículo 7.3 de la LRBRL) o impropias (artículo 7.4 de la LRBRL).

Comenzando por las primeras, tal y como señala este artículo, las competencias propias de municipios, provincias e islas sólo pueden ser determinadas por ley, ejercidas por su autonomía y bajo su responsabilidad en coordinación en su programación y ejecución con el resto de las Administraciones Públicas. Es decir, se establece el requisito de rango normativo (sin necesidad de que esa norma sea la LRBRL), pudiendo ser esta una norma sectorial.

Cuando hablamos de las competencias atribuidas por delegación, en unión con los artículos 27 de la LRBRL (términos del acuerdo de delegación con técnicas de dirección y control de oportunidad eficiencia) y el 1.1 de la LRSAL, nos referimos a aquellas por las cuales Estado y Comunidades Autónomas pueden delegar el ejercicio de sus respectivas competencias en los municipios, es decir, competencias ejercidas bajo control y dirección de la entidad territorial titular para cuya efectividad se exige la aceptación municipal.



Por último, el artículo 7.4 desarrolla las llamadas competencias “impropias” (aunque veremos que esta no resulta ser su denominación adecuada), las cuales son cualquier competencia distinta a las anteriores, pero con condiciones severas materiales y formales.

Este apartado ya indica que estas competencias sólo pueden ser ejercidas sin poner en riesgo la sostenibilidad financiera de la Hacienda municipal ni se incurra en ejecución simultánea del mismo servicio con otra Administración, siendo vinculantes y necesarios informes previos de la Administración competente donde se recoja la inexistencia de esas duplicidades y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias, siempre ejerciéndose estas competencias de acuerdo a la normativa estatal y autonómica.

La presente redacción del artículo 7.4 de la LRBRL viene dada por la LRSAL de 2013, que trata no solo de clarificar las competencias de las Entidades Locales para evitar que ejerzan aquellas que pueden dañar su financiación, sino evitar la posible duplicidad entre administraciones. Es decir, las Entidades Locales debido a la LRSAL de 2013 no pueden seguir ejerciendo competencias que no hayan sido atribuidas por como propias o delegadas, pero podrán prestar otras que ya estuviese prestando siempre que cumpla con las condiciones del artículo 7.4 de la LRBRL. Si un Ayuntamiento, por ejemplo, ejerce competencias no atribuidas como propias o delegadas y quiere seguir ejerciéndolas, debe justificar que no se pone en riesgo su sostenibilidad financiera, cumpliendo con los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que inspiran la LRSAL.

A continuación, pasamos a desarrollar con más ahínco la división tripartita entorno a las competencias locales vista hasta el momento, junto con otros dos conceptos clave: la cláusula de capacitación general y los servicios mínimos.

a) Cláusula de capacitación general

En el artículo 25.1 de la LRBRL aparece lo que llamamos “cláusula de competencia” o “cláusula de capacitación general”. Esta cláusula se vio enormemente modificada por la nueva redacción que le dio la LRSAL en 2013, quedando tan matizada y



acotada que no podríamos llamarla “de capacitación general” tal y como la entendíamos hasta ahora.

Este primer apartado indica que *“El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo.”* Es en la indicación final (*“en los términos previstos en este artículo”*) donde hallaríamos la clave a esa limitación, dado que la redacción previa a la LRSAL hablaba en términos mucho más genéricos.

Y es que el artículo 25.2 de la LRBRL acota las competencias de los municipios enumerando la lista de materias que aquellos tendrán de forma propia, y estableciendo exigencias en los apartados 3 y 4 del mismo artículo sobre la legislación sectorial atributiva. La reforma de la cláusula de capacitación general supuso que materias como empleo, juventud o comercio se viesan afectadas en cuanto al servicio que los municipios venían prestando en esta área.

b) Competencias propias

Las competencias propias (artículo 7.2 de la LRBRL) son aquellas que las leyes estatales y autonómicas adjudican a las Entidades Locales con su consiguiente titularidad. Estas son ejercidas con autonomía, responsabilidad y coordinación⁴³:

- a) Con autonomía, hablamos de que son ejercidas por los propios organismos municipales (o entes dependientes) siendo su estructura y organización determinadas por la Corporación municipal.
- b) Respecto a la responsabilidad, nos referimos a que los actos enmarcados en estas competencias se encuentran tan sólo sometidos a un sistema normativo.
- c) En cuanto a la coordinación con otras administraciones, nos encontramos con diversos instrumentos como los instrumentos de cooperación bilateral y paccionada del

⁴³ SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Principios de Derecho Administrativo General I*. 5ª ed., Madrid: Iustel (2018). Pág. 472



artículo 57 de la LRBRL (a través de libres acuerdos entre las partes), las fórmulas orgánicas de cooperación del artículo 58 (mediante la creación de órganos de colaboración), las técnicas de planificación sectorial del artículo 59 (mediante planes sectoriales) o las técnicas de procedimientos conjuntos o mixtos del artículo 62 (donde la decisión final corresponde a un ente territorial pero se da participación a entes locales interesados).

Si bien esta es la visión general de las competencias propias de las Entidades Locales, para una visión más concreta de las mismas debemos establecer una diferenciación entre las competencias propias de los municipios y las competencias propias de las provincias (Diputación o entidad equivalente).

