

Articulación de las relaciones administrativas en la Comunidad Autónoma de Extremadura: En especial, la Ley n.º 5/1990, de 30 de noviembre, de relación entre las Diputaciones Provinciales y la Junta de Extremadura ¹.

Manuel Beato Espejo
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Extremadura

Sumario: I. PLANTEAMIENTO GENERAL.— II. MARCO ESTATUTARIO DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE EXTREMADURA EN LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS.— III. RELACIONES ENTRE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES DE EXTREMADURA Y LA COMUNIDAD AUTONOMA: a) Transferencia de competencias por nueva redistribución, b) Competencias por atribución, c) Instrumentos de delegación: Ley o Reglamento, d) Nivel de delegación, e) Poderes de dirección y control en la delegación, f) Asunción de competencias estatales, g) Atribución de competencias por encomienda de gestión, h) Fórmulas de cooperación y coordinación.— REFLEXION FINAL. ADDENDA.

I. PLANTEAMIENTO GENERAL

La organización territorial del Estado diseñada por la Constitución de 1978 y la distribución vertical del poder político que en ella se configura, dentro del principio de unidad de la nación española, obliga a una redistribución de competencias entre las diversas entidades que lo constituyen, Municipios, Provincias y Comunidades Autónomas, garantizando los distintos ámbitos de autonomía, dentro de la supremacía del Estado, en función de sus respectivos intereses.

¹ Publicado en el Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura. Núm. 9. Cáceres, 1992. Y complementado ahora, ADDENDA que se une, con motivos de posteriores desarrollos y de la publicación de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Este esquema suficientemente debatido por la doctrina y la jurisprudencia constitucional nos sitúa cada día ante nuevas realidades que llevan a replanteamientos de los principios organizativos clásicos y a nuevas técnicas de prueba y ensayo en escenas distintas.

Configurado, al menos en una primera fase, el marco competencial de las Comunidades Autónomas en relación con las propias del Estado, se plantea la cuestión de determinación de las competencias de los Entes locales frente a las asumidas por los Entes regionales; afirmándose, por todos, que el centralismo, no deseado, de aquél ha de ser irrepetible en las Comunidades Autónomas; o dicho en otros términos, que frente al proceso descentralizador, conseguido, de las competencias estatales a favor de las Comunidades Autónomas no es asumible un proceso centralizador de éstas frente a los Entes locales. Y ello, aun sabiendo que son caminos de trazos distintos, en lo político, el primero, y en lo administrativo, el segundo, pero conjugables a un doble efecto, cuando menos; de una parte, como señala MARTIN REBOLLO, «... al ciudadano le interesa, en efecto, el buen funcionamiento de la Administración en términos de calidad, agilidad y rapidez, lo que supone también un mayor acercamiento en busca de la credibilidad»², y, de otra parte, desde ángulo bien distinto, como indica MORELL OCAÑA³, «La neutralización de la política... implica el acantonamiento de la misma y la automática ampliación del componente administrativo del Estado. Así, una y otra vez se acabará recreando la figura del Estado administrativo... Un aparato de poder que sólo comparece ante el súbdito como Administración Pública, y el súbdito lo vive y siente como algo rigurosamente ajeno a la propia vida». El Estado y las Comunidades Autónomas, se sustentan en las colectividades locales que en ellos se integran, pero, a la vez, de ellos demandan la mejor gestión de los servicios públicos.

Respetando las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, competencias exclusiva del Estado a tenor del art.º 149-1-18 CE, las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias sobre las alteraciones de términos municipales comprendidos en su territorio y sobre «... las funciones que correspondan a la Administración del Es-

² MARTÍN REBOLLO, L. «La Constitución y su incidencia en el Derecho Público Interno del Estado.» En, *Constitución, Derecho Administrativo y Estado Autonómico*. Asamblea Regional de Cantabria. Santander, 1990. Pág. 44.

³ MORELL OCAÑA, L. «El Estado de las autonomías territoriales. Aspectos institucionales». En, *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas*. Obra dirigida por MARTÍN-RETORTILLO, S. IEF. Madrid, 1989. Pág. 93 ss.

tado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local», art.º 148-1-2 CE.

Con ese difuso marco, la Ley n.º 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, concreta, con carácter estricto y para las Comunidades Autónomas referidas en la Disposición adicional primera, 1, entre ellas la de Extremadura, las competencias legislativas y de desarrollo de la legislación del Estado, al ámbito de lo establecido en el art.º 13 y en el Título IV de la misma Ley, que se refieren a la creación, supresión o alteración de municipios y a las entidades locales no territoriales, así como a los términos previstos en los artículos 20-2 y 32-2, organización complementaria, municipal y provincial, art.º 29, funcionamiento del Concejo abierto, y art.º 30, los regímenes especiales para municipios pequeños, de carácter rural, o que reúnan otras características que lo hagan aconsejable.

Como funciones administrativas se entienden transferidas todas las que la propia Ley 7/1985 atribuye a las Comunidades Autónomas y aquéllas otras que le transfiera la legislación estatal que ha de dictarse conforme a lo establecido en su Disposición final primera, que autoriza al Gobierno de la Nación para refundir en un solo texto, regularizando, aclarando y armonizando, las disposiciones legales vigentes, cuyo resultado fue el Real Decreto Legislativo n.º 781/1986, de 18 de abril, que constituye la legislación del Estado transitoriamente aplicable, teniendo, en consecuencia, el carácter de normativa estatal básica o, en su caso, supletoria de la que pueda ir aprobando las Comunidades Autónomas.

Además, la legislación sectorial del Estado y de las Comunidades Autónomas deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas, su derecho a participar 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, y ello, según la distribución constitucional de competencias, para hacer efectiva la autonomía garantizada a las Entidades locales; señala el art.º 2-1 de la reiterada Ley.

Con lo cual, el carácter centralista de la Ley 7/1985 se evidencia para la mayoría de las Comunidades Autónomas, dejando pendiente su ámbito de competencias a la futura legislación que en los distintos sectores de la acción pública dicte el Estado, en el marco de sus competencias, y las Comunidades Autónomas en aquéllas asumidas por sus correspondientes Estatutos.

II. MARCO ESTATUTARIO DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE EXTREMADURA EN LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS

Corresponde a la Comunidad Autónoma de Extremadura, en el marco de la legislación básica del Estado y en los términos que en la misma se establezca, el desarrollo legislativo y ejecución del Régimen local en la forma prevista en el art.º 148-1-2 de la Constitución, citado, y, en especial, las competencias que reconoce el art.º 8-1, en relación con el art.º 2-2, y el art.º 8-10 de la Ley Orgánica n.º 1/1983, de 25 de febrero, que aprueba su Estatuto de Autonomía. Competencias, en definitiva, de estructura organizativa territorial y las funcionales transferidas por la ya citada legislación de Régimen Local ⁴.

En la primera fase del proceso descentralizador a favor de la CAE, que culmina con el Decreto de la Presidencia de la Junta de Extremadura de fecha 10 de julio de 1986, de asignación y distribución de competencias transferidas entre las Consejerías de la Junta de Extremadura por la Administración del Estado, la transferencia de competencias en materia de Administración Local se produce con los Reales Decretos n.º 2912/1979, de 21 de diciembre y n.º 2641/1982, de 24 de julio, que transfieren competencias sobre organización, régimen jurídico, bienes y servicios, que afecta a la legislación del Estado y a sus normas de desarrollo.

