

UNA REVISIÓN DEL SISTEMA COMPETENCIAL Y PARTICIPATIVO INSTITUCIONAL EN BASE A LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Antonio Sanchez-Bayón

*Doctor en Derecho, en Economía, en Humanidades y en Teología
Profesor de Economía Aplicada en la URJC.*

RESUMEN

Este trabajo ofrece una síntesis del sistema competencial y participativo establecido en la Constitución española de 1978 (CE), cuyo estudio ayuda a mejorar las relaciones institucionales y asegura el correcto funcionamiento de sistema dado con el régimen de 1978. Se someten a contraste aquí una serie de premisas de estudio (resultado de la revitalización de la leyenda negra, aprovechada por las Comunidades Autónomas-CC.AA., para asumir más competencias de las correspondientes en el sistema competencial), como la paradoja estatal española y la paradoja de la colonización de los descolonizadores. En definitiva, se ahonda en el jugo competencial tipificado en la CE entre la Administración General del Estado (AGE o Estado) y las Administraciones Autonómicas, para proceder luego a analizar su desarrollo regulatorio e interpretativo, acerca de las relaciones competenciales entre los diversos niveles administrativos (incluidas las Administraciones Locales).

1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES: LECCIONES A RECORDAR

Dado el vacío doctrinal (o al menos su falta de actualización de la cuestión pese al auge del problema), se retoma aquí la evaluación iniciada en trabajos previos (Sánchez-Bayón, 2016, 2017, 2019 y 2020; Sánchez-Bayón y Peña, 2021): se aborda cómo la actualización de la leyenda negra española (y con ella, el intento de cuestionamiento y deslegitimación de uno de los Estados más antiguos, como es el caso español), es impulsada esta vez desde dentro, desde las Comunidades Autónomas-CC.AA. (o sea, desde el propio Estado) para asumir más competencias de las establecidas en el marco constitucional (art. 148-149 CE), afectándose con ello al sistema competencial establecido en CE. Por ello, urge ofrecer una revisión sucinta del marco vigente del reparto competencial del régimen de 1978 (conectándose así con otras cuestiones como la transvaloración anti-occidental frente al marco regulatorio e institucional, vid. vídeos de saga Anti-Occidente en YouTube: [Antonio SANCHEZ-BAYON, PhD6 - YouTube](#)). En tal sentido, se recuerda aquí cuestiones tales como la paradoja de la colonización de los descolonizadores (desde la Adm. Rodríguez Zapatero y su proceso de abajamiento –poniendo al mismo nivel el Gobierno de España con el resto de Gobiernos autonómicos-, y la Adm. Sánchez y su proceso de elevación –poniendo al Gobierno de España al nivel de la Jefatura de Estado-, además de reconfigurándose su relación con las Adm. Autonómicas y Locales en manos de partidos independentistas y con una agenda anti-sistema, al mismo tiempo que se lleva a cabo un proceso revisionista de memoria histórica y descolonización de las instituciones, en cambio, no paran de incrementarse nuevos cargos y nombramientos en otras instituciones que deberían estar separadas del Ejecutivo, Sánchez-Bayón y Peña, 2021).

Por tanto, se ofrece aquí una síntesis del sistema competencial y participativo establecido por CE, con sus destacados desarrollos regulatorios e interpretativos (atendiendo a las premisas formuladas).

2. REPARTO COMPETENCIAL SEGÚN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 (CE)

2.1. Competencias de las Comunidades Autónomas (CC.AA.).

Las competencias que pueden asumir las CCAA se regulan en el art. 148.1 de la CE y en el 149.1 las competencias exclusivas del Estado.

El art. 149.3 establece que: Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido en exclusiva. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.

El art. 148.1 de la CE establece que: Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

1. Organización de sus instituciones de autogobierno.
2. Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local.
3. Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
4. Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio.
5. Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable.
6. Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.
7. La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.
8. Los montes y aprovechamientos forestales.
9. La gestión en materia de protección del medio ambiente.
10. Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales.
11. La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial.
12. Ferias interiores.
13. El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.
14. La artesanía.
15. Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma.
16. Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma.
17. El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma.
18. Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.
19. Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio.
20. Asistencia social.
21. Sanidad e higiene.
22. La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica.

Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149.