Si bien dijimos que el artículo 25.1 de la LRBRL contenía la cláusula de capacitación general modificada por la LRSAL de 2013, también mencionamos que el artículo 25.2 contiene las competencias propias del municipio, siendo estas algunas tales como urbanismo, medio ambiente, abastecimiento de agua, infraestructura viaria, información sobre personas en situación o riesgo de exclusión social...

En cambio, el artículo 36 de la LRBRL recogería las competencias propias de las Diputaciones (o entidades similares) atribuidas por el Estado y las Comunidades Autónomas, encontrándonos competencias tales como la coordinación de los servicios municipales; la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios (especialmente los que cuentan con menor capacidad económica y de gestión); servicios públicos de carácter supramunicipal... etc.

c) Servicios mínimos

Resulta de vital importancia diferenciar entre competencias y servicios mínimos obligatorios. Aunque todos los servicios mínimos son competencias municipales, no todas las competencias municipales resultan ser servicios mínimos. La clave se encuentra en el carácter obligatorio de prestación municipal de los servicios mínimos.

La regulación de estos servicios mínimos se halla inserta en el artículo 26 de la LRBRL, donde no sólo se mencionan concretamente las áreas que engloban esos servicios,



sino que se establecen diferenciaciones entre Municipios según su número de habitantes, dado que las necesidades de los residentes en grandes Municipios varían respecto de los pequeños. Por citar un ejemplo, en todos los Municipios debe darse el servicio de “*alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas.*”

Además, el mismo artículo desarrolla lo respectivo a las Diputaciones: *la Diputación propondrá, con la conformidad de los municipios afectados, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la forma de prestación, consistente en la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas. Para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera. Cuando el municipio justifique ante la Diputación que puede prestar estos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la Diputación provincial o entidad equivalente, el municipio podrá asumir la prestación y coordinación de estos servicios si la Diputación lo considera acreditado. Cuando la Diputación o entidad equivalente asuma la prestación de estos servicios repercutirá a los municipios el coste efectivo del servicio en función de su uso. Si estos servicios estuvieran financiados por tasas y asume su prestación la Diputación o entidad equivalente, será a ésta a quien vaya destinada la tasa para la financiación de los servicios.* Es decir, lo que se busca es una especie de asunción de responsabilidad por parte de la Diputación, una mayor efectividad y un menor coste del servicio, si es que este resulta menos costoso, al Municipio o a la Diputación (o entidad equivalente) indistintamente.

Por último, el artículo señala que “*la asistencia de las Diputaciones o entidades equivalentes a los Municipios, prevista en el artículo 36, se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos*”, o lo que es lo mismo, se otorga una prevalencia de los servicios mínimos sobre el resto de posibles competencias cuando sea necesaria la asistencia de la Diputación al Municipio

d) Competencias delegadas

Aunque como ya indicamos se mencionen para las Entidades Locales en el artículo 7.3 de la LRBRL, la auténtica regulación y requisitos se hallan insertos en el artículo 27 de la LRBRL para los Municipios y en el artículo 37 de la LRBRL para las Diputaciones. Esta



técnica también puede ser regulada por la legislación autonómica de desarrollo de la LRBRL o lo que establezca la norma concreta que la opere.

Si dirigimos la mirada al artículo 27, este epígrafe reseña que la delegación de competencias del Estado o Comunidad Autónoma hacia el Municipio debe buscar una mejor eficiencia de la gestión pública, eliminando duplicidades y respetando la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, contando para ello con una necesaria memoria económica. Además, el mismo artículo regula casos como el uso de criterio homogéneos cuando la delegación sea en dos o más municipios de la misma provincia (pudiendo solicitar la Administración delegante la coordinación y seguimiento de la Diputación). Además, en este artículo también incluye una lista de las posibles competencias objeto de delegación, la necesaria aceptación del Municipio, el control y dirección de la Administración delegante, la necesaria financiación de la delegación, la posible revocación o renuncia y los límites legales de la delegación (legislación estatal y autonómica).

El artículo 37 de la LRBRL trata las delegaciones sobre las Diputaciones, dividiéndolas en tres apartados: un primer apartado sobre la delegación de Comunidades Autónomas a las Diputaciones (*“la gestión ordinaria de servicios propios en los términos previstos en los Estatutos correspondientes”*), un segundo apartado sobre las delegaciones del Estado a las Diputaciones [*“previa consulta e informe de la Comunidad Autónoma interesada (...) competencias de mera ejecución cuando el ámbito provincial sea el más idóneo”*], y un tercer apartado que aclara que *“el ejercicio por las Diputaciones de las facultades delegadas se acomodará a lo dispuesto en el artículo 27”* de la misma LRBRL.

e) Competencias distintas de las propias y delegadas

El artículo 7 de la LRBRL se vio modificado por la LRSAL de 2013, quedando de tal forma que la nueva clasificación competencial establecería 3 tipos diferenciados: las competencias propias, las competencias delegadas y las competencias que no son ni propias ni delegadas. A este tercer tipo que tratamos en este epígrafe y que encuentra su regulación específica en el artículo 7.4 de la LRBRL se le conocía como “competencias impropias” hasta la censura que del mismo hizo el Consejo de Estado sobre este en su dictamen del 26 de junio de 2013, dejando en su lugar un término bastante más impreciso como el de “competencias distintas” de las ya existentes (propias y delegadas).