Está pendiente la propuesta por el Gobierno autónomo a la Asamblea de Extremadura de la ley sobre Régimen local que regule la organización territorial de la región así como la estructura administrativa que por la Constitución y el Estatuto le esté permitido. Se mantiene, por tanto, la organización de municipios y provincias existentes, sin que se haya creado la comarcal o supracomarcal que prevé el propio Estatuto. Se ha aprobado, sin embargo, la Ley que regula las relaciones administrativas que se establecen en la CAE y las Diputaciones Provinciales, la n.º 5/1990, de 30 de noviembre, que estudiaremos.

Con las competencias asumidas, la Junta de Extremadura ha organizado, en los términos que se expresan, sus relaciones con los Entes locales territoriales que integran la Comunidad. Entre ellas, ha de ci-

⁴ MUÑOZ BLANCO, R.E. «Comentario al Art.º 8-1, *«Comentarios al Estatuto de Autonomía de la C.A. de Extremadura»* MAP. Madrid, 1992.— BEATO ESPEJO, M. «Comentario al art.º 8-10, *«Comentarios al Estatuto de Autonomía de la C.A. de Extremadura»*. MAP. Madrid, 1992.

tarse la constitución de Entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio en la forma prevista por el art.º 42 y siguientes del Texto Refundido n.º 781/1986 y capítulo V del Reglamento de Población y Demarcación Territorial aprobado por Real Decreto n.º 1690/1986, de 11 de julio ⁵, y asimismo, en el ámbito de las relaciones institucionales, las múltiples acciones de colaboración surgidas entre las tres Administraciones territoriales de la región, tanto a nivel de participación en los órganos colegiados que se crean en determinadas áreas, como de actuación directa en actividades propias de la Comunidad Autónoma. A vía de ejemplo ha de señalarse: a) la presencia de tales Instituciones en la Comisión de Protección Civil de la Comunidad Autónoma de Extremadura, aprobada por Decreto n.º 8/1986, de 10 de febrero, y modificada por Decreto n.º 7/1989, de 31 de enero, donde se destaca el papel fundamental de los Ayuntamientos en la protección de personas y bienes en situación de grave riesgo colectivo; b) la coordinación de funciones de las Polícías Locales a través de las técnicas creadas por la Ley n.º 1/1990, de 26 de abril, de Coordinación de Policías Locales y su participación en la Comisión de Coordinación de la Policía Local de Extremadura, creada por la propia Ley y regulada en su organización y funcionamiento por el Reglamento aprobado por Orden de 15 de mayo de 1991; c) la colaboración en las tareas de protección de la Salud, tanto individual como colectiva, a través de la Ley de Salud Escolar n.º 2/1990, de 26 de abril; d) el Convenio interadministrativo entre las Diputaciones Provinciales de Badajoz y Cáceres y la Junta de Extremadura sobre fomento de Agrupaciones para sostenimiento en común de un puesto de Secretaría e Intervención, suscrito con fecha 12 de diciembre de 1990, para la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión; e) las ayudas económicas a Ayuntamientos y Entidades Locales Menores para proporcionar empleo a trabajadores del medio rural dentro de la normativa del Plan de Empleo Rural, aprobadas por Orden de la Consejería de Economía y Hacienda de fecha 22 de marzo de 1990; f) las ayudas establecidas para facilitar la mejor explotación de las Dehesas Boyales y Comunales, aprobada por Orden de la Consejería de Agricultura y Comercio de fecha 22 de abril de 1990, en razón a lo dispuesto en la Ley n.º 1/1986, de 2 de mayo, sobre la Dehesa de Extremadura; g) acciones concertadas con los Municipios de la Comunidad para la mejora de los recursos turísticos previstas por distintos Ordenes de la Consejería de Turismo, Transportes y Comunicaciones; etc.

⁵ BEATO ESPEJO, M. *El Régimen Local y la Colonización Interior del siglo XX*. Universidad de Extremadura. Cáceres, 1990. Pág. 127 ss.

Una materia sobre la que efectivamente puede legislar la CAE, es la prevista en el art.º16 de su Estatuto, que establece el marco de relaciones administrativas entre la Junta de Extremadura y las Diputaciones Provinciales que integran la Comunidad. Estas relaciones se estructuran, con las circunstancias que se indicarán, en los siguientes términos: a) El párrafo primero, de modo general, establece, que las relaciones entre la Comunidad y los Entes territoriales que la forman se regirán por la legislación del Estado y por el propio Estatuto, b) El párrafo segundo prevé la articulación de la técnica de la gestión ordinaria de los servicios periféricos de la Comunidad a través de las Diputaciones Provinciales, c) El párrafo tercero apunta hacia fórmulas de coordinación de las funciones propias de los Entes Provinciales que sean de interés general de Extremadura y d) El párrafo cuarto hace posible la transferencia y delegación de competencias propias de la Comunidad a favor de las Diputaciones⁶.

Ante esta situación de necesaria vinculación entre entes, han de tenerse en cuenta, cuando menos, los siguientes elementos básicos: 1 La presencia de tres niveles de autonomía de distinto ámbito, la del Estado, titular de la soberanía, la de la Comunidad de Extremadura, titular de una autonomía política y las de las Diputaciones Provinciales y los Municipios, titulares de una autonomía administrativa, 2. La garantía constitucional reconocida a estos entes locales que impide el vaciamiento de competencias y por tanto la pérdida de su propia identidad, 3. El derecho de las comunidades locales a participar en el gobierno y administración de cuantos asuntos sean de su interés, 4. La instrumentalidad de las Administraciones Públicas, en cuanto a su carácter vicarial, 5. La descentralización como concepto esencial del sistema, 6. La eficacia como parámetro de su gestión, 7. La ponderación de los intereses públicos implicados a la hora del ejercicio de las competencias propias, 8. La información recíproca y la asistencia activa para el eficaz cumplimiento de las tareas encomendadas y 9. El respeto a los ámbitos de autonomía de los distintos entes públicos que juegan en el sistema en aras a la unidad y a través de la coordinación.

La determinación de los intereses concurrentes es obra de la Ley dentro de la unidad del Estado, entendido en sentido amplio, es decir, como la totalidad de la organización jurídico-política de la Nación española, incluyendo las organizaciones propias de las nacionalidades y regiones que la integran y de las de otros entes territoriales dotados de un grado inferior de autoridad.

⁶ SORIANO GARCÍA, J.E. «Comentario al art.º 16» *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la C.A. de Extremadura*. MAP. Madrid, 1992

Este nuevo orden, dentro de la unidad, fue previsto por la Ley n.º 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, aunque con miras más estrechas que las hoy reconocidas constitucionalmente. En esta norma se establece lo siguiente: a) La legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas podrán atribuir competencias a las Diputaciones Provinciales, que han de entenderse como propias, b) Las leyes de las Comunidades Autónomas podrán transferir competencias propias de éstas a las Diputaciones Provinciales o delegarles su ejercicio, tratándose en ambos casos, según establece la STC n.º 76/1983, F. j. 17, de competencias ejecutivas de carácter administrativo relativas a los servicios cuyo ejercicio corresponde a las Comunidades Autónomas, c) La delegación a favor de las Diputaciones Provinciales puede extenderse al ejercicio de competencias transferidas o delegadas, a su vez, por el Estado a las Comunidades Autónomas, d) Las Diputaciones podrán asumir también la gestión ordinaria de los servicios propios de la Administración Autónoma en el territorio de la provincia, e) La transferencia o delegación se efectuará siempre para la totalidad de las Diputaciones Provinciales comprendidas en el territorio de la Comunidad, f) El Estado no podrá transferir o delegar directamente sus competencias a las Diputaciones Provinciales, según establece el art.º 8-2; contenido modificado por la Ley n.º 7/1985 y por la jurisprudencia constitucional, y g) No se prevé la transferencia o delegación de competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas a los Entes locales municipales, que sí regula la Ley n.º 7/1985.