2.2. Competencias exclusivas del Estado-AGE (Art.149.1 CE)

El Estado-AGE tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

1. La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.
2. Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo.
3. Relaciones internacionales.
4. Defensa y Fuerzas Armadas.
5. Administración de Justicia.
6. Legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas.
7. Legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas.
8. Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del Derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial.
9. Legislación sobre propiedad intelectual e industrial.
10. Régimen aduanero y arancelario; comercio exterior.
11. Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación de crédito, banca y seguros.
12. Legislación sobre pesas y medidas, determinación de la hora oficial.
13. Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.
14. Hacienda general y Deuda del Estado.
15. Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica.
16. Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos.
17. Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.
18. 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.
19. Pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas.
20. Marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general; aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves.
21. Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación.
22. La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial.
23. Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La

legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.

24. Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma.
25. Bases de régimen minero y energético.
26. Régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos.
27. Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas.
28. Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas.
29. Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica.
30. Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.
31. Estadística para fines estatales.
32. Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum.

Cabe añadir que: sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas. Las materias no atribuidas expresamente al Estado-AGE por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas (cuestión que se ha evitado por la incorrecta interpretación y aplicación del art. 148 CE, dando lugar a las paradojas que se vienen citando).

3. RELACIONES ENTRE LAS ADMINISTRACIONES: ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, ADMINISTRACIONES AUTONÓMICAS Y ADMINISTRACIONES LOCALES

3.1. Visión de conjunto

La unidad del Estado (art. 1-2 CE) impone la consideración de que ninguna Administración Pública pueda ser considerada como un compartimiento estanco, y amparándose en su autonomía adoptar una política administrativa absolutamente independiente de la que puedan realizar otras Administraciones Públicas. Se opone a ello la consideración de la concurrencia de una pluralidad de intereses públicos en toda acción pública, algunos de ellos de naturaleza superior a la estrictamente local, y todos ellos necesitados de la correspondiente coordinación.

Por otra parte, la tradición jurídica europea derivada del centralismo impuesto por la concepción napoleónica de la organización administrativa del Estado, enfatizó la idea de una suerte de responsabilidad final del Estado en el cumplimiento de las funciones públicas, con independencia de cuál fuera la Administración Pública concreta que las ejerciera. De esta premisa se derivó el establecimiento de una serie de técnicas denominadas de tutela, que se ejercieron ampliamente en el Régimen anterior por la Administración del Estado frente a la local.

El modelo de Estado territorialmente descentralizado en el que está constitucionalmente reconocida y garantizada la autonomía local (art. 137 CE), ha dado respuesta de modo diferente a la

necesaria colaboración entre Administraciones Públicas y a la subsistencia de eventuales controles sobre la Administración local.

En primer lugar, ha debido tomar en consideración el que se ha denominado "carácter bifronte de la Administración local" (Sentencias del Tribunal Constitucional de 23 de diciembre de 1982, 31 de enero de 1991 y 12 de noviembre de 1993), por el que las relaciones de las Entidades locales no se dan exclusivamente con la Administración del Estado, sino también y si cabe con mayor intensidad con la Administración autonómica correspondiente. Pero, en todo caso, dicho carácter bifronte postula la intervención necesaria de la Administración del Estado y no sólo de la autonómica, como una superficial consideración de la Administración local como "materia" pudiera deducirse de la simple reserva competencial para el Estado de la legislación básica en la "materia" (artículo 149.1.18 de la C.E.). Al Estado también le incumbe la gestión que realizan las Administraciones locales, porque también ellas se insertan en la superior unidad estatal antes señalada, y porque la actividad de todas las Administraciones Públicas del Estado (como conjunto) debe ser coordinada entre todas ellas.

Tal y como afirma la STC 41/2016, de 3 de marzo, el régimen jurídico de los entes locales no es "intracomunitario" ni "extracomunitario", sino "bifronte", en consonancia con la estructura territorial de España (art. 137 CE), que concibe a municipios y provincias como elementos de división y organización del territorio del Estado. El Estado y las Comunidades Autónomas comparten la regulación del régimen local, sin perjuicio del espacio que uno y otras deben asegurar en todo caso a las normas locales en virtud de la garantía constitucional de la autonomía municipal (art. 140 CE), provincial (art. 141.2 CE) e insular (art. 141.4 CE).

Por un lado, el art. 149.1.18 CE permite al Estado regular parte del régimen local mediante normas de carácter básico y, por otro lado, a través de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas han asumido la competencia para completar esa regulación.

