

LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS

RAFAEL ENTRENA CUESTA
Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Barcelona

I

Como punto de partida de mi exposición debo resaltar dos extremos: en primer lugar, que las referencias que efectuaré al Proyecto de Ley de Organización Territorial y el Gobierno local de Cataluña se realizan en contemplación del Documento publicado en el *Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña*, núm. 120, de 30 de enero de 1986. Y, en segundo lugar, que habida cuenta de que dicho Proyecto desarrolla las bases contenidas en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, a las que se ajusta en este extremo y en las que profundiza, cuanto a continuación expondré resulta igualmente válido respecto de los principios y criterios que en esta ley se establecen. Por lo que las conclusiones serán aplicables a uno u otro texto legislativo.

II

Hace ya casi 25 años de que al realizar un estudio de las relaciones entre la Administración central y la Administración local propuse una clasificación que hizo cierta fortuna entre los autores. Distinguí entre las relaciones de subordinación, las de coordinación y las de colisión.

Esta clasificación iba ligada a una revisión de los criterios tradicionalmente seguidos al sistematizar las funciones desempeñadas por los entes locales: distinguía la doctrina entre las funciones *propias* y *asignadas* a aquéllos; para incluir entre las primeras las que, con una terminología más actual, podríamos denominar como sus funciones institucionales, y referirse, con las segundas, a las transferidas o delegadas. Partiendo de esta premisa al estudiar las relaciones entre la Administración central y la local se contemplaban, tan solo, aquellas que se daban en el desempeño del primer núcleo de funciones referido, encuadradas bajo el común término de la tutela administrativa.

Según puse entonces de relieve, en el momento en que tales planteamientos se efectuaban resultaba equívoca e imprecisa la clasificación de las funciones locales a que me acabo de referir. En el sentido de que, al no existir una consagración de la autonomía local con rasgo constitucional, en rigor todas las funciones de los municipios y provincias les eran *asignadas* por la ley. Si bien ello no era obstáculo para que cupiera distinguir, habida cuenta de la forma en que la asignación se realizaba, entre unas funciones propias

de los entes locales, que desplegaban en el ejercicio de una autonomía consagrada por la ley y en los términos en que ésta la delimitaba, y, junto a ellas, otras funciones impropias: en el sentido de que, si bien eran desarrolladas por los entes locales, su titularidad correspondía a la Administración central.

A su vez las funciones propias podrían ser atribuidas de forma exclusiva, alternativa, mixta, indistinta o compartida.

La base de partida de cuanto acabo de exponer se encontraba, no es necesario indicarlo con mayor detalle, en un Estado unitario y centralista, en el que, como acabo de señalar, no existía un reconocimiento de la autonomía local por normas de rango constitucional.

III

No efectúo este recordatorio o recapitulación por razones de nostalgia o autocomplacencia, sino porque la cuestión que trato de analizar es la medida en que los planteamientos expuestos, que son sobradamente conocidos por la mayoría de los asistentes, pueden continuar manteniéndose en la actualidad, al haberse alterado los principios matrices en que se asienta la Administración local.

Nos encontramos, en efecto, en primer lugar, con el tránsito del Estado unitario y centralista a un Estado autonómico y descentralizado, con el que se tiende a efectuar una redistribución del poder. Estado autonómico en un doble sentido: en primer lugar, por cuanto el art. 2.º de la Constitución reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones. Una autonomía de carácter político, entre cuyos principales ingredientes figura la potestad legislativa de las Comunidades autónomas, y de rango superior, por ello, a la autonomía que el art. 137 también de la Constitución atribuye a los municipios y a las provincias y a las Comunidades autónomas que se constituyen para la gestión de sus intereses respectivos. Autonomía esta de evidente trascendencia para la estructuración del poder; pero, como digo, inferior y subordinada a aquélla, en cuanto no lleva aparejada la atribución de la potestad legislativa.