En este ámbito de nueva distribución competencial entre los distintos entes que constituyen el Estado, en sentido amplio, es imprescindible una adecuada política de coordinación de actuaciones, dentro de la unidad, sin menoscabo de la autonomía. Veamos la aplicación de este entramado sistema a nivel de la CAE.

En cumplimiento de lo dispuesto en el reiterado art.º 16 del Estatuto de Autonomía, el Consejo de Gobierno remite a la Asamblea de Extremadura Proyecto de Ley de Relaciones entre las Diputaciones Provinciales y la CAE; Proyecto que la Mesa acuerda publicar en el Boletín Oficial de la Cámara en fecha 10 de septiembre de 1990. Es presentado por el Consejero de la Presidencia y Trabajo en la Sesión plenaria de 25 de octubre de 1990; debatiéndose, asimismo, tres enmiendas a la totalidad presentadas por los Grupos Parlamentarios de Izquierda Unida, de Extremadura Unida y del Partido Popular ⁷.

⁷ Diario de Sesiones n.º 93. Sesión plenaria n.º 58. Boletín Oficial de la Asamblea de Extremadura de 25 de octubre de 1990.

Según expresa el miembro del Gobierno autónomo, D. Manuel Amigo Mateos, la Ley aspira, de una parte, a dar un paso más en la efectiva aplicación del principio de solidaridad interregional mediante la coordinación de todos los recursos financieros de la región que de modo independiente pueden estar aplicándose hoy por las tres Administraciones Públicas que la integran. De otra parte, diseña un nuevo reparto del poder administrativo, reconociendo la identidad de las Provincias y alejándose de esquemas centralistas. Y, todo ello, en aras a la eficacia, economía y atención al interés público, en tanto que requisitos constitucionales exigibles a todas las Administraciones Públicas.

Define el Proyecto como un texto abierto que establece el marco para que las posteriores leyes sectoriales fijen la distribución de funciones y materias para cada sector de la actividad pública, sin compromisos de futuro. En definitiva, establece las bases para la redistribución de competencias entre la CAE y sus Diputaciones Provinciales, dentro de las fórmulas generales de coordinación previstas por la ley, garantizando su autonomía y sin dejación de la tarea rectora que legalmente le corresponde.

La Agrupación de Diputados de Izquierda Unida plantea como contenido esencial de su texto alternativo, la provincia única y la descentralización del poder en los Ayuntamientos y en unos entes comarcales concebidos como órganos de planificación económica, cultural, sanitaria y de todo tipo. Propuesta de coordinación entendida como acción conjunta y articulada del sector público extremeño en materia presupuestaria y en las demás materias, con facultades de control.

La Agrupación de Diputados de Extremadura Unida, por su parte, considera al Proyecto de Ley presentado proclive al centralismo y a la concentración de poder, jerarquizando a las Diputaciones respecto de la Junta de Extremadura y alejando al ciudadano de los entes locales cuyas decisiones les afectan directamente.

El Grupo Parlamentario Popular se opone, principalmente, al proceso de transferencias a favor de la Junta de Extremadura, previsto en el Proyecto de Ley, por considerar que la Comunidad Autónoma no está habilitada por el art.º 16 del Estatuto para llevar a cabo ese traspaso de competencias. Por tanto, dice, lo que se pretende es una supresión de las Diputaciones como entidades políticas; entendiéndose por tales, aquéllas que pueden tomar sus propias decisiones.

Como elemento a destacar en el contenido del Proyecto se señala que el movimiento de funciones, servicios y medios no es unidireccio-

nal, sino que se produce en ambos sentidos. Se establece tanto la asunción de competencias provinciales por la Junta, generalmente las planificadoras en ámbitos de interés general, como la atribución de competencias autonómicas a las Diputaciones, ya por delegación, ya por transferencia, y por supuesto todo ello sin perjuicio de los mecanismos cooperativos en los que no existe posición preeminente de ninguno de los sujetos.

Como fórmula que afecta a la titularidad, se apunta la redistribución de competencias que se llevará a cabo por Leyes sectoriales a la luz del interés general y de criterios de eficacia en la gestión. Se producirá con efecto bidireccional y dando por supuesto que la entidad que reciba las nuevas funciones recibirá, al mismo tiempo, los medios económicos, humanos y técnicos necesarios para su ejercicio.

Unifica las fórmulas de delegación y de gestión ordinaria, indicando, que «la delegación, esto es la transmisión del ejercicio pero no de la titularidad de la competencia es la forma elegida para la denominada en otros casos, gestión ordinaria de los servicios periféricos autonómicos por las Diputaciones. Se trata, pues, de una técnica descentralizadora por la que la Corporación provincial asume funciones determinadas en el ejercicio de competencias de la Junta de Extremadura».

En los mecanismos de cooperación no existe modificación ni en la titularidad ni en el ejercicio de las funciones respectivas; se plasma en los múltiples convenios interadministrativos que normalmente se han venido produciendo.

La coordinación, sin embargo, supone un cierto poder de dirección, como ha señalado el TC en Sentencia 214/89, como consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado.

El Diputado del Grupo Parlamentario Socialista, D. Jesús Medina Ocaña, en el ejercicio de su turno ante la enmienda a la totalidad presentada por el Grupo Parlamentario Popular, justifica la ausencia de la gestión ordinaria del Proyecto de Ley en razones de carácter doctrinal, de carácter pragmático y de carácter político. «La primera, porque las técnicas administrativas, lejos de ser efímeras o poco bondadosas, en el fondo contemplan, tienen un sentido u otro, y pueden no ser inocentes. Así, por ejemplo, puede entenderse por gestión ordinaria como un elemento de coordinación burocrática con un efecto descentralizador, frente a la delegación, en la que (*se produce*) una encomienda propia de la gestión administrativa con cierta autonomía del ente delegado, o

bien puede entenderse que ambas técnicas son instrumentos complementarios al servicio de la integración administrativa de los entes locales en las tareas regionales o los entes locales como instrumentos regionales. En pura teoría, pues, la delegación implica atribución en el ejercicio de competencias, mientras que la gestión ordinaria implica una colaboración estrictamente personal; en la delegación se crearía un cierto ámbito de poder del ente delegado, mientras que en la gestión no existiría ni siquiera esa cierta independencia, con lo que los controles serían mucho más fuertes. En definitiva, desde el punto de vista doctrinal, desde el punto de vista conceptual, la diferenciación entre gestión ordinaria y transferencia o delegación no es sino un producto de la orfebrería jurídica». En la delegación se integra, pues, la gestión ordinaria.