Así es, tal y como declara la STC 41/2016, de 3 de marzo, al poner de manifiesto el papel del Estado y de las CCAA en la configuración del régimen jurídico local, el Estatuto de Autonomía habilita, no una especie de complemento reglamentario, sino la configuración autonómica de políticas propias dentro de las coordenadas básicas que establezca el Estado. A su vez, el propio Estatuto, en tanto que "norma institucional básica" (art. 147.1 CE), puede contener las "líneas fundamentales o la regulación esencial" del régimen local en el ámbito territorial la Comunidad Autónoma", pero solo con el fin de "vincular al legislador autonómico" y respetando "en todo caso la competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del art. 149.1.18 CE, por cuanto la expresión 'bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas' engloba a las Administraciones locales".

Sin embargo, continúa señalando la STC 41/2016, las bases del régimen local responden esencialmente a dos cometidos. El primero es "concretar la autonomía local constitucionalmente garantizada para establecer el marco definitorio del autogobierno de los entes locales directamente regulados por la Constitución". A la vista de la controversia que aquí se plantea, importa destacar que el legislador básico, cuando desarrolla la garantía constitucional de la autonomía local, puede ejercer en uno u otro sentido su libertad de configuración, siempre que deje espacio a las Comunidades Autónomas y respete el derecho de la entidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración. Por eso una legislación estatal que, respetando aquellos límites, pretendiera reducir la autonomía local al mínimo constitucionalmente garantizado podría ser tan básica y legítima como la que tratara de ensancharla al máximo. Ambas soluciones se corresponden con los polos dentro de los que puede moverse el legislador básico del régimen local en el marco de un sistema constitucional basado en el principio democrático (art. 1 CE).

El segundo cometido de la legislación básica en esta materia es "concretar los restantes aspectos del régimen jurídico básico de todos los entes locales que son, en definitiva, Administraciones públicas". El art. 149.1.18 CE habilita al Estado para regular aspectos distintos de los "enraizados de forma directa en los arts. 137, 140 y 141 CE". Por eso "los límites que para el legislador autonómico se deriven

eventualmente del art. 149.1.18 CE pueden tanto venir impuestos en cuanto concreción de la garantía de la autonomía local, como pueden no estarlo”; “los imperativos constitucionales derivados del art. 137 CE, por un lado, y del art. 149.1.18 CE, por otro, no son coextensos”. El legislador básico puede establecer, en particular, la serie de “elementos comunes o uniformes” que requiera la satisfacción de “los intereses generales a los que sirve el Estado”. Tales bases incluyen solo “los aspectos que sean necesarios, sin que quepa agotar todo el espacio normativo que debe corresponder al legislador autonómico, en especial en las cuestiones relacionadas con la organización y funcionamiento interno de los órganos”.

De ahí que la indicada STC 41/2016 afirme para justificar la constitucionalidad de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, que el art. 149.1.18 CE ampara sin lugar a dudas normas básicas tendentes a introducir criterios de racionalidad económica en el modelo local español con el fin de realizar los imperativos de los arts. 32.1 y 103.1 CE y la estabilidad presupuestaria como norma de conducta a la que están sujetas las entidades locales (art. 135.2 CE). Si bien, el Estado ha de hacer compatible su competencia para establecer legislación básica encaminada a introducir criterios de racionalidad y eficiencia en materia de régimen local con la autonomía reconocida a las Comunidades Autónomas y a las propias entidades locales.

En segundo lugar, las relaciones entre las Administraciones locales y las del Estado y la autonomía correspondiente no se deben limitar exclusivamente a los supuestos de potencial conflicto, sino que debe primar la consideración de la actuación ordinaria, basada en los principios de colaboración, coordinación y cooperación. La Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local concreta estos principios en una serie de deberes recíprocos entre los tres niveles de Administración:

- a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias y las consecuencias que del mismo se deriven para las propias.
- b) Ponderar, en la actuación de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a otras Administraciones.
- c) Valorar el impacto que sus actuaciones, en materia presupuestaria y financiera, pudieran provocar en el resto de Administraciones Públicas.
- d) Facilitar a las otras Administraciones la información sobre la propia gestión que sea relevante para el adecuado desarrollo por éstas de sus cometidos.
- e) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas (artículo 55, según redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre).

En tercer lugar, aunque ello no constituya una consecuencia necesaria de la garantía constitucional de la autonomía local, los controles ordinarios de la actividad de las Entidades locales se han judicializado, es decir, ya no se residencian en las Administraciones superiores (del Estado o de la Comunidad Autónoma), sino en los Tribunales, ante los que estas Administraciones están legitimadas para interponer los recursos correspondientes.