Estas competencias distintas no necesitan ser otorgadas ni por el Estado ni por las Comunidades Autónomas, y solo son ejercitables por las Entidades Locales cuando, según el artículo 7.4 de la LRBRL, concurren estas dos circunstancias: que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera de la Hacienda municipal y que no se incurra en ejecución simultánea de esa competencia con otra Administración.

Las Entidades Locales, para ejercer estas competencias, necesitan de dos informes previos vinculantes: de la Administración competente a razón de la materia que señale la inexistencia de duplicidad, y otro de la Administración con tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias, siendo el dictamen de ambos informes vinculante.

Todo ello resulta coherente con uno de los propósitos principales de la LRSAL: que las Entidades Locales no asuman competencias que no les atribuya la ley y para las que no tengan una adecuada financiación. Este fin es observable en la supresión que esta ley hizo sobre el artículo 28 de la LRBRL que contemplaba justamente que las Entidades Locales pudiesen asumir actividades complementarias a otras actividades encuadradas en las diferentes Administraciones Públicas.

Es decir, a modo de resumen, tras la LRSAL de 2013 las Entidades Locales no pueden ejercer competencias no atribuidas como propias o delegadas, pero sí podrán ejercer aquellas que estuviesen prestando y encajasen sobre los supuestos ya mencionados del 7.4 de la LRBRL: si el Ayuntamiento ejerciese esas competencias no atribuidas deberá justificar con el correspondiente expediente que no se pone en riesgo la sostenibilidad financiera de la Hacienda municipal y no se da duplicidad o ejecución simultánea con otra Administración.

6.2 Relaciones interadministrativas de las Entidades Locales

Si bien tratamos las relaciones interadministrativas a través de los principios de colaboración, cooperación y coordinación, reciben un mejor encaje el tratar esas relaciones con una visión acotada a las Entidades Locales en el presente capítulo.



La base jurídico-normativa sobre la que operan las relaciones interadministrativas de las Entidades locales, además del Título III de la LRJSP, se regulan por la LRBRL (Título V, Capítulo II y Título IX, especialmente preceptos como el artículo 10 o el artículo 36) y el TRRL (Capítulo II de su Título V).

El artículo 55 de la LRBRL dispone que *“para la efectiva coordinación y eficacia administrativa, la Administración General del Estado, así como la Administraciones autonómica y local, de acuerdo con el principio de lealtad institucional, deberán en sus relaciones recíprocas”* actuar en sentido similar a lo que marca el artículo 141.1 LRJSP. El artículo 56 LRBRL, en cambio, se refiere a los deberes de información de las Entidades locales para con las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas.

La propia LRBRL, en su Título IX, dispone de instrumentos orgánicos estatales de cooperación en materia de Administración Local: la Comisión Nacional de Administración Local (formado por representantes de las entidades locales y de la Administración General del Estado) y el Instituto de Estudios de Administración local (investigación, estudio, información y difusión sobre las materias que afectan a la Administración local y la selección, formación y perfeccionamiento de funcionarios de las entidades locales).

En materia de relaciones interadministrativas de la Administración local tiene gran peso la distribución de competencias de las Entidades Locales cuando se trata de competencias delegadas por otras Administraciones Públicas territoriales, tema que ya hemos tratado.

En la cuestión de la delegación de competencias por parte de otras Administraciones públicas territoriales se definen límites y condiciones a esta delegación que se refieren a que la Administración tiene amplias facultades de coordinación y control de la aplicación de la competencia que haya delegado.



7. JURISPRUDENCIA

En el presente y último apartado de este trabajo pasaremos a desarrollar algunas sentencias en concreto que, ya fuesen polémicas por su enorme calado político o por su importancia en materia jurídico-competencial, deben ser tenidas en cuenta (además de aquellas que se han ido señalando a lo largo del texto) y analizadas pormenorizadamente para abordar el tema de las competencias.

a) STC 31/2010

Más conocida como “la sentencia sobre el Estatuto de Cataluña”, representando un papel marcadamente político, establece un punto de referencia clave en el proceso independentista catalán vivido en los últimos años, siendo para muchos analistas políticos el inicio de esta andadura nacionalista.

Esta resolución judicial representa el punto final a un largo debate jurídico iniciado por el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Partido Popular en 2006 sobre 114 de los 223 artículos que conformaban el Estatuto de Cataluña de 2006. Si bien esta sentencia tiene relevancia en el ámbito competencial que aquí nos ocupa, su fama se debe más por lo que la resolución judicial representó (y aún representa) para el conjunto de la política española, siendo claves en este sentido las menciones en el propio Estatuto a Cataluña como nación, las cuales el Tribunal Constitucional calificó como ineficaces jurídicamente. Si bien destaca la palabra “inconstitucionalidad”, esta sólo resulto parcial, es decir, de determinados artículos, no del Estatuto en su totalidad, aunque la notoriedad resultase ser de los artículos marcados como inconstitucionales.

Lo que esta sentencia plantea es una cuestión de correspondencia o compatibilidad entre un Estatuto de Autonomía y la Constitución, es decir, un problema de interpretación constitucional, puesto que el iter constitucional no culmina en la sanción del texto por el cuerpo electoral autonómico, sino en la sentencia del Tribunal Constitucional en caso de recurso⁴⁴.