Con tales planteamientos, se hace evidente la dificultad de las vinculaciones funcionales que se imponen por el Ordenamiento, pero también es palpable la tentación del poder regional a centralizar las competencias, subordinando a los demás entes territoriales, con merma de su autonomía, al limitar su papel a meras circunscripciones o a simples gestores de sus decisiones. Y, además, ese arriesgado ejercicio se lleva a cabo, al menos en la letra de la ley, dentro de la confusión conceptual que en la norma y en la doctrina existe sobre las técnicas de redistribución competencial entre los distintos entes territoriales comunitarios. Nos parece que en ese juego la Provincia aparece como la gran perdedora.

III. RELACIONES ENTRE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES DE EXTREMADURA Y LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

El Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías ⁸ al hacer referencia a la organización de las Comunidades Autónomas señala, como se ha dicho:

«.. que la mayor parte de las provincias... soportarían mal que a la antigua centralización estatal sucediera una nueva centralización regional». «Y éste es... el efecto que produciría la asunción de las facultades resolutorias en la mayor parte de los asuntos públicos por los servicios administrativos centrales por cada Comunidad autónoma. Lo mismo puede decirse si la participación provincial se reduce, como ocurre con la Administración estatal, a ofrecer su territorio como sede

⁸ Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías. CEC. Madrid, 1981 Pág. 25 ss.

para los servicios periféricos de la Administración autónoma». «Una solución organizativa de este tipo es, desde luego, contraria a los principios constitucionales que imponen la descentralización administrativa (artículo 103)...».

«Las Diputaciones deben quedar convertidas en el escalón administrativo intrarregional básico: es preciso fortalecer sus servicios, dotarlas mejor, integrar en su organización los servicios periféricos de que se ha de desprender la Administración del Estado, para que puedan asumir el ejercicio de competencias por transferencia o delegación de las Comunidades autónomas y atender ordinariamente las prestaciones de los servicios que están encomendados a la gestión regional». «No hay razón alguna para dudar de la eficacia prestacional de las Diputaciones ni para desaprovechar una institución que... ofrece una experiencia de más de ciento cincuenta años y un probado sentido de la gestión administrativa».

La idea fundamental que late en la estructuración de estas relaciones es el logro del funcionamiento armónico de todas las Instituciones al servicio de los ciudadanos, máxime en las complejas organizaciones que hoy sirven a la sociedad, con intereses contrapuestos que hay que coordinar. Por tanto, dentro de la armonía del sistema, la pauta está en determinar la instancia más idónea para la prestación del servicio público y, ella, puede ser tanto la regional como la comarcal o la provincial o la local. Destacando ya, que pocas veces nos encontraremos con problemas donde el interés local no esté en juego, no con carácter exclusivo pero tampoco de fácil exclusión.

Y esa labor no es una operación abstracta, sino que ha de tenerse en cuenta la pura realidad de cada momento y de cada institución; es decir, su capacidad de gestión y los medios humanos, técnicos y económicos con que cuenta. En definitiva, debe evaluarse la eficacia en la gestión, lo que llega al ciudadano.

Todo ello lleva a una nueva configuración de las competencias a nivel intrarregional ⁹. Así, respecto de la situación actual, las competen-

⁹ MORELL OCAÑA, L. *El Régimen Local español*. Cívitas. 1988. Pág. 116 ss. Nos plantea las diversas posiciones que pueden ocupar las Entidades locales en la organización territorial de las Comunidades Autónomas. Concluyendo que el juicio de valor que se formule depende de la proporción en que se mezclen la gama de soluciones reales; aunque, en efecto, la Constitución, dice, no impone la descentralización para que sólo se haga efectiva a nivel de Comunidad Autónoma, sino que también ha de estar presente en la organización territorial de éstas. Véase, del mismo autor, «Las Entidades locales, elementos integrantes de la organización territorial del Estado y de las Comunidades Autónomas» *REDA* n.º 55. 1987. Pág. 325 ss.

cias propias de los entes locales vendrán fijadas por la legislación sectorial del Estado y de las Comunidades Autónomas en función de su propio sistema de redistribución de competencias, que no siempre han de ser homogéneas y de contenido decisorio. Pero también esa legislación habilitará o concretará, en su caso, las competencias delegadas o asignadas a tales entes locales; es decir, del Estado y Comunidades Autónomas a las Provincias, Comarcas o Municipios y de aquéllas (provincias y comarcas) a éstos (municipios); tanto de las competencias propias como de las recibidas, a su vez, por delegación, cuando así se autorice. Sobre las primeras se establecerán técnicas de cooperación e instrumentos de coordinación y sobre las segundas criterios de dirección y control.

Igualmente, las correspondientes leyes de régimen local, tanto del Estado como autonómicas, podrán atribuir competencias propias o delegadas a las entes locales; así lo establecen:

a) La Ley n.º 7/1985 para las Provincias, arts. 36 y 37, la coordinación de los servicios municipales, la asistencia jurídica, económica y técnica a los Municipios, la prestación de servicios públicos, etc; las que obtenga por delegación del Estado o de la Comunidad Autónoma en los términos de su Estatuto o en las leyes que lo desarrollen, entre otros; y lo dispuesto en los arts. 25 a 27, del mismo texto, para los Municipios.

b) La Ley n.º 8/1986, de 18 de noviembre, sobre Régimen jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, arts. 43-2, 46 y 47-2, para los Cabildos Insulares como Instituciones de la Comunidad y como Entidades locales de la misma y arts. 52 y 53 para los Municipios canarios.

c) La Ley Municipal y de Régimen Local de la Comunidad Autónoma de Cataluña, n.º 8/1987, de 15 de abril, arts. 63 y siguientes, para los Municipios y arts. 88 y siguientes para las Provincias; y arts. 25 y siguientes de la Ley n.º 6/1987, de 4 de abril, sobre las Comarcas catalanas, para tales entes supramunicipales.

d) La Ley n.º 11/1987, de 26 de diciembre, de Relación de las Diputaciones Provinciales con la Junta de Andalucía ¹⁰, arts. 19 a 23 y 40 a 42 para las competencias atribuidas y delegadas, respectivamente, a aquéllas; los arts. 10 y siguientes que establecen competencias de asis-

¹⁰ MORILLO-VELARDE PÉREZ, J.J. «Las Diputaciones Provinciales en la Comunidad Autónoma de Andalucía». *REDA* n.º 65. 1990. Pág. 65 ss.

tencia jurídica, económica y técnica de las Diputaciones a favor de los Municipios con población inferior a 20.000 habitantes, y los arts. 24 a 28 para las asumidas por la Comunidad respecto de las que venían desempeñándose por las Diputaciones. Los arts. 16 y siguientes de la Ley n.º 3/1983, de 1 de junio, de Organización territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, para las competencias atribuidas y asignadas a los entes territoriales que la constituyen.

e) La Ley n.º 8/1989, de 15 de junio, de Delimitación y coordinación de las competencias de las Diputaciones Provinciales de Galicia, art.3, que señala como competencias propias de estos entes las establecidas por la Ley n.º 7/1985 y en todo caso las de coordinación de los servicios municipales, de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica y de prestación de servicios públicos supramunicipales.

a) Transferencia de competencias por nueva redistribución

Con tales bases, las Diputaciones Provinciales de la CAE tendrán las competencias que les atribuyan las leyes sectoriales aprobadas por la Asamblea de Extremadura como establece el art.º 2 de la Ley n.º 5/1990, que podrán redistribuir las existentes, en más o en menos, como señala de manera general el art.º 36, párrafo primero, de la Ley n.º 7/1985. El art. 3 del texto autonómico citado hace referencia a leyes de transferencia o delegación para mejorar la eficacia en la gestión de los servicios públicos, como fórmulas distintas a tenor del articulado no de la exposición de motivos ni del discurso de presentación del Proyecto de Ley, a las que se produzcan a través de las leyes sectoriales citadas.