Por último, no está de más destacar, siguiendo lo declarado en la STC 44/2017, de 27 de abril, que una norma estatutaria de régimen local no puede funcionar como límite al ejercicio de la competencia constitucionalmente atribuida al Estado en esta materia (art. 149.1.18 CE), no puede imposibilitar que éste reforme las bases, ni suponer que las nuevas bases dejen de operar como mínimo común normativo, esto es, que sean inaplicables en una Comunidad Autónoma por virtud del Derecho local incluido en su Estatuto”. Consecuentemente, el Derecho local estatutario no puede funcionar como parámetro de control de la legislación básica estatal en los procesos constitucionales. De modo que las mayores garantías de autonomía local que, eventualmente, establezca un Estatuto de Autonomía no

vinculan al legislador básico; vinculan exclusivamente al legislador autonómico y solo en la medida en que sean compatibles con la ordenación básica.

Al margen de lo anterior, como la STC 86/2019, de 20 de junio, ha tenido ocasión de señalar, “en ámbitos de competencia autonómica, corresponde a las comunidades autónomas especificar las atribuciones de los entes locales ajustándose a esos criterios y ponderando en todo caso el alcance o intensidad de los intereses locales y supralocales implicados [SSTC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 25 b); 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39; 159/2001, de 5 de julio, FJ 12, y 51/2004, de 13 de abril, FJ 9]. Ello implica que, en relación con los asuntos de competencia autonómica que atañen a los entes locales, la comunidad autónoma puede ejercer en uno u otro sentido su libertad de configuración a la hora de distribuir funciones, pero debe asegurar en todo caso el “derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración” (STC 32/1981, FJ 4). Se trata de que el legislador gradúe el alcance o intensidad de la intervención local “en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias” (SSTC 32/1981, FJ 4; 170/1989, 19 de octubre, FJ 9, y 51/2004, FJ 9, entre muchas; en el mismo sentido, últimamente, SSTC 95/2014, de 12 de junio, FJ 5; 57/2015, de 18 de marzo, FJ 6, y 92/2015, de 14 de mayo, FJ 4)” [STC 154/2015, de 9 de julio, FJ 6.A)]. En el presente caso, la Comunidad Autónoma de Canarias puede, al amparo de sus competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo, decidir cómo graduar la participación de los entes locales —cabildos insulares y municipios— en los distintos ámbitos del urbanismo (planeamiento, gestión y disciplina urbanística; STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 4), y cómo asegurar la tutela de los intereses supramunicipales, en este caso, por la administración autonómica.

3.2. Relaciones de coordinación

Para garantizar dicha coordinación se prevén las siguientes técnicas:

a) De información recíproca

1) Remisión por las Entidades locales de un extracto o copia de sus actos y acuerdos a las Administraciones del Estado y de la Comunidad Autónoma (artículo 56.1 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local).

2) Facultad de las Administraciones del Estado o autonómica para recabar y obtener información concreta sobre la actividad municipal, pudiendo solicitar la exhibición de expedientes y emisión de informes (artículo 56.2 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local).

3) Deber de las Administraciones estatal y autonómica de facilitar información de sus planes, programas y gestión de obras y servicios, a las Entidades locales, en lo que les afecten (artículo 56.3 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local).

b) De planificación o de dar instrucciones de obligado cumplimiento

Deben venir establecidas por Ley, que precisará los límites de la coordinación a realizar por la Administración autonómica o estatal, los efectos del incumplimiento de las instrucciones por las Entidades locales, y los controles que se reserven las Asambleas legislativas de la Comunidad o las Cortes Generales. Esta técnica ha sido ampliamente regulada por varias Comunidades Autónomas, especialmente en relación a la actividad de las Diputaciones provinciales, existiendo una amplia jurisprudencia constitucional sobre este tema, al haber impugnado el Gobierno de la Nación algunas de estas leyes.

c) Relaciones orgánicas

Mediante la creación de los oportunos órganos deliberantes o consultivos de colaboración, de ámbito autonómico, provincial, general o sectorial (artículo 58 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local).