Las dos ideas que acabo de exponer tienen singular relevancia en cuanto al tema de mi exposición. Pues si los municipios y provincias están investidos de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses ello implica, como reiteradamente ha puesto de relieve el Tribunal Constitucional a través de una jurisprudencia tan uniforme como conocida, la exclusión de toda posibilidad de ingerencia de la Administración central o autonómica en el desempeño de las funciones que a tal respecto se atribuyen a aquéllos. Pero ello, naturalmente, siempre que los intereses que persigan sean propios de tales entes, según la interpretación que de los mismos haga el legislador. Esta circunstancia obliga ya de por sí a todo un replanteamiento de las relaciones interadministrativas; por cuanto, como ya quedó establecido a partir de la STC de 2 de febrero de 1981, el control de tutela ha de quedar excluido cuando los entes locales actúen en el ejercicio de su autonomía.

Ahora bien en la medida en que municipios y provincias y por supuesto

los restantes entes locales, aunque investidos de autonomía, no son titulares de la potestad legislativa, quiere decir, según ha subrayado Parejo Alfonso que, a diferencia de lo que ocurre en el caso de las Comunidades autónomas, que unas veces actúan en ejecución de su propia legislación y, otras, en ejecución de la legislación estatal, la actuación de los entes locales constituyen, *en todo caso* la ejecución de una legislación heterónoma. Por lo que, al igual que acontece cuando las Comunidades autónomas se encuentran en esta situación resultará necesario instrumentar los cauces o medios que permitan a quien dictó la ley que ejecutan verificar el adecuado cumplimiento de aquélla y reaccionar en los supuestos en que la actuación del ente local no se acomode a los mandatos del legislador.

De esta suerte se abre una primera vía para compensar el movimiento centrífugo que implican los principios de autonomía y descentralización. Dicha vía se ve ensanchada con los principios de eficacia y coordinación que habrán de presidir la organización y actuación de las Administraciones públicas según el art. 103 de la Constitución. Precepto este que contempla a la Administración de forma unitaria, a imagen y semejanza de como diversos artículos de la Constitución contemplan al Estado. En consecuencia, de la misma forma que existe *un* Estado, también existe *una* Administración pública; que habrá de estructurarse conforme a los citados principios de coordinación y eficacia para realizar la actividad servicial que le imponen el propio art. 103 y el art. 97 de la Constitución.

La necesidad, pues, de coordinar a la Administración pública en su conjunto, habrá de conducir al establecimiento de una serie de relaciones interadministrativas, que, por ello, no constituyen una mera opción del legislador, sino un imperativo derivado ineludiblemente de los principios a que ahora me refiero: como soporte de todos los cuales se encuentra el principio de unidad. Unidad del Estado y unidad, también, de la Administración.

Pero, a diferencia de lo que ocurría cuando establecí la clasificación antes recordada, el principio de unidad, como ha puesto de manifiesto Parejo Alfonso, no podrá ahora instrumentarse sobre la base de una serie de resoluciones en cascada, libres de cualquier control o de cualquier instancia superior normativa a la que hubieran de ajustarse y en virtud de las cuales la voluntad del ente superior se impone al ente inferior. Antes al contrario, al regular estas relaciones será necesario armonizar los principios de unidad, coordinación y eficacia con los de autonomía y descentralización; de suerte que la fuerza centrífuga de éstos no quede oscurecida por la fuerza centrípeta que aquellos llevan en su seno. En este sentido no es inoportuno recordar que los principios de autonomía y descentralización constituyen elemento fundamental del sistema pluralista de Estado y de la redistribución de poder que la Constitución instaura; que lejos de contraerse a las relaciones entre Estado y Comunidades autónomas han de estar también presentes en las que median entre el Estado y las Comunidades autónomas de una parte y los entes locales, de otra.