Esta Ley que comentamos no atribuye competencia alguna a las Diputaciones Provinciales como hace la Ley andaluza citada, sino que remite a otras leyes de transferencia o de delegación; así como tampoco atribuye competencias a la Junta de Extremadura. Transitoriamente, las Diputaciones Provinciales conservarán las competencias que le atribuye la legislación sectorial vigente como establece la Disposición transitoria única de la Ley n.º 5/1990.

En esa situación que ha de ser de autonomía, no de mera división para el cumplimiento de los fines de la Comunidad Autónoma, en aras a la eficacia en la gestión de los servicios públicos y ponderando globalmente los intereses regionales, las Diputaciones Provinciales ejercerán tales competencias como propias, como establece el art.º 4 de la Ley citada. Aclaración de todo punto innecesaria, por obvia.

Estas *competencias propias*, que sólo podrán ser determinadas por la Ley, se ejercerán, decimos, en régimen de autonomía y bajo la responsabilidad del ente receptor, atendiendo siempre a la debida coordinación en la programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas. En tales leyes se determinará el ámbito de la competencia atribuida y su contenido concreto, con respeto a la autonomía que tiene garantizada y teniendo en cuenta el correspondiente traspaso de medios personales, económicos y materiales ¹¹.

Esta *transferencia de competencias hacia abajo*, además de efectuarse a favor de ambas Diputaciones Provinciales, se fundamenta en la eficacia en la gestión de los servicios públicos, que ha de estar presente en toda la actuación de las Administraciones Públicas, y, por supuesto, en el nivel de asunción por parte de la Administración regional de las competencias de los Entes provinciales, y en fórmulas de coordinación a tenor de la naturaleza de la función transferida, que también ha de estar presente en las relaciones interadministrativas, sin más.

Cumpliendo con el mandato estatutario, la Ley n.º 5/1990 establece que esta transferencia se acuerde mediante ley aprobada por mayoría absoluta. Circunstancia del quorum no exigida en el proceso contrario por la misma Ley.

Pero, en relación con la distribución de competencias preexistente a la aprobación de la Ley n.º 5/1990, el ejercicio de las competencias propias se establece en un doble sentido. Es decir, además de que las leyes sectoriales de la Comunidad Autónoma podrán transferir a las Diputaciones Provinciales competencias de la Administración comunitaria, también se podrán atribuir, por las mismas normas, a la Junta de Extremadura competencias anteriormente ejercidas por las Diputaciones Provinciales, asegurando el derecho de éstas a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses.

La *transferencia de competencias hacia arriba* está condicionada al respeto a la garantía institucional de los Entes provinciales, de forma que la pérdida, por éstos, de competencias a favor de la Junta de Extremadura no ponga en juego su propia identidad, pudiendo exigirse, además, el correspondiente traspaso de medios personales, económicos y

¹¹ ORTEGA ÁLVAREZ, L. «Las competencias propias de las Corporaciones locales». En, *Tratado de Derecho Municipal*. I. Obra dirigida por MUÑOZ MACHADO, S. Cívitas. 1988. Pág. 195 ss.— SOSA WAGNER, F. «La autonomía local». En, *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*. IV. Cívitas. 1991 Pág. 3215 ss.

materiales para la gestión de los servicios transferidos, art.º 2-3 de la Ley n.º 5/1990 ¹².

Al igual que la Ley n.º 7/1985, la presente norma defiere a las leyes sectoriales la determinación del grado de intervención de las Diputaciones Provinciales, que le ha de venir dado no ya por el proceso de transferencia de competencias a favor de la Comunidad sino por el principio de autonomía constitucionalmente reconocido; tampoco establece si tal traspaso de competencias afectará por igual a las dos Diputaciones Provinciales de la Comunidad Autónoma o irá en función de la capacidad de gestión de la Entidad provincial, de las características de la actividad de que se trate o de otras circunstancias. En aplicación del criterio de uniformidad establecido por la Ley n.º 12/1983, por la misma Ley n.º 5/1985 y por la Ley n.º 5/1990, para el proceso contrario, ha de pensarse que debe establecerse también en este supuesto.

Tras la aprobación de la Ley que comentamos, que sepamos, la Asamblea de Extremadura no ha aprobado ninguna ley que atribuya competencias en los términos descritos.

b) Competencias por atribución

Además de las competencias propias, las Diputaciones Provinciales ejercerán *competencias atribuidas* por delegación, previendo las adecuadas técnicas de dirección y control.

Estas competencias se ejercerán en los términos que establezca la delegación y se llevará a cabo mediante Ley aprobada por mayoría absoluta, art.º 3 de la norma que analizamos, atendiendo, asimismo, a la eficacia de la gestión de los servicios públicos, manteniendo la Comunidad Autónoma la titularidad competencias, art.º 6-1, y determinándose el contenido, alcance y duración, así como los medios personales, materiales y económicos que se transfieren.

Su ámbito dará la pauta de dependencia, jerarquía-superioridad no jerárquica, entre ambos entes. La relación, de inicio, se ve condicionada por el mantenimiento de la titularidad de las competencias por parte del delegante, que si es aceptable, sin más en la delegación interorgánica, no lo es tanto en la intersubjetiva.

¹² SÁNCHEZ MORÓN, M. *La Autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*. Cívitas-UCM. 1990. Véase, en especial, capítulo IV. Pág. 97 ss.

Es decir, mediante la Ley de Delegación las Diputaciones Provinciales reciben la titularidad del ejercicio de las competencias manteniendo la Comunidad la titularidad de las mismas. En similares términos se expresa el art.º 5 de la Ley del Proceso Autonómico al señalar que «... las Leyes de las Comunidades Autónomas podrán transferir competencias propias... o delegarles su ejercicio...», el art.º 27 de la Ley n.º 7/1985 por parte del Estado o de las Comunidades Autónomas y en favor de los Municipios, que «... podrán delegar... el ejercicio de competencias...».

La doctrina se plantea si nos hallamos ante una nueva técnica de atribución de competencias, por transformación de la figura delegatoria o por acrecentamiento de la dirección y control que se ejerce en el ente delegado que lo configura en órgano del delegante ¹³. En aras a los intereses públicos implicados se justifica, por la mayoría de la doctrina, el mantenimiento de la titularidad de la competencia en manos del ente delegante ¹⁴; sin embargo, con otros autores, entendemos que con ello se pone en marcha un proceso de centralización regional de las competencias ¹⁵ y a la vez de utilización de los órganos administrativos de las Diputaciones Provinciales para el ejercicio de las competencias de la Administración de la CAE, muy próxima a la técnica de la gestión ordinaria que la propia Ley n.º 5/1990 no regula ¹⁶. Desde nuestro punto de vista, nada impide que el traspaso de competencias se produjera por sectores concretos de la actividad administrativa pero de forma plena en la titularidad de la competencia y en su ejercicio, y, por demás, se mantendrían intactos los principios básicos de autonomía de los entes, de coordinación, de eficacia en la gestión y, por supuesto, de unidad. La delegación intersubjetiva en la forma descrita por Morell Ocaña ¹⁷, es decir, como un supuesto de titularidad compartida, sobre

¹³ EMBID IRUJO, A. «Las relaciones de las Comunidades Autónomas con las Diputaciones Provinciales». *REVL* n.º 220. 1983. Pág. 628.