3.3. Relaciones de colaboración (entre la Administración General del Estado y las Entidades locales: Comisión Nacional de Administración Local)

Prescindiendo aquí de la diferenciación entre los conceptos de colaboración y cooperación, nos interesa estudiar cómo se estructuran organizativamente estas relaciones generales de colaboración entre el Estado y la Administración local. Para ello se ha creado la Comisión Nacional de Administración Local, que es un órgano de la Administración central del Estado, bajo la dependencia del Ministerio para las Administraciones Públicas, que tiene como misión esencial asesorar a la Administración del Estado en materia de Administración local, elevar propuestas y sugerencias a la misma en materias financieras que afecten a las Corporaciones locales (distribución de subvenciones y créditos del Estado, participación de las Haciendas locales en tributos estatales y previsiones del Presupuesto del Estado que afecten a las Entidades locales) e informar los Proyectos de Ley y Reglamentos del Estado que afecten a la Administración local, y cualesquiera otras que le encomienden las leyes. Entre éstas, debe observarse que esta Comisión ha asumido las competencias que en materia de cooperación local principalmente se atribuían a la Comisión Nacional de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales.

La organización de la Comisión es bipartita, integrándose en ella representantes de la Administración del Estado y de las Entidades locales (éstos designados a propuesta de la Federación Española de Municipios y Provincias), bajo la presidencia del Ministro para las Administraciones Públicas. Sus acuerdos se adoptan por consenso de las dos representaciones básicas de las Entidades locales por mayoría absoluta de sus miembros.

A nivel provincial existen las Comisiones Provinciales de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales, integradas por una representación paritaria similar a la anteriormente estudiada e integradas en la Subdelegación o Delegación del Gobierno en el caso de las Comunidades uniprovinciales.

La existencia de estas entidades no excluye la posibilidad de que la legislación autonómica cree otras diferentes para organizar la colaboración entre su Administración y las Entidades locales de su territorio (Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre). Y sus funciones se desempeñan sin perjuicio de las atribuidas a las Diputaciones provinciales, Cabildos y Consejos Insulares o a las Comunidades Autónomas (Real Decreto 3489/2000).

Todo ello sin perjuicio de que las leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas puedan crear, para la coordinación administrativa, órganos de colaboración de las Administraciones correspondientes con las entidades locales.

Estos órganos, que serán únicamente deliberantes o consultivos, podrán tener ámbito autonómico o provincial y carácter general o sectorial (artículo 58).

3.4. Relaciones de cooperación

La cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o los convenios administrativos que suscriban.

De cada acuerdo de cooperación formalizado por alguna de estas Administraciones se dará comunicación a aquellas otras que, resultando interesadas, no hayan intervenido en el mismo, a los efectos de mantener una recíproca y constante información (artículo 57.1).

La suscripción de convenios y constitución de consorcios deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, eliminar duplicidades administrativas y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (artículo 57.2, según redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre).

La constitución de un consorcio solo podrá tener lugar cuando la cooperación no pueda formalizarse a través de un convenio y siempre que, en términos de eficiencia económica, aquélla permita una asignación más eficiente de los recursos económicos. En todo caso, habrá de verificarse que la constitución del consorcio no pondrá en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda de la Entidad Local de que se trate, así como del propio consorcio, que no podrá demandar más recursos de los inicialmente previstos (artículo 57.3, según redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre).

Constituye la competencia propia de las Diputaciones provinciales más definida y se instrumenta esencialmente a través de los Planes provinciales e insulares de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, y afecta especialmente a los Municipios de menor capacidad económica y de gestión. Estos planes previstos en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (artículo 36) han sido desarrollados por el Real Decreto 1328/1997, que prevé que la cooperación estatal se instrumente a través del Programa de Cooperación Económica Local del Estado, incluido en los Presupuestos Generales del Estado.

Los planes son elaborados por las Diputaciones provinciales, excepto en Cataluña donde existe un Plan Único de Obras y Servicios que es competencia de la Generalidad. Estos planes son informados por la Comisión Nacional de Administración Local, que es órgano máximo de colaboración entre la Administración del Estado y la Administración Local (artículo 117 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local). Las obras y servicios incluidos en los planes citados son financiados con aportaciones del Estado (en las cuantías que se fijan porcentualmente en el citado Real Decreto 1328/1997), aportaciones de las Comunidades Autónomas, Fondos Estructurales de las Comunidades Europeas, aportaciones de las Diputaciones provinciales y de los propios Municipios afectados, que tienen al efecto un régimen de acceso especial al crédito oficial del Banco de Crédito Local.

Algunas Comunidades Autónomas tienen también su propio sistema de cooperación con las Entidades locales a través de Fondos regionales de cooperación municipal y de Fondos solidarios de Acción especial.