⁴⁴ SOLOZÁBAL, Juan José *El Estatuto de Cataluña ante el Tribunal Constitucional*, Teoría y Realidad Constitucional, n°24(2009).



Volviendo al tema principal de este trabajo, esta resolución judicial supone una importancia capital en el asunto competencial debido a que dedica sus fundamentos jurídicos 3 a 6 a señalar el contenido posible de los Estatutos de Autonomía y sus límites, tratando a su vez otros tales como la subordinación de estos a la Constitución, junto con su función constitucional y su posición en el sistema de fuentes.

Comenzando por la última de las anteriores menciones, es decir, la del sistema de fuentes, los Estatutos se integran en el ordenamiento jurídico español como un tipo concreto de ley estatal, la ley orgánica⁴⁵, relacionándose así con otras normas según los criterios de ordenación jerárquicos y competenciales. La ley orgánica resulta así inferior jerárquicamente a la Constitución y superior a las normas infra legales dictadas en el ámbito de su competencia propia⁴⁶, siendo esta por lo tanto la posición del Estatuto.

En cuanto a su función constitucional, los Estatutos de Autonomía se basan en la creación de sistemas normativos autónomos subordinados jerárquicamente a la Constitución⁴⁷ y ordenados por el criterio de competencia, resultando ser una norma institucional básica (art. 147.1 de la CE) y una norma de garantía de la indemnidad del sistema autonómico.

La inconstitucionalidad por infracción de un Estatuto en realidad es una infracción de la propia Constitución siendo esta la única norma capaz de atribuir (por sí misma o por remisión) la competencia necesaria para producir normas válidas. La función de atribución competencial del Estatuto se manifiesta en su propio ámbito privado de normación y en el poder perfilar el ámbito de normación del Estado recogido en el artículo 148 de la CE.

Respecto a la subordinación a la Constitución, los Estatutos son disposiciones normativas expresión no de un poder soberano, pero sí de una autonomía cuyo fundamento se halla en la propia Constitución, sirviendo esta de marco para su potestad

⁴⁵ Arts. 81.1 y 147.3 de la CE para su aprobación y reforma

⁴⁶ STC 31/2010, de 28 de junio [REC 8045-2006] f.j. 3

⁴⁷ STC 31/2010, de 28 de junio [REC 8045-2006] f.j. 4



legislativa⁴⁸. El Ordenamiento Jurídico español se basa en la unidad de la Constitución, siendo el Estatuto reflejo de la diversidad que la propia Constitución permite⁴⁹ y que deriva en el ya mencionado carácter político de las propias Comunidades Autónomas.

El tema capital tratado en esta resolución judicial es el contenido que un Estatuto de Autonomía puede albergar, diferenciando esta sentencia entre un contenido necesario, un contenido suficiente y un contenido adicional⁵⁰, así como de un contenido explícito e implícito⁵¹.

El contenido necesario estaría directamente relacionado con lo dispuesto en el artículo 147.2 de la CE (denominación, territorio, organización institucional y competencias), contenido que también puede ser considerado como suficiente. A este se debería sumar entonces un contenido posible o adicional, como aquel que recoge la cooficialidad de las lenguas españolas (artículo 3.2 de la CE) o el reconocimiento de banderas y enseñas propias (artículo 4.2 de la CE).

Señalados estos, la novedad de la presente resolución es la distinción que presenta y añade de un contenido explícito (los ya señalados debido a su cabida constitucional en el artículo 147.2 y restantes) junto con otro implícito que podríamos observar en el artículo 147.1 de la CE y que sería consecuencia del autogobierno, la autoorganización y la identidad de las Comunidades Autónomas, siendo esto muy dispar, pero con los límites establecidos por la Constitución (como las leyes específicas).

Este mismo criterio puede apreciarse en otras resoluciones del Tribunal Constitucional, como la sentencia 247/2007, concretamente en su fundamento jurídico duodécimo: los Estatutos de Autonomía pueden incluir no sólo lo que la Constitución determine, sino también otras cuestiones derivadas del artículo 147 de la CE sobre funciones, poderes e instituciones autonómicas tanto en su dimensión material como

⁴⁸ STC 31/2010, de 28 de junio [REC 8045-2006] f.j. 3

⁴⁹ STC 31/2010, de 28 de junio [REC 8045-2006] f.j. 4

⁵⁰ STC 31/2010, de 28 de junio [REC 8045-2006] f.j. 4

⁵¹ STC 31/2010, de 28 de junio [REC 8045-2006] f.j. 5



organizativa, además de las relaciones de esas instituciones con otros poderes públicos y con los ciudadanos.

En cuanto a la última de las menciones sobre los límites del contenido de los Estatutos, la sentencia diferencia entre límites cuantitativos y límites cualitativos⁵². Respecto al primero, aunque la densidad normativa aceptable en un Estatuto no es determinable, resulta necesario orden cuantitativo debido a la especial rigidez del Estatuto, lo que supondría restricciones al derecho a la participación política de los poderes instituidos si el Estatuto regulase aspectos en gran detalle o en gran exceso. Por su parte, en cuanto a los límites cualitativos, estos serían aquellos que definen toda la diferencia de concepto, naturaleza y cometido entre la Constitución y el Estatuto, particularmente, la definición de categorías y conceptos constitucionales, como la propia definición de la competencia, la cual sólo corresponde a la Constitución en suma con la interpretación del Tribunal Constitucional.