¹⁴ PAREJO ALFONSO, L. «Relaciones interadministrativas y régimen local». *REDA* n.º 40-41. 1984. Pág. 217.

¹⁵ ESCUIN PALOP, V.M. «La delegación de competencias de las Comunidades Autónomas a las Diputaciones Provinciales». *RVAP* n.º 10-I. 1984. Pág. 232.

¹⁶ BASSOLS COMA, M. «La distribución de las competencias ejecutivas entre las distintas organizaciones administrativas». En, *Estudios sobre la Constitución... Ob. cit.* Pág. 3411

¹⁷ MORELL OCAÑA, L. *La delegación entre entes en el Derecho Público*. IEAL. Madrid, 1972. Pág. 175 ss. Y, del mismo autor, *El Derecho de la Organización administrativa*. UCM. 1988. Pág. 143 ss.

la base de reparto de un conjunto de funciones materiales, planificación, ejecución, coordinación, control, etc., entre delegante y delegado, con una titularidad directa, no derivada, sobre el ámbito de actuación que a cada uno le quede reservado, y sobre el que se establece una línea de coordinación, de realización en común, de las actividades precisas para el desarrollo de la función. Esta fórmula aplicada con resultado positivo en el traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas no se quiebra en el supuesto de las Diputaciones Provinciales o de los Entes municipales. El ente delegado adquiere una titularidad sin que el ente delegante pierda la suya.

Para García de Enterría ¹⁸ la delegación intersubjetiva ofrece la posibilidad de que un ente local pueda gestionar competencias propias del Estado (o de las Comunidades Autónomas) sin que éste pierda ni la titularidad ni todas las funciones de dirección e inspección anexas a las mismas.

c) Instrumentos de delegación: Ley o Reglamento

Los términos en que se expresa el art.º 6-2 de la Ley que comentamos produce cierta confusión en cuanto que otorga a la norma de desarrollo de la Ley de Delegación las mismas competencias que a la propia Ley, lo que provocaría su inconstitucionalidad por la modificación que encierra del propio Estatuto, art.º 81-2 CE, o cuando menos una deslegalización, ya que carece de contenido material la modificación sufrida. Debemos entenderlo, pues, como una habilitación al Ejecutivo para completar el contenido de la citada Ley de Delegación. No obstante y en general, el instrumento jurídico de delegación de competencias utilizado por las Comunidades Autónomas es de significación diversa como establecen las normas que se señalan:

a) La Ley catalana n.º 8/1987, establece que tanto la delegación como la asignación de competencias se produce mediante Acuerdo del Gobierno de la Generalidad, en su caso, art.º 124, en relación con el art.º 2.

b) En similares términos se expresa la Ley andaluza n.º 3/1983, arts. 17 y 21, que establecen que las competencias de la Administración de

¹⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. «Prefectos y Gobernadores civiles. El problema de la Administración periférica en España». En, *La Administración española*. Alianza Editorial n.º 389. Madrid, 1972. Pág. 64. Y, del mismo autor, *Problemas actuales de la vida local*. IGO. Sevilla, 1986. Pág. 62 ss.

la Comunidad Autónoma se delegan y asignan por Acuerdo del Consejo de Gobierno. Sin embargo, en la Ley n.º 11/1987 de la misma Comunidad, art.º 29, 33 y 35, la delegación se produce por la propia norma ¹⁹.

c) La Ley canaria n.º 8/1986, art.º 11-2, establece que tanto la delegación como la encomienda para la gestión ordinaria se hará mediante Decreto del Gobierno canario, de acuerdo con las leyes de la Comunidad.

d) La Ley n.º 8/1985, de 20 de diciembre, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Aragón y las Diputaciones Provinciales de su territorio, art.º 4, establece que la delegación se producirá mediante Ley de Cortes aprobada por mayoría absoluta ²⁰.

e) La Ley n.º 6/1986, de 6 de junio, Reguladora de las Relaciones entre la Comunidad de Castilla y León y las Entidades Locales, art.º 12, establece que se hará mediante Decreto de la Junta al amparo de la propia Ley, sin que ella se establezcan los requisitos necesarios ²¹

f) La Ley n.º 2/1991, de 14 de marzo, de Coordinación de Diputaciones de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, art.º 11, establece que la delegación se producirá mediante Ley de las Cortes, en aquellas competencias que no sean de interés general de la región, concretando a continuación las que establece la propia ley y creándose una Comisión Mixta para fijar los términos de la delegación. Sin embargo, en favor de los Municipios de más de 10.000 habitantes y de otros Municipios y Mancomunidades cuando su capacidad de gestión garantice la eficacia en la prestación, la Junta de Comunidades podrá delegar por Decreto competencias propias, como establece el art.º 68 de la Ley n.º 3/1991, de 4 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha.

g) La Ley n.º 7/1983, de 7 de octubre, de descentralización territorial y colaboración entre la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y las entidades locales, art.º 8, señala que el Consejo de Gobierno determinará en los Decretos de delegación las materias delegables y su desarro-

¹⁹ Véase, MORILLO-VELARDE PÉREZ, J.I. «Las Diputaciones Provinciales en la Comunidad Autónoma de Andalucía». *Ob.cit.* Pág. 76 ss.

²⁰ Véase, FERNÁNDEZ FARRERES, G. «Comentarios al art.º 45 «Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón». Dirigido por BERMEJO VERA, J. IEAL. 1985. Pág. 545 ss.

²¹ Véase, RIVERO ISERN, E. «Comentario al art.º 20 «Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Castilla y León». IEAL. 1985. Pág. 148 ss.

llo reglamentario. Más en coherencia esta delegación en favor de los Municipios con lo que dispone el art.º 27-1 de la Ley n.º 7/1985 que hace referencia a «disposición o acuerdo» como instrumentos de la delegación.

La correlación entre tales textos legales y sus correspondientes Estatutos no se ajusta siempre de modo perfecto o al menos exige una mínima reflexión ²².

1. El Estatuto para la Región de Murcia, art.º 18-3, remite a la ley la determinación de las condiciones para la cesión o delegación de competencias a favor de las entidades territoriales que la constituyen pero no atribuye a la misma ley la tarea de delegar. Por ello la Ley n.º 7/1983, coherentemente, establece tales condiciones y entre ellas atribuye al Consejo de Gobierno la facultad de determinar las materias delegables así como desarrollarlas reglamentariamente.

2. En similares términos se expresa y desarrolla el Estatuto de Canarias, art.º 22-3 y art.º 11-2 de la Ley n.º 8/1986, respectivamente.

3. Sin embargo, el Estatuto de Aragón, art.º 45-3, y el Estatuto de Castilla-La Mancha, art.º 30-3 b), establecen que la transferencia o delegación se hará mediante Ley de Cortes y así lo expresan las respectivas leyes de desarrollo, la n.º 8/1985 en su art.º 4-1 y la n.º 2/1991 en su art.º 12, respectivamente. Sin embargo, la primera remite a la Diputación General de Aragón la facultad de revocar la delegación en caso de incumplimiento y la segunda deja esa potestad a la Administración autonómica, art. 14.