Dedúcese de todo ello la necesidad de revisar el planteamiento tradicional de las relaciones interadministrativas y, por tanto, la clasificación de tales relaciones, para establecerla sobre unas nuevas bases, que se asientan en el

equilibrio entre la unidad, la eficacia y la coordinación, de un lado y la descentralización y la autonomía de otro.

Las ideas expuestas se recogen en la Exposición de Motivos del Proyecto, según la cual «el reconocimiento constitucional del principio de autonomía de los entes locales impone un importante cambio conceptual de las relaciones que se han de producir entre la Administración local y las Administraciones superiores. El tradicional esquema preconstitucional fundado en la fiscalización y tutela ha de ser sustituido por un nuevo sistema, que, reduciendo al mínimo indispensable estas facultades, potencie y adopte como criterio ordinario de relación el de la coordinación y la cooperación. Era del todo necesario, por consiguiente —concluye—, que en el marco de la legislación básica esta Ley estableciese la regulación necesaria para reestructurar y aplicar estos dos principios».

IV

Resulta, pues, ineludible la revisión del tradicional planteamiento de las relaciones interadministrativas. Si bien continúa siendo vital al respecto la distinción que entre la distinta naturaleza de las funciones que desarrollan los entes locales. En este punto, de un lado, debe continuar manteniéndose la distinción entre las funciones *propias* o institucionales y las *impropias*, que existían en los casos de delegación de competencias o asignación de la gestión ordinaria de los servicios. Pues, como recuerda el art. 6 del Proyecto, sólo las competencias propias de los entes locales se ejercen en régimen de autonomía y bajo su responsabilidad, sin perjuicio de la debida coordinación en su programación y ejecución con las otras Administraciones públicas. Mientras que en el supuesto de las funciones impropias no ocurre así.

Ello permite la subsistencia de las antiguas relaciones de subordinación; pero adaptadas a las actuales exigencias en el siguiente sentido:

En el ámbito de las funciones impropias la Administración de la Generalidad titular de las funciones o servicios desarrollados por el ente local ostentará una serie de facultades de naturaleza cuasi jerárquica: por cuanto podrá revisar de oficio o en virtud de recurso la actuación del ente local; formularle requerimientos; pedirle información en cualquier momento y adoptar otras medidas de naturaleza análoga (art. 150 y siguientes).

En cambio, en el ámbito de las funciones propias se produce una judicialización del antiguo control de tutela, como presupuesto del cual se impone a las entidades locales el deber de remitir a la Consejería de Gobernación, en la forma y términos que reglamentariamente se determinen, copia literal, o en su caso, extracto comprensivo de sus actos y acuerdos.

Deber general de información que tiene su fundamento en el hecho, antes subrayado, del carácter heterónomo de la legislación aplicada por los entes locales y que puede conducir a que se requiera por la Administración de la Generalidad, a aquéllos, la exhibición de expedientes y la emisión de informes, para comprobar la efectividad de la aplicación de su legislación (art. 157.1 y 2).

Como consecuencia del examen de la información suministrada u obte-

nida, cabe que la Administración de la Generalidad llegue a la conclusión de que el ente local actuó ilegalmente. Pero, en tal caso, a diferencia de lo que ocurría en la situación anterior, salvo supuestos excepcionales, que por su propia naturaleza no pueden ser contemplados en este lugar, la única vía que cabe a aquélla será la de reaccionar jurídicamente mediante el planteamiento del correspondiente recurso en los términos que más adelante veremos. De esta suerte se instaura una relación de colisión.

Lo expuesto me lleva a recordar la definición, que hace años ofrecí, del autogobierno local en Inglaterra. Decía entonces que éste se caracterizaba porque dicho gobierno era encomendado a personas designadas por la población local, que actuaban *con sometimiento a la ley*. Y precisaba esta expresión en el sentido de que significaba que los entes locales ingleses se sometían a la ley, y sólo a ella, con exclusión del control administrativo. Y que si no se ajustaban a la legalidad su actuación era revisada por los Tribunales.