En definitiva, lo que esta resolución señala es la impropiedad de la atribución de exclusividad a las definiciones competenciales estatutarias, es decir, que los pronunciamientos estatutarios a favor de los poderes autonómicos no pueden impedir al Estado la afirmación de sus competencias estatales sobre la misma materia, aunque por su parte el Estatuto sí pueda contemplar la actuación autonómica en ejercicio de una competencia estatal por el principio de colaboración autonómica⁵³.

Por finalizar, observamos cómo la sentencia del Estatuto de Cataluña, más allá de la polvareda política provocada, marca un antes y un después en lo referente a las competencias autonómicas recogidas en los Estatutos autonómicos y su relación con las competencias estatales, además de señalar el contenido, posición y límites de todo Estatuto autonómico.

⁵² STC 31/2010, de 28 de junio [REC 8045-2006] f.j. 6

⁵³ SOLAZÁBAL, Juan José. “La Sentencia sobre el Estatuto de Cataluña: una visión de conjunto”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 151, 2011



b) STC 76/1983

Nos encontramos ante la sentencia sobre el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), una sentencia esperada debido a que es conocida como la sentencia sobre la organización territorial de una España que aún se hallaba en los primeros años de una joven democracia, lo que conlleva que toda resolución de interpretación constitucional por parte del Tribunal supusiese un enorme precedente a tener en cuenta en las primeras fases de asentamiento del Estado de las Autonomías. Esta ley venía a prever la transferencia de competencias de forma progresiva según la capacidad de cada Autonomía, teniendo como meta la equiparación de unas y otras. La Generalitat de Cataluña junto con el Gobierno Vasco y los partidos políticos Convergencia i Unió y Partido Nacionalista Vasco recurrieron la ley considerando su inconstitucionalidad dado que los Estatutos no debían estar limitados por ley estatal.

El Tribunal Constitucional negó el carácter orgánico y armonizador de la LOAPA, provocando la inconstitucionalidad de 14 de sus 38 artículos, aunque aquellos que sí pasaron el filtro de constitucionalidad sirvieron para formar la Ley 12/1983 de Proceso Autonómico (sin carácter armonizador ni orgánico). Tras esta sentencia, la opinión pública del momento entendió lo que significaba que nuestro Estado gozase de un intérprete máximo de la Constitución el cual disfruta y necesita de independencia en su labor y cuyas decisiones judiciales son de obligado acatamiento.

La estructura argumental de los fundamentos jurídicos de esta sentencia es sencilla: la constitucionalidad o no de la ley que aquí se somete a juicio depende de su carácter orgánico y armonizador, además de los límites intrínsecos de la potestad legislativa del Estado.

Si bien fundamentos jurídicos de esta sentencia como el segundo (ratificación de la concepción material o competencial de la Ley orgánica) o el quincuagésimo primero (juicio de constitucionalidad del proyecto previo al fallo), la importancia para el presente trabajo radica en el fundamento jurídico tercero. Este último fundamento resulta clave puesto que fija la doctrina del Tribunal Constitucional respecto de las Leyes armonizadoras (art. 150.3



de la CE)⁵⁴. El hecho de que una ley como la LOAPA se califique armonizadora implica que la presente legislación hubiese resultado prevaleciente sobre las disposiciones normativas autonómicas incluso en competencias exclusivas de estas.

El concepto de “interés general” da significado a la armonización, aunque a su vez da significado a conceptos opuestos como el de “reserva de competencias estatales” (art. 149.1 de la CE). Es decir, no sirve apreciar el interés general por parte del legislador si ese mismo interés puede ser atendido por las posibilidades ordinarias que ya ofrece la propia Constitución en su articulado.

El fundamento jurídico tercero viene a relatar que es sólo cuando el legislador estatal carece de título competencial específico es cuando este puede acudir a la norma de cierre del sistema del 150.3 de la CE, puesto que las normas de armonización complementan y no suplantán las previsiones constitucionales. Es vital este posicionamiento dado el examen que el Tribunal hace del proyecto que en este caso se evalúa: el legislador estatal disponía de “expresa atribución constitucional” (principalmente, en el artículo 149.1. 18ª de la CE), por lo que el carácter armonizador de esta ley no puede entenderse ni del texto en su conjunto ni de ninguno de sus artículos.

Además, el Tribunal también aclara en esta sentencia que las Cortes Generales no tienen la potestad de interpretar la Constitución (por la lectura que el legislador hace a través de la LOAPA de su Título VIII), así como que "la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales" no exige la igualdad de techos competenciales autonómicos, dado que el régimen autonómico supone un equilibrio entre la homogeneidad y diversidad del estatus jurídico-público de sus entidades territoriales.