4. Por su parte, el Estatuto de Castilla y León art.º 20-4, se expresa en similares términos que los de Aragón, Castilla-La Mancha y Extremadura y, sin embargo, la Ley n.º 6/1986, art.º 12, señala que la delegación se hará mediante Decreto de la Junta de Castilla y León. No encontramos a este incumplimiento otra explicación, además de lo dicho, que alejarse de la técnica legislativa menos flexible al proceso de construcción en la coordinación que se está montando; por otra parte, el acercamiento en el diseño que la ley n.º 6/1986, art.º 11-2, hace de las fórmulas de delegación y de gestión ordinaria, indicando que ésta se articulará a través de aquélla, en aras al proceso abierto en el tiempo y al tratamiento unitario de gestión de competencias que la Exposición de motivos justifica y, por último, que la delegación se extiende tanto a las Diputaciones Provinciales como a los Municipios y por tanto el desarrollo del Estatuto los hace en los términos establecidos por la legislación del Estado.

²² ESCRIBANO COLLADO, P. y RIVERO ISERN, J.L. «La Provincia en los Estatutos de Autonomía y en la LOAPA. A propósito del papel de las Provincias en la administración de las Comunidades Autónomas». *RAP* n.º 104. 1984. Pág. 79 ss.

d) Nivel de delegación

Respecto al contenido de la delegación las leyes autonómicas no se expresan de forma tan rotunda como lo hace el art.º 5-1 de la Ley 12/1983 o el art.º 27-1 de la Ley n.º 7/1985 al señalar que se delega «el ejercicio de las competencias»²³.

a) La Ley canaria n.º 8/1986, art.º 8-2 habla de «atribución de competencias a título de delegación» y coherente con el proceso inverso en caso de incumplimiento, «podrá dejar sin efecto la delegación», art.º 17-2; circunstancia que contrasta con el contenido del art.º 53 al referirse a las competencias de los municipios canarios que «... podrán ejercer las competencias que le sean delegadas...».

b) La Ley catalana n.º 8/1987, art.º 9-2, apunta que «La Generalidad podrá delegar competencias en los entes locales...», coherente con el art.º 125-1, que en caso de incumplimiento «... podrá suspender o dejar sin efecto la delegación...», que contrasta, a su vez, con la expresión del art.º 138, «... podrá delegar el ejercicio de las competencias...», cuando se refiere a la atribución de competencias por la Administración local de ámbito supramunicipal a los entes locales de nivel inferior.

c) La Ley castellano-manchega n.º 2/1991, art.º 11, señala que «... la Junta delegará ... la ejecución de aquellas competencias...», y en caso de incumplimiento, art.º 14, «... podrá revocar la delegación...», que contrasta con el contenido del art.º 68 al referirse a los Municipios, que señala, «La Junta de Comunidades... podrá delegar el ejercicio de competencias propias...».

d) La Ley aragonesa, art.º 4, dice que «... la Comunidad Autónoma podrá delegar... funciones en las Diputaciones Provinciales...»; en caso de incumplimiento «... la Diputación General... podrá suspender o revocar la delegación», que contrasta con el contenido de la Disposición adicional segunda al referirse a unas competencias concretas «Se delega en las Diputaciones Provinciales de Huesca, Zaragoza y Teruel el ejercicio de las competencias transferidas a la Comunidad autónoma por Real Decreto 1598/1984, de 1 de agosto...».

e) La Ley andaluza n.º 3/1983, art.º 17, establece que «Son competencias delegadas las que... la Administración de la Comunidad Autó-

²³ ORTEGA ÁLVAREZ, L. «La delegación de competencias en la Provincia». En, *La Provincia en el sistema constitucional*. Obra dirigida por GÓMEZ-FERRER MORANT, R. Diputació de Barcelona. Cívitas. Madrid, 1991 Pág. 328 ss.

noma... atribuye a los distintos entes que integran su estructura»; en caso de incumplimiento, art.º 19, «... el Consejo de Gobierno... podrá suspender o dejar sin efecto la delegación»; en caso de transferencia de los demás entes territoriales, art.º 25, «... podrá... delegar su ejercicio...». Por su parte la Ley n.º 11/1987, también de Andalucía, art.º 29-1, se expresa en similares términos, «La delegación de competencias de la Comunidad Autónoma a las Diputaciones Provinciales...»; sin embargo, al referirse a las competencias concretas del capítulo del Título III, art.º 40, indica que «La Comunidad Autónoma atribuye por delegación... el ejercicio de las funciones...».

f) La Ley extremeña n.º 5/1990, por su parte, señala que la Comunidad «... podrá... delegar facultades o funciones...», art.º 3, o que «Mediante la delegación las Diputaciones Provinciales ejercerán las funciones que al efecto se determinen...», art.º 6-1; y «En caso de incumplimiento... la Junta de Extremadura... podrá proceder a la revocación de la delegación...», art.º 6-1, párrafo 3.º.

Todo lo cual ratifica, a nuestro criterio, la idea ya adelantada de que en el espíritu de estas normas el traspaso de competencias a las Diputaciones Provinciales por delegación no se limita a la mera ejecución de las competencias propias de las Comunidades Autónomas sino que se sitúa en un nivel superior de transferencia de titularidad de competencias, más próxima a la coordinación en situación de igualdad que a los vínculos de instrumentalidad. Las competencias se incorporan al ente receptor que adopta las decisiones pertinentes bajo su propia responsabilidad. Y ello, aunque se establezcan sistemas de dirección y control sobre su actuación, en aras a la coordinación en la unidad, que es el ámbito de titularidad que especialmente se reserva el delegante, además de la potestad de revocación de la delegación que representa la superior expresión de conservación de la titularidad de la competencia, que exigirá, cuando así se establezca, la voluntad del legislador. Y porque, sobre todo, tales circunstancias se imponen por la propia ley de delegación o mediante las condiciones establecidas por la ley, nunca por el ente delegante, aunque lo ejerza.

La *delegación es siempre facultativa*, salvo que la ley establezca la obligación de delegar en favor de un determinado ente; en cuyo caso obliga a ambos sujetos. No obstante como señalan Parejo Alfonso y Muñoz Machado ²⁴ debe aplicarse siempre que sea posible en aras al principio de descentralización establecido por la Constitución.

²⁴ MUÑOZ MACHADO, S. *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. II. Cívitas. 1984. Pág. 229 ss.— PAREJO ALFONSO, L., *Estado social y Administración Pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*. Cívitas. 1983. Pág. 258.

Como contrapunto y garantía de su autonomía la delegación para ser efectiva *ha de ser también aceptada* por el ente receptor ²⁵. Así lo establecen las Leyes dictadas por las Comunidades de Castilla-La Mancha, Castilla y León, Murcia, Andalucía en la n.º 3/1983 y Cataluña.

La omisión por parte de la Ley n.º 5/1990 de la necesidad de aceptación por las Diputaciones Provinciales de las competencias delegadas incrementa el grado de dependencia; aunque lo imponga, sin embargo, la Ley n.º 7/1985, art.º 27-3 por remisión del art.º 37-3 que señala que «La efectividad de la delegación requerirá su aceptación por el Municipio interesado (*por las Diputaciones interesadas*)... salvo que por Ley se imponga obligatoriamente...»; en cuyo caso, será la ley la que establezca las condiciones de la delegación y su fundamento.