Pues bien, esto es justamente lo que ahora acontece cuando los entes locales actúan entre nosotros en el ámbito propio de su autonomía.

El deber de suministrar y posibilitar la información relativa al ejercicio de las funciones propias y las facultades quasi jerárquicas de la Administración de la Generalidad sobre los entes locales cuando éstos ejercitan funciones impropias, constituyen por tanto, en el nuevo planteamiento de las relaciones interadministrativas, el contenido de las relaciones de subordinación.

La práctica exclusión del control de tutela que ello comporta no cabe duda que ha de redundar en un fortalecimiento de la autonomía local. Pero, desde otro punto de vista, puede conducir, indirectamente, a un debilitamiento de aquélla. En el sentido de que el legislador sectorial, de cuyas decisiones, como es sobradamente conocido, habrá de nutrirse la autonomía de municipios y provincias, ante la imposibilidad de establecer determinados controles administrativos sobre el ejercicio de funciones susceptibles de ser atribuidas a aquéllas como propias de forma exclusiva, cabe que prefiera asignárselas de forma compartida. Con lo que, si se asegura a los entes locales algún tipo de participación en el ejercicio de tales funciones, la decisión última correspondería a un sujeto público superior; el cual valorará en su conjunto los diversos intereses que converjan en el asunto de que se trate. Sin duda por ello, como señalaré al final de mi exposición, el legislador se resiste a aplicar en su pureza el planteamiento efectuado y mantiene saltuana y tal vez vergonzantemente, algunas de las tradicionales facultades de tutela.

V

El principio de autonomía local, unido al «hecho incuestionable de que no pueden establecerse divisiones nítidas entre las diversas esferas de interés de cada nivel administrativo», como recuerda la Exposición de Motivos del Proyecto, determina que pasen a un primer plano las relaciones de coordinación, que se contemplan en un doble sentido orgánico y funcional y que deberán entablarse cuando la actividad o servicio trascienda el ámbito de intereses propios del ente local, cuando incida o condicione de forma relevante los

intereses de otras Administraciones locales o de la Administración de la Generalidad, y, en fin, cuando la actividad o el servicio local sean concurrentes o complementarios de los de aquéllas, según dispone el art. 158 del Proyecto, en concordancia con el art. 10.2 de la Ley de Bases del Régimen Local.

En el terreno orgánico se procederá mediante Ley a la creación de órganos de colaboración, cuyas funciones, de naturaleza consultiva, podrán referirse, en general, a toda la actividad de las Administraciones públicas, o bien a competencias concretas (art. 159 del Proyecto).

Desde el punto de vista funcional el Proyecto sigue, inteligentemente, la técnica de la planificación, al disponer que las Leyes reguladoras de los diferentes sectores de la acción pública podrán atribuir al Consejo Ejecutivo la facultad de coordinar la actividad de la Administración local por medio de Planes sectoriales, en el marco de cuyas previsiones ejercerán los entes locales sus facultades de programación, planificación, ordenación y ejecución, si procede, de los servicios y actividades de su competencia.

El cauce elegido debe merecer todos los plácemes, en cuanto permitirá hacer compatibles la subsistencia de las funciones de que se trate en manos de los entes locales con la exigencia de su coordinación. Se evita así, al distinguirse entre la planificación y la ejecución, el proceso centralizador tantas veces seguido como consecuencia de un planteamiento simplista del problema: en lugar de centralizar para coordinar, se coordina mediante la planificación y subsisten las facultades ejecutorias en poder de los entes locales.

VI

Si la necesidad de armonizar los principios de autonomía y descentralización con los de unidad, eficacia y coordinación ha conducido como acabamos de ver a un replanteamiento y robustecimiento de las relaciones de coordinación, el enfoque de éstas desde una nueva perspectiva, unido a la configuración de la provincia como ente de cooperación con los municipios y a la aparición de la comarca como ente supramunicipal intermedio, con funciones netamente cooperadoras, da lugar, igualmente, a una contemplación de las relaciones de cooperación de forma sustantiva —desgajándolas de las de coordinación— y sobre unas nuevas bases.