4. GARANTÍA DE PAGO EN EL EJERCICIO DE COMPETENCIAS DELEGADAS

La LRSAL introduce un nuevo artículo 57 bis en la LRBRL del tenor siguiente:

“1. Si las Comunidades Autónomas delegan competencias o suscriben convenios de colaboración con las Entidades Locales que impliquen obligaciones financieras o compromisos de pago a cargo de las Comunidades Autónomas, será necesario que éstas incluyan una cláusula de garantía del cumplimiento de estos compromisos consistente en la autorización a la Administración General del Estado a aplicar retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación. La citada cláusula deberá establecer, en todo caso, los plazos para la realización de los pagos comprometidos, para la reclamación por parte de la Entidad Local en caso de incumplimiento por parte de la Comunidad Autónoma de la obligación que hubiere contraído y para la comunicación a la Administración General del Estado de haberse producido dicho incumplimiento, teniendo en cuenta el plazo que, en su caso, se pueda establecer mediante la Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a la que se refiere el apartado 3 de este artículo. Para la aplicación de esta

cláusula no será precisa la autorización previa a la que hace referencia la disposición adicional septuagésima segunda de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013.

2. Los acuerdos de delegación de competencias y convenios de colaboración que, a la entrada en vigor de la presente norma, hayan sido objeto de prórroga, expresa o tácita, por tiempo determinado, sólo podrán volver a prorrogarse en el caso de que se incluyan en los mismos la cláusula de garantía a la que hace referencia el apartado anterior. Esta norma será de aplicación a aquellos acuerdos que se puedan prorrogar, expresa o tácitamente, por vez primera con posterioridad a la citada entrada en vigor.

3. El procedimiento para la aplicación de las retenciones mencionadas en el apartado 1 anterior y la correspondiente puesta a disposición a favor de las Entidades Locales de los fondos retenidos a las Comunidades Autónomas se regulará mediante Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a la que se refiere la disposición adicional septuagésima segunda de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013".

La STC 41/2016, de 3 de marzo, declara la inconstitucionalidad de la redacción dada al artículo 57 bis LBRL por la LRSAL, por cuanto interviene directamente en las relaciones financieras de la Comunidad Autónoma con el ente local a través de un control administrativo en sentido técnico (sustitución en el ejercicio de una competencia por incumplimiento) que incide de modo muy relevante sobre las relaciones financieras del Estado y la Comunidad Autónoma y, con ello, en un ámbito material cuya regulación está reservada a la ley orgánica (art. 157.3 CE), rango que no tiene la LRSAL.

Así es, el art. 57 bis LBRL articula una compensación “triangular”, netamente diferenciada de la compensación de créditos en sentido estricto. La previsión controvertida autoriza al Estado a retener con cargo al sistema de financiación las cantidades adeudadas por la Comunidad Autónoma a terceros, que en este caso son entes locales, y a sustituir a esa Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias, en particular, en el cumplimiento de obligaciones de las que él no es acreedor.

5. RELACIONES DE CONTROL

Como se ha dicho, la existencia de controles administrativos sobre la actividad de las Entidades locales no es incompatible con la autonomía que a dichas Entidades garantiza el art. 137 CE.

Así se puso de manifiesto por el Tribunal Constitucional: "... que el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, si bien entendemos que no se ajusta a tal principio la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las Entidades locales en una posición de subordinación o dependencia quasi jerárquica de la Administración del Estado u otras Entidades territoriales. En todo caso, los controles de carácter puntual habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la Entidad local incida en intereses generales concurrentes con los propios de la Entidad, sean del municipio, la provincia, la Comunidad Autónoma o el Estado (AGE).

El control de legalidad puede ejercerse en el caso de los Municipios y Provincias -dado su carácter de Administraciones públicas- por la Administración del Estado, aun cuando es posible también su transferencia a las Comunidades Autónomas en los términos que expresa el artículo 148.1.2 de la Constitución, y naturalmente, en uno y otro caso, siempre con la posibilidad de control jurisdiccional posterior" (Sentencia de 2 de febrero de 1981).

Esta doctrina jurisprudencial reflejaba la situación española tras la aprobación de la Constitución. Coincidiendo con la publicación de dicha sentencia, se aprobaron una serie de leyes que eliminaron una larga serie de controles estatales sobre los municipios que caracterizaban la legislación franquista. Esta legislación inició también un proceso de progresiva judicialización de cualquier control ordinario sobre

las Entidades locales por parte de la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas. Proceso que culminó en la vigente Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local que judicializó absolutamente todos los controles previstos.