En definitiva, la declaración de inconstitucionalidad de los artículos de la LOAPA en esta resolución judicial supuso una renegociación parlamentaria y legislativa de la

⁵⁴ VILLALON, Pedro Cruz. “¿Reserva de Constitución? Comentario al Fundamento Jurídico cuarto de la sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto, sobre la LOAPA”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 9, 1983



conducción y marco legal del proceso autonómico que se fraguaba en ese momento, contando con más fuerzas políticas que aquellas que en un primer momento aprobaron la ley que en esta sentencia es objeto de debate.

c) STC 32/1981

Nos encontramos ante la resolución judicial que supone la clave de bóveda del Tribunal Constitucional en cuanto al reconocimiento de la garantía constitucional de la autonomía local, con especial incisión en las competencias municipales. Como en otros apartados hemos tratado, el artículo 137 de la CE garantiza la autonomía de los municipios y provincias para la gestión de sus intereses, incluyendo aquí las islas que, aunque mencionadas en el artículo 141.3 de la CE, constitucionalmente no se les reconocía expresamente la autonomía, aunque la jurisprudencia⁵⁵ del Tribunal Constitucional ha aclarado que esa garantía también las alcanza.

Autonomía significa, a grandes rasgos, instituciones de autogobierno, competencias y recursos económicos para ejercer esas competencias, cuestiones mencionadas en los artículos 140, 141 y 142 de la CE. Sin relatar de forma exacta qué competencias serían propias del régimen local, este asunto queda de mano del legislador, con especial referencia al artículo 149.1. 18ª de la CE, que reserva la competencia exclusiva sobre las bases de régimen jurídico de (todas) las Administraciones Públicas al Estado.

Teniendo en cuenta esta situación y dado el debate suscitado, como tal la garantía de la autonomía local se asienta (y aparece por primera vez) en la presente sentencia que venimos a analizar, todo ello a cuenta de la autonomía provincial. Esta resolución judicial surge por un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra la Ley de Cataluña 6/1980, la cual regulaba la transferencia urgente y plena de las diputaciones catalanas a la Generalitat, vaciando así de competencias a esas mismas diputaciones.

Es en el fundamento jurídico tercero donde el Tribunal Constitucional fijaría los límites de garantía institucional de la autonomía provincial, delimitando el contenido de

⁵⁵ STC 132/2012, de 19 de junio [REC 6433-2000] f.j. 3



esta en negativo⁵⁶(ya que se trataba de un vaciamiento competencial): el legislador podría disminuir o incrementar las competencias provinciales, pero no eliminarlas, además de que si se llevase a cabo un debilitamiento tal solo podría hacerse “con razón suficiente y nunca en daño del principio de autonomía”. Es en este mismo fundamento jurídico donde se señala una reseña que previamente ya hemos mencionado en este trabajo: la autonomía de provincias y municipios es administrativa, frente a las Comunidades Autónomas, que es política.

Pero el Tribunal Constitucional no se queda ahí, sino que en el fundamento jurídico cuarto delimita en positivo⁵⁷: no hay como tal un listado de competencias concretas, pero sí existe un derecho de la comunidad local a participar con sus propios órganos en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, para lo cual sus órganos representativos deben estar dotados de las potestades sin las cuales ninguna actuación autónoma es posible. Es decir, una tesis más funcional que material: no hay competencias concretas, pero sí el derecho a participar e intervenir en los asuntos que atañen a las entidades locales (lo que desemboca en el problema de establecer criterios para saber cuál debe ser el grado de participación).

En el fundamento jurídico quinto se establece que “la garantía es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado”, correspondiendo así al mismo Estado el fijar principios y criterios de aplicación general (sin perjuicio del espacio legislador de las Comunidades Autónomas), interpretando así expansivamente el artículo 149.1.18ª de la CE.

Visto lo cual, es momento adentrarnos en qué supone esa autonomía local en el plano competencial. La LRBRL establece el sistema de atribución de competencias en 1985

⁵⁶ CIDONCHA MARTÍN, Antonio. “La garantía constitucional de la autonomía local y las competencias locales: un balance de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”. *Cuadernos de Derecho Local*. Pág. 18

⁵⁷ CIDONCHA MARTÍN, Antonio. “La garantía constitucional de la autonomía local y las competencias locales: un balance de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”. *Cuadernos de Derecho Local*. Pág. 76



e incluye directamente las premisas que se desprenden y venimos relatando de esta resolución judicial. Sin ir más lejos, el criterio rector del “derecho de intervenir” en los asuntos que atañen a la propia entidad local se hallaría ya en el artículo 2.1 de la LRBRL, aunque este mismo criterio se complementaría con artículos como el 4 de la LRBRL (potestades administrativas que corresponden a las entidades locales) o el artículo 7 de la LRBRL (los modos ya vistos de ejercer las competencias locales: propias y delegadas), aunque también en los artículos 25 y siguientes de la misma LRBRL (capacidad para actuar, núcleo competencial mínimo, competencias “impropias” o distintas...).

Ese sistema competencial recogido por la LRBRL, como previamente hemos señalado, se ve modificado por la LRSAL de 2013, la cual busca la estabilidad presupuestaria, racionalizando o recortando las posibles competencias municipales (aunque reforzando las diputaciones provinciales).

En definitiva, la garantía constitucional recogida en esta sentencia fue útil para defender la autonomía local frente a su vaciamiento competencial hecho por las Comunidades Autónomas⁵⁸, aunque con el paso del tiempo y con la autonomía local ya recogida legalmente en la LRBRL, los problemas fueron otros, tales como preservar la propia esfera competencial local.