Como en el supuesto de las relaciones de coordinación deberá distinguirse, también, entre la vertiente orgánica y la funcional:

En el primer sentido hay que comenzar por insistir en que la Ley de Bases del Régimen Local, si bien reconoce, como no podía ser menos a la vista de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, la autonomía de la provincia y le atribuye funciones propias, la configura, de forma casi exclusiva, como ente de coordinación y cooperación, jurídica, económica y técnica, con los municipios (art. 36.1). Extremo en el que insiste el Proyecto. El cual, a su vez, atribuye a la comarca funciones de cooperación con los municipios, junto a las relativas a la prestación de servicios supramunicipales.

También desde la vertiente orgánica debe llamarse la atención sobre la Comisión de Gobierno Local de Cataluña, que se crea en el art. 200 del

Proyecto como «órgano permanente de colaboración entre la Administración de la Generalidad y las Administraciones locales». Estará integrada, bajo la presidencia del Consejero de Gobernación, por un número igual de representantes de la Administración de la Generalidad y de los entes locales. Estos últimos designados por la Asociación de Municipios y la Federación de Municipios de Cataluña; que de esta forma reciben el respaldo legislativo (artículo 200.2). La Administración del Estado podrá participar en las reuniones de la Comisión mediante la designación de delegados.

Desde el punto de vista funcional el «instrumento básico de la cooperación económica para la realización de obras y servicios de competencia municipal» será el Plan Director de inversiones locales de Cataluña, cuya aprobación corresponde al Parlamento de Cataluña, mientras que la ejecución se atribuye a los Consejos Territoriales (art. 198 del Proyecto).

La cooperación, por otra parte, podrá producirse de forma *vertical* —entre la Administración de la Generalidad o la del Estado y los entes locales, o entre entes locales de diverso grado— u *horizontal* —entre entes locales del mismo grado. En uno y otro caso podrá dar lugar o no al nacimiento de nuevas personas jurídicas: consorcios, en el caso de la cooperación *vertical* y asociaciones o agrupaciones, en el supuesto de la cooperación *horizontal*. En la hipótesis de que no nazcan nuevas personas jurídicas, se concretará en la estipulación de convenios, normalmente correspondientes a la categoría de los que en otra ocasión he llamado convenios de cooperación en sentido estricto; en los cuales, por estar investidos de competencia sobre el objeto contractual las dos partes contratantes, se hallarán ambas situadas en un plano de igualdad.

Ello no excluye, sin embargo, que también puedan estipularse convenios de *colaboración*. Caracterizados, por contraposición con los de cooperación en sentido estricto, por el hecho de que una sola de las partes intervinientes en el convenio ostenta competencia sobre el objeto del mismo; con la consecuencia de que se encuentra en situación de *superior pars* respecto de la otra, correspondiéndole, en nueva consecuencia, las facultades exorbitantes conaturales al contrato administrativo estipulado.

VII

Nos queda por tratar de las relaciones de colisión, susceptibles de ser contempladas tanto en el plano *horizontal* como en el *vertical*:

En el primer sentido, debe de recordarse, por lo pronto, que los conflictos de competencias planteados entre distintos entes locales de Cataluña, los resolverá la Consejería de Gobernación —que de esta suerte ejercerá una suerte de facultades cuasi jerárquicas, reconducibles a las relaciones de subordinación—, sin perjuicio de la ulterior impugnación de la resolución dictada ante la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 90.2 del Proyecto).

Y, además, que, obviamente, los distintos entes locales también podrán impugnar, ante esta jurisdicción, los actos y acuerdos que les afecten provenientes de otros entes de la misma naturaleza.