La legislación española, pues, ha ido más allá de lo considerado constitucionalmente admisible por la doctrina del Tribunal Constitucional y de las previsiones de la Carta Europea de Autonomía Local que contempla también la existencia, en base a la ley, de controles de legalidad sobre el ejercicio de competencias locales, y de oportunidad si se trata de competencias delegadas (artículo 8). Y en esta línea seguida por el legislador español el propio Tribunal Constitucional ha llegado a considerar como legislación básica el que la suspensión de acuerdos de las Entidades locales sólo compete a los Tribunales, por lo que cualquier previsión de la legislación autonómica que atribuya tales facultades a las Comunidades Autónomas es nula (Sentencias 254/1988 y 36/1994); aunque si se admite, lógicamente, que la legislación autonómica atribuya a las Comunidades Autónomas facultades de suspensión cautelar de determinado tipo de actos locales con la obligación de la subsiguiente impugnación ante los Tribunales del acto suspendido (Sentencia 36/1994). El régimen foral navarro, sin embargo, sí prevé un control de legalidad y del interés general de las actuaciones de todas las Entidades locales por la Administración de la Comunidad Foral (artículo 46 de su Ley de Amejoramiento).

AGE o CC.AA., como nivel administrativo correspondiente que entienda, en el ámbito de sus competencias, que un acto o acuerdo de una Entidad local infringe el ordenamiento jurídico, podrá requerirle para que anule dicho acto en el plazo máximo de un mes o impugnar directamente dichos actos o acuerdos ante la Jurisdicción contencioso-administrativa, lo que también podrá hacer si el requerimiento no es atendido en el plazo de un mes (artículo 65 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local). Si además los actos de las Entidades locales menoscaban competencias de las Administraciones estatal o autonómica, podrán impugnarlos directamente ante la misma jurisdicción, y solicitar que por el Tribunal se suspenda el acto impugnado, cuestión sobre la que deberá decidir éste en el primer trámite subsiguiente a la interposición del recurso que contiene la petición de suspensión (artículo 66 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local).

No obstante, la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local prevé tres supuestos de intervención directa por parte de AGE o de CC.AA.:

a) Que se incumplan por la Entidad local obligaciones que le impone la Ley y cuyo incumplimiento afecta directamente al ejercicio de competencias de la Administración estatal o autonómica. En ese caso, se le requerirá por estas Administraciones para exigirle el cumplimiento de la Ley, otorgándole plazo no inferior a un mes. Transcurrido éste la Administración correspondiente podrá adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación en sustitución de la Entidad local (artículo 60 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local). La razón de esta intervención sustitutoria se encuentra en que el incumplimiento por la Entidad local de sus obligaciones legales impide a la Administración estatal o autonómica ejercer las suyas, de las que la acción local constituye presupuesto necesario. Existe, sin embargo, un límite: es preciso que el coste de la acción obligada para la Entidad local esté legal o presupuestariamente garantizado; a su vez, si se da esta condición, la acción sustituida se realizará a costa de la Entidad local que incumplió la obligación.

b) Si una Entidad local adopta actos y acuerdos que atenten gravemente al interés general de España, el Delegado del Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Entidad dentro de los diez días siguientes a su recepción, y en el caso de no ser atendido, podrá suspenderlos y adoptar las medidas pertinentes a la protección de dicho interés, debiendo impugnarlos en el plazo de diez días ante la Jurisdicción contencioso-administrativa (artículo 67 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local).

c) El tercer supuesto puede calificarse de excepcional. Se da cuando la actuación de las Entidades locales sea gravemente dañosa para los intereses generales del Estado, suponiendo el incumplimiento de obligaciones constitucionales de la Entidad. En tal caso, el Consejo de Ministros,

notificándolo al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente o a su solicitud, podrá proceder a la disolución de los órganos de gobierno de la Entidad. La disolución se adoptará por Real Decreto, pero deberá autorizarlo el Senado con carácter previo (artículo 61 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local).