Aun así, y este es el apunte con el que nos debemos quedar de la presente resolución, esta supone el inicio de la construcción de la autonomía local desde las instancias judiciales, lo que abrió el camino a legislar en positivo sobre la misma, conociendo de antemano cuál era el criterio interpretativo del Tribunal Constitucional.

⁵⁸ CIDONCHA MARTÍN, Antonio. “La garantía constitucional de la autonomía local y las competencias locales: un balance de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”. *Cuadernos de Derecho Local*, nº 45 (2017). Pág. 76



CONCLUSIONES

El presente trabajo ha tenido como objetivo analizar y desarrollar el marco competencial básico de nuestro ordenamiento jurídico. Primero hemos establecido una imagen que reflejase correctamente la estructura de nuestra Administración Pública y de lo que supone el concepto de competencia, lo que nos ha servido para introducir los límites jurídicos y legales, límites que se ven revestidos de una serie de principios que bien podríamos calificar como pilares de la acción y función administrativa española.

Comenzamos este trabajo aludiendo a la dificultad que entrañaba el tema objeto de este trabajo, debido a que en demasiadas ocasiones se ha visto privado de su carácter netamente jurídico y se ha visto envuelto en polémicas de confrontación partidista o ideológica.

Es cierto, de forma evidente, que el marco competencial que hemos venido desarrollando implica tener una visión global de conformación del Estado con el que muchos no están dispuestos a casar, pero que sin embargo han supuesto los años de mayor estabilidad democrática e inclusión territorial de la historia reciente de nuestro país. La historia de España en estos últimos 40 años de periodo constitucional, en cuanto a la integración de sus diversas identidades, es una historia de éxito dada la situación de autoritarismo y centralismo extremo que el régimen franquista dejó como legado. Es cierto que no es una historia inacabada, pues el Derecho es un instrumento de cambio social que reacciona tarde: hablamos de una disciplina estática que se adapta al marchamo de los tiempos: España necesita reformas estructurales en su conformación territorial y administrativa urgentes que precisan de grandes consensos y legisladores dispuestos a encauzar este debate con el mayor rigor y disposición posible.

Las divergencias y desigualdades territoriales de nuestro país suponen un grave elemento de tensión entre regiones, muchas veces forzando los propios instrumentos y mecanismos jurídicos con los que contamos, cuestión que, aunque resulta capitalizada por



el debate entorno al Estado de las Autonomías, también compele de forma directa a las Entidades Locales.

La Constitución, y toda la normativa que la prosigue, cuenta con herramientas a su alcance para una mejor equidistribución territorial, en el plano económico y competencial. En los últimos tiempos, también debido a la situación política, hemos podido observar cómo principios consagrados en nuestro texto constitucional tales como la solidaridad interterritorial o la lealtad institucional pasan a ser cuestionados por instituciones que movidas por intereses políticos fuerzan el entramado competencial hasta límites desconocidos, lo que puede dar lugar a agravios comparativos.

Además, la reciente y actual crisis sanitaria de la Covid-19 ha puesto a prueba la resistencia tanto de la acción de las Administraciones como del control jurisdiccional a sus decisiones, dando como resultado un balance con pros y contras. En cuanto a los pros, se ha reforzado la gobernanza multinivel que ya mencionábamos en la introducción, haciendo que el proceso de toma de decisiones haya sido muchas veces compartido, y tomando constancia la ciudadanía de la importancia y poder de la Administración Pública. Por otro lado, esa cogobernanza debe seguir dándose una vez pasada la situación de emergencia, buscando una mayor eficacia en la actuación de la Administración y sin dejar en un mero espejismo la labor de estos meses.

Centrándonos ahora en las Entidades Locales, la única manera de llevar a cabo una descentralización real hacia estos entes pasa por una voluntad decidida del legislador para una mayor participación en la organización y gestión de los servicios públicos, dado que aún nos encontramos ante un sistema de distribución competencial débil. Es necesario empujar esta cuestión dando un nuevo significado al concepto de la autonomía local (con importancia capital de la cláusula general de atribución de competencias del artículo 25.1 de la LRBRL). Además, se hace necesaria una toma en consideración real de la Carta Europea de Autonomía Local en conjunción con un nuevo Pacto Local de Estado (en relación con posibles pactos autonómicos), un nuevo pacto que comprometa a los grupos políticos con representación local y que permita intervenir de forma efectiva a las Entidades Locales en el cierre del modelo de Estado de las Autonomías, siendo uno de los primeros y principales puntos a tratar el gasto total de las Entidades Locales en toda la Administración Pública, el



cual ha aumentado en el plano autonómico pero se mantiene en mayor medida inamovible en el local.

En definitiva, como conclusión final, observamos cómo el debate entorno a las competencias de las diversas Administraciones Públicas de nuestro país no ha cesado ni debe cesar debido a que nuevos panoramas y retos se abren en un futuro para el conjunto de las Administraciones Públicas, retos que ya son una realidad como la progresiva digitalización y los nuevos campos a regular y administrar que se abren con ella. Debemos encaminarnos hacia un modelo más descentralizado (mayor importancia del principio de subsidiariedad) que se acerque aún más al ciudadano, pero que a su vez esa descentralización no sea ni mucho menos herramienta u objeto para aumentar las desigualdades o privilegios entre las regiones de nuestro país, estableciendo así un marco que sirva como base del buen gobierno, y por lo tanto, de la mayor eficacia posible a la acción de “nuestra Administración”, con toda la fuerza y énfasis posible en esa primera persona del plural.