En cuanto a las relaciones *verticales* englobarían aquellas que puedan entablarse entre la Generalidad y los entes locales como consecuencia de actuaciones de aquélla o de estos contrarias al ordenamiento jurídico, y pueden ser contempladas en sentido *ascendente* o *descendente*:

En el primer aspecto, los entes locales podrán impugnar ante la jurisdicción competente los actos de la Generalidad que les afecten y no se ajusten a la legalidad.

En el segundo sentido podemos distinguir las facultades que atribuye el ordenamiento jurídico a la Generalidad para reaccionar contra la conducta ilegal de los entes locales por omisión o por acción:

En dos ocasiones se contempla la sustitución por parte de la Generalidad de los entes locales por incumplimiento de las obligaciones que a éstos corresponden. De un lado, la Administración de la Generalidad podrá sustituir al ente local —al igual que los vecinos— en el ejercicio de las acciones necesarias para sus bienes y derechos, siguiendo el procedimiento establecido legalmente (art. 189.5 del Proyecto); de esta forma se mantiene, extendiéndola a la Administración autonómica, una posibilidad de larga tradición en nuestro Derecho local, aunque, bien es cierto, raramente ejercitada.

Mucha más transcendencia tiene el supuesto que contempla el art. 60 de la Ley de Bases, en cuya virtud, cuando una entidad local incumpliera tal incumplimiento afectara al ejercicio de competencias de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, y cuya cobertura económica estuviera legalmente o presupuestariamente garantizada, una u otra, según sus respectivos ámbitos competenciales, deberá recordarle su cumplimiento concediendo al efecto el plazo que fuere necesario. Si transcurrido dicho plazo, nunca inferior a un mes, el incumplimiento persistiera, se procederá a adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación a costa y *en sustitución de la entidad local*. No se oculta la evidente ambigüedad del precepto; pero, en cualquier caso, se trata de la apertura de un portillo para que la Administración de la Generalidad —o del Estado, en su caso— puedan, dentro del ámbito de sus respectivas competencias y con las debidas garantías, actuar en sustitución de los entes locales, cuando, concurriendo los requisitos reseñados, incumplan —por omisión, se entiende— las obligaciones impuestas directamente por la Ley.

En lo que se refiere a la conducta ilegal por acción de los entes locales se distinguen, en concordancia con las previsiones de la Ley de Bases (artículos 65 a 67) tres supuestos: el que podíamos denominar *normal* de mera infracción del ordenamiento jurídico; el *especial*, de infracción del ordenamiento jurídico que afecte competencias de la Generalidad, interfiera en su ejercicio o exceda de las competencias de los entes locales, y, en fin, el *excepcional*, de actos o acuerdos que afecten gravemente los intereses de la Generalidad.

En el primer caso, es decir, cuando la Administración de la Generalidad considere que un acto o acuerdo de algún ente local infringe el ordenamiento jurídico, podrá optar por impugnarlo directamente ante la jurisdicción contenciosa-administrativa en el término de 15 días siguientes a su comunicación, o requerir al ente local para que lo anule, demorando la interposición

del recurso contencioso al transcurso de 30 días a partir del requerimiento si no es atendido. En este supuesto nada se prevé en cuanto a la suspensión del acto impugnado; por lo que habrá que estar a las reglas generales en la materia (art. 194 del Proyecto).

En cambio cuando los actos y acuerdos del ente local afecten competencias de la Generalidad, interfieran su ejercicio o excedan de la competencia de aquél, si la integridad y la efectividad de los intereses de la Generalidad afectados así lo requieren, podrá formularse petición expresa de suspensión del acto o acuerdo impugnado. Y el Tribunal, si la considera fundamentada, acordará la suspensión en el primer trámite subsiguiente a la presentación de la impugnación (art. 195 del Proyecto).