6. CONCLUSIONES

Esta revisión ha servido para recuperar el contacto con el sistema competencial y participativo institucional de CE, aclarándose así cuáles son las relaciones entre los diversos niveles administrativos según el reparto de funciones tipificado (y no según los discursos desarrollados para la asunción competencial *ultra vires* –como ya pasara con los estatutos autonómicos de segunda generación en la década del 2000, auspiciados por la Adm. Rodríguez Zapatero). Igualmente, ha servido para ahondar en el análisis relativo a las paradojas resultado de la revitalización de la leyenda negra contra España y su Estado (solo que esta vez, el problema viene de dentro del Estado, impulsado por las CC.AA., en una estrategia instrumentalista para asumir más competencias de las correspondientes –en una viciada interpretación del art. 148 CE confundiéndose el Derecho foral con el autonómico- y lograr así una mejora de su régimen y legitimación a costa del resto de España)¹.

Otro sí se indica, que no es una revisión terminada aquí, sino que se trata de un punto de partida para realizar trabajos posteriores de refutación empírica de la cuestión, a la que se anima a participar a la comunidad científico-académica.

7. REFERENCIAS²

- Sánchez-Bayón, A. (2012). *Humanismo iberoamericano*. Guatemala: Cara Parens.
- Sánchez-Bayón, A., et al. (2012). *El efecto de la crisis y el futuro de la sociedad del bienestar*, Madrid: Delta/ASEPELT
- Sánchez-Bayón, A. (2013). *Renovación de la Filosofía Social Iberoamericana*. Valencia: Tirant Lo Blanch
- Sánchez-Bayón, A. (2013). *Concordia constitucional*, Madrid: Delta publicaciones.
- Sánchez-Bayón, A.: *Derecho constitucional*, Madrid: Ed. Roble, 2015.
- Sánchez-Bayón, A. (2016). *Problemas y retos del tránsito a la sociedad del conocimiento*. Madrid: Delta Publicaciones.
- Sánchez-Bayón, A. (2016). *Derecho Público General*, Madrid: Delta publicaciones.
- Sánchez-Bayón, A. (2017). *Lecturas fundamentales de Derecho Político y Constitucional*, Porto: Ed. Sindéresis.
- Sánchez-Bayón, A., et al. (2017). *¿Ocaso estatal y de sus relaciones institucionales y protocolarias?* Porto: Ed. Sindéresis.
- Sánchez-Bayón, A. (2019). *Sociología del poder. Relaciones institucionales en el Sector Público y con Actores Sociales*, Porto: Ed. Sindéresis.
- Sánchez-Bayón, A. (2019). Problemas convergentes de derecho, economía y sociología en la posglobalización. *Derecho y Cambio Social*, 57: 12-41
- Sánchez-Bayón, A., et al. (2019). Derecho Constitucional Protocolario. *Derecho y Cambio Social*, 56: 1-21.
- Sánchez-Bayón, A. (2020). Revisión de fundamentos constitucionales del Sector Público español: nociones básicas, *Derecho y Cambio Social*, 60: p. 1-41

¹ A diferencia de episodios anteriores, en los que dicha leyenda negra fue empleada por enemigos extranjeros –con ayuda de quintacolumnistas, como Antonio Pérez, Secretario de Estado de Felipe II y huido a Francia, o Salvador de Madariaga, diplomático y Ministro de Instrucción Pública/Educación y de Justicia en la II República y huido a Gran Bretaña, et al. (Sánchez-Bayón, 2012, 2013 y 2016)

² Como se ha indicado desde el inicio, esta revisión se justifica por la falta de revisiones actualizadas del problema competencial planteado; es por ello, que se remite a publicaciones propias previas, donde se enuncian las premisas de estudio a contrastar aquí (como la paradoja estatal española, la paradoja colonizadora de los descolonizadores, etc.).

- Sánchez-Bayón, A. (2020). Balance del Sector público y su Derecho orgánico y protocolario I: Juridicidad de la matriz estatal y del desarrollo del Poder ejecutivo. *Derecho y Cambio Social*, 62: 1-28.
- Sánchez-Bayón, A., et al. (2020). El conflicto iusconstitucional y protocolario en la representación de las Altas Autoridades del Estado. *Derecho y Cambio Social*, 60: 146-168
- Sánchez Bayón, A, Fuente, C., Campos, G. (2021). Historia de la secularización de los poderes públicos y de las relaciones entre Derecho, Política y Protocolo en Occidente. *Journal of the Sociology and Theory of Religion* (S.1) 11: 97-139. DOI: <https://doi.org/10.24197/jstr.0.2021.97-138>
- Sánchez-Bayón, A., Peña, J.A. (2021). *Instituciones Públicas a debate: problemas y retos de un Sector Público difuso*, Madrid: Delta Publicaciones.