BIBLIOGRAFÍA, WEBS Y DOCUMENTOS

- Bello Paredes, Santiago A., “*Las competencias locales: balance de situación*”. REALA, n° extraordinario (2015). Disponible en: <https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/view/10219/10705>

- Cidoncha Martín, Antonio. “*La garantía constitucional de la autonomía local y las competencias locales: un balance de jurisprudencia del Tribunal Constitucional*”. Cuadernos de Derecho Local, n° 45 (2017). Disponible en: https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1821/03_CIDONCHA_P12_P101_QDL_45.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- Congreso de los Diputados- Índice sistemático de la Constitución Española- Artículos y sinopsis sobre su desarrollo y explicación. Disponible en: <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/index.htm>

- Cosculluela Montaner, Luis. *Manual de Derecho Administrativo*. 28ª ed., Pamplona: Thomson Reuters (2017)

- Departamento de Asuntos Económicos y Europeos de CEOE. “*El traspaso de competencias en el sector público*.” Madrid (2006). Disponible en: <https://studylib.es/doc/5057585/el-traspaso-de-competencias-en-el-sector-p%C3%BAblico>

- Dirección general de los servicios jurídicos y coordinación territorial de la FEMP. “*Requisitos para el ejercicio de competencias distintas de las propias y delegadas tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013 de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)*”. Madrid (2014). Disponible en: [https://www.fempclm.es/files/portalcontenidos/919/documentos/competenciasimpropias\(1\).pdf](https://www.fempclm.es/files/portalcontenidos/919/documentos/competenciasimpropias(1).pdf)



- El País (1983): “*La resaca de la LOAPA*”. Disponible en: https://elpais.com/diario/1983/08/16/opinion/429832801_850215.html [consulta en 8/8/2021]
- El País (2020): “*Cogobernanza, un término redundante*”. Disponible en: <https://elpais.com/opinion/2020-05-13/cogobernanza-un-termino-redundante.html> [consulta: 22/8/2021]
- Esteve Pardo, José. *Lecciones de Derecho Administrativo*. 9ª ed., Madrid: Marcial Pons (2019)
- Fernández Farreres, Germán. *Sistema de Derecho Administrativo I*. 4ª ed., Pamplona: Thomson Reuters (2018)
- Font i Llovet, Tomás. “*La Carta Europea de Autonomía Local: hacia un nuevo impulso*”. Observatorio de Derecho Público (2019). Disponible en: <https://idpbarcelona.net/la-carta-europea-autonomia-local-hacia-nuevo-impulso/>
- García Aranda, Santiago. “*La autonomía local en la doctrina y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*”. Revista de Derecho UNED. nº18, (2016). Disponible en. http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:RDUNED-2016-18-5035/Autonomia_local.pdf
- Lliset Borrel, Francisco: “*La vicariedad en el ejercicio de la función administrativa*”. Revista de administración pública, nº 80 (1976). Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1102218>
- Lorenzo de Membiola, Juan B., “*Los principios de Eficacia y Organización en la Estructura de la Administración Pública*” Universidad de La Rioja (2004). Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/975390.pdf>



- Míguez Macho, Luis. *“El sistema de las competencias locales ante el nuevo pacto local”*. REAL, n°289 (2002). Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/317194076_EL_SISTEMA_DE_LAS_COMPETENCIAS_LOCALES_ANTE_EL_NUEVO_PACTO_LOCAL
- Portal de Rendición de Cuentas: *“¿Qué competencias tiene una Entidad Local?”*. Disponible en: <https://www.rendiciondecuentas.es/es/informaciongeneral/entidadeslocales/CompetenciasEntidad.html>
- Santamaría Pastor, Juan Alfonso. *Principios de Derecho Administrativo General I*. 5ª ed., Madrid: Iustel (2018).
- Solozábal, Juan José. *“El Estatuto de Cataluña ante el Tribunal Constitucional.”* Teoría y Realidad Constitucional, n° 24 (2009). Disponible en: <http://espacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:TeoriayRealidadConstitucional-2009-24-10002/PDF>
- Souvirón Morenilla, José María. *“Competencias propias y servicios mínimos obligatorios de los municipios en la reciente reforma del régimen local básico”*. Cuadernos de Derecho Local, n°34 (2014). Disponible en: http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1529/08_SOUVIRO_N_P80_97_QDL_34.pdf?sequence=1
- Villalon, Pedro Cruz. *“¿Reserva de Constitución? Comentario al Fundamento Jurídico cuarto de la sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto, sobre la LOAPA”*. Revista Española de Derecho Constitucional, n° 9 (1983). Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=249951>
- Zambonino Pulito, María: *La articulación de la gobernanza multinivel a través de técnicas orgánicas de colaboración, cooperación y coordinación*. Revista Aragonesa de Administración Pública, n° 52 (Zaragoza). Disponible en:



http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/189041/Zambonino_Pulito_Gobernanza_multinivel_52_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y

-Tornos Mas, Joaquín. *“La Sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007 y el Sistema Constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.”* REAF, nº 7 (octubre 2008). Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/39143275.pdf>



Las transferencias de competencias en la Administración Pública