Finalmente, si un ente local adopta actos o acuerdos que, además de incurrir en los supuestos hasta ahora enunciados, afectasen gravemente a los intereses de la Generalidad, el Consejero de Gobernación podrá requerir al Presidente de la Corporación para que anule el acto o acuerdo, y, si el requerimiento no es atendido —deberá entenderse en el plazo de 30 días— el propio Consejero, *por sí y ante sí*, podrá suspender el acto o acuerdo de que se trate y adoptar las medidas necesarias para la protección de los intereses de la Generalidad. Sin perjuicio de su impugnación ante la jurisdicción contenciosa-administrativa en el término de 10 días a partir del acto de suspensión (art. 196 del Proyecto).

Aunque nada se dice sobre el particular, hay que entender que, una vez impugnado el acto, el Tribunal podrá, si considera infundada la suspensión, levantarla, a instancia del ente local cuando se pudieran derivar perjuicios para el interés local no justificados por los intereses de la Generalidad invocados al acordarse la suspensión.

El examen efectuado quedaría incompleto si no me refiriese al supuesto, *absolutamente excepcional*, que contempla el art. 61 de la Ley de Bases y que constituye una traslación a la esfera local del art. 155 de la Constitución. En su virtud, el Consejo de Ministros, a iniciativa propia y con conocimiento del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente o a solicitud de éste, en todo caso, previo acuerdo favorable del Senado, podrá proceder, mediante Real Decreto, a la disolución de los órganos de las Corporaciones Locales en el supuesto de gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga el incumplimiento de sus obligaciones constitucionales. Acordada la disolución, será de aplicación la legislación electoral general en relación a la convocatoria de elecciones parciales y a la provisional administración ordinaria de la Corporación.

VIII

Conforme anuncié al comienzo de mi exposición, a lo largo de ésta he intentado verificar la medida en que la clasificación que en su día elaboré para sistematizar las relaciones interadministrativas, distinguiendo entre las relaciones de subordinación, las de coordinación y las de colisión, era susceptible de resistir el asentamiento de la Administración local sobre los nuevos

principios que la Constitución establece. El camino hasta este momento seguido ha puesto claramente de relieve la necesidad de reajustarla en diversos sentidos: por lo pronto, disminuyendo el ámbito de las relaciones de subordinación; además, robusteciendo el contenido de las de coordinación; en tercer lugar, desgajando de éstas las relaciones de cooperación, y, en fin, potenciando, asimismo, las relaciones de colisión, al judicializarse las facultades de control tradicionalmente integradas en la tutela administrativa.

Pero el esquema propuesto, si no formulase algunas observaciones, tal vez podría, benévolutamente, considerarse brillante; pero, en todo caso, resultaría engañoso.

Y es que, pese a todo lo expuesto y a los pronunciamientos que sobre el particular se contienen tanto en la Exposición de Motivos del Proyecto como en la de la Ley de Bases, lo bien cierto es que unas veces, como consecuencia de la inercia legislativa y, otras, por imperativo de las peculiaridades de la gestión financiera de los entes locales y de la necesidad de resaltar especialmente en ella los principios de unidad y coordinación, subsistentes, tanto en la legislación estatal como en el Proyecto, una serie de medidas que sólo pueden tener cabida en el instituto jurídico de la tradicional tutela administrativa. Sirvan de ejemplo las que enumeran los arts. 78, 79, 84, 95, 107, 128, 424, 425, 427 y 430 del 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, que encuentran su reflejo en el Proyecto en materia de desafectación de bienes comunales; enajenación; gravamen o permuta de bienes; municipalización con monopolio y tutela financiera. La constitucionalidad de alguno de estos preceptos podría ser cuestionada; mientras que la de otros, en particular aquellos relativos a la tutela financiera no creemos que pueda levantar sospecha a la vista de los pronunciamientos hasta la fecha efectuados por el Tribunal Constitucional. En cualquier caso se pone de relieve la resistencia de la tradición legislativa frente a los nuevos principios y la imposibilidad de tener un cabal conocimiento de las relaciones interadministrativas ajustándonos, de forma estricta y exclusiva, a las consecuencias que de aquéllos se derivan.