A pesar del traspaso de medios, la entidad delegada puede negarse al ejercicio de las competencias que se imponen por otro ente, sin apoyo de la legalidad en su caso, lo que llevaría a un conflicto de carácter político. Por tanto, la solución ha de venir pactada políticamente y a través de órganos de encuentro que deben constituirse. Como pronunció el TC en Sentencia n.º 76/1983, F. j. 19, la delegación en favor de las Diputaciones Provinciales debe considerarse con criterios de oportunidad política y no de legalidad constitucional.

Ese mismo criterio plantea también la interrogante sobre la obligatoriedad de la delegación *en favor de todas* las Diputaciones Provinciales, establecida también por las Leyes de Castilla-La Mancha, Castilla y León, Andalucía, Cataluña y Extremadura, art.º 3, ya que en atención a circunstancias de capacidad de gestión e idoneidad del ente para su aplicación eficaz, puede dudarse de la oportunidad de delegación de competencias en favor de un determinado ente provincial y no de otro, aun cuando se traspase los medios adecuados, que por consecuencia pueden ser distintos en uno u otro caso ²⁶. Así se discurre en los supuestos de delegación en favor de municipios, que podrá ser específica para cada ente atendiendo a los medios técnicos con que cuenta, como señalan las leyes de Castilla-La Mancha y Murcia.

Como correlativo al poder de revocación hay que reconocer en el delegado la *facultad de renunciar* a la delegación, si no se cuenta con las condiciones establecidas, circunstancia sobre la que la Ley n.º 5/1990 no se pronuncia.

²⁵ ORTEGA ÁLVAREZ, L. «La delegación de...». *Ob.cit.* Pág. 331 ss.

²⁶ ESCUIN PALOP, V.M. «La delegación de competencias de...». *Ob.cit.* Pág. 230 ss.

Por otra parte, la *extinción* de la delegación ha de estar condicionada al interés público que tiene encomendado el delegante o, en su caso, por incumplimiento del delegado.

Y, asimismo, hay que señalar que el reparto de competencias está condicionado en su gestión, ya que, *el ente delegante, en tanto subsista la delegación, no puede ejercer los poderes contenidos en la titularidad conferida al delegado*, aunque sí puede revocar la delegación, por cuanto que el delegante conserva el poder de disposición de la titularidad creada y además no puede desentenderse del ejercicio de la delegación por parte del delegado. Contrasta con lo dicho, el contenido de la Ley n.º 7/1983 murciana al señalar que «La delegación podrá comprender funciones reglamentarias cuando tal facultad corresponda a la Comunidad Autónoma como propia o exclusiva según el Estatuto de Autonomía. Las normas que emanen en el ejercicio de sus propias competencias legislativas o reglamentarias siempre prevalecerán sobre la normativa que, por delegación, establezca la Entidad Local, debiendo los Reglamentos Locales, en todo caso, quedar limitados, en sus contenidos, al desarrollo de la normativa establecida por la propia Comunidad Autónoma». Circunstancia que no compartimos en lo reglamentario, y sobre las competencias delegadas, por cuanto quiebra el principio citado de imposibilidad del ejercicio por parte del delegante de las competencias delegadas, en tanto subsista la delegación. Aunque, de tal modo, se establece de nuevo un sistema de subordinación y no de coordinación en la autonomía ²⁷.

El principio *delegata potestas delegari non potest* se plantea desde un doble ángulo. Desde la posibilidad de que la Comunidad Autónoma delegue lo recibido por delegación del Estado, en cuyo caso se ha de estar a lo dispuesto por la Ley Orgánica que transfirió la competencia, como señala la Ley murciana y que en la CAE aún no se ha producido; y la segunda delegación en favor de los Municipios de competencias de las Diputaciones Provinciales recibidas por delegación. Aparece, ésta, prohibida, en general, por las leyes de Castilla y León, Andalucía en la n.º 11/1987 y Extremadura, art.º 8, que lo regulan, aunque prevén, todas, la autorización, en su caso, por parte de los Entes provinciales, remitiéndose a lo dispuesto, en su día, en la norma de transferencia. La Ley andaluza n.º 3/1983 impide esta técnica sin reservas, art.º 26, que habrá de entenderse derogada por la Ley n.º 11/1987, art.º 35, en lo referente a las competencias recibidas por las Diputaciones Provinciales por delegación de la Comunidad Autónoma.

²⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. «La provincia en la Constitución». En, *La Provincia en el sistema constitucional*. Ob.cit. Pág. 15 ss. Y especialmente, MORELL OCAÑA, L. *El Derecho de...* Ob.cit. Pág. 145 ss.

e) Poderes de dirección y control en la delegación

Como técnicas de dirección y control sobre las competencias delegadas, la Ley n.º 5/1990, destaca las siguientes: a) Supervisar su ejercicio, b) Enviar comisionados a la Administración delegada, c) Recabar cuanta información precise, d) Emanar directrices de funcionamiento y elaborar preguntas, e) Dictar reglamentos, f) Promover la revisión de oficio, g) Revisar en alzada las resoluciones que adopten las Diputaciones, h) Revocar o suspender la delegación o proceder por sí misma, la Junta de Extremadura, a ejecutar las competencias en caso de incumplimiento de las directrices dadas, de denegación de la información solicitada o de inobservancia de los requerimientos formulados. En este caso, es decir, de ejecución de las competencias delegadas por parte de la Administración regional, sus órdenes serán vinculantes para todos los agentes que gestionen el servicio de que se trate ²⁸.

Algunas de las técnicas de control señaladas se acercan ciertamente a la idea de transformación de los entes locales en órganos de la Comunidad.

Las que nos parecen más coherentes y respetuosas con la autonomía de los entes delegados son las que establecen la Ley andaluza n.º 11/1987, art.º 30, y la Ley murciana n.º 7/1983, art.º 9, y, entre ellas: a) cumplir con los programas y directrices, b) facilitar información y c) atender a los requisitos del delegante.

Sobre las circunstancias de vinculación de las órdenes de la Administración delegante, ha de señalarse el tratamiento distinto en las normas citadas: a) sobre ella también se pronuncia la Ley n.º 6/1986 castellano-leonesa, que tampoco regula la gestión ordinaria. b) No se pronuncia, sin embargo, ni la Ley aragonesa n.º 8/1985 ni la castellano-manchega n.º 2/1991, que, asimismo, tampoco regulan ambas técnicas. c) Por su parte, la Ley catalana n.º 8/1985 y la Ley andaluza n.º 3/1983, que sí las regulan, atribuyen esa mayor vinculación a la asignación de competencias. d) La Ley canaria n.º 8/1986 y la Ley murciana n.º 7/1983, que también regulan ambas formas, tampoco hacen mención de tal vinculación. e) Y, por último, la Ley n.º 12/1983, art.º 5, aplica tal criterio para cualquiera de las fórmulas de traspaso de competencias.

²⁸ BERMEJO VERA, J. «El control de las decisiones locales». En *Tratado de... Ob.cit.* Pág. 542 ss.

f) Asunción de competencias estatales

Las Diputaciones Provinciales podrán asumir, igualmente, competencias del Estado²⁹, por transferencia o delegación, aun cuando, como se ha citado, el art.º 8-2 de la Ley n.º 12/1983 impidiera el traspaso directo. El TC en Sentencia n.º 214/1989, de 29 de diciembre, F.j. 11, califica este extremo de inconsistente, con motivo de Recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley n.º 7/1985, que declara inconstitucional el art.º 27, al requerir para la transferencia a los Municipios de competencias del Estado, la previa consulta e informe de la Comunidad Autónoma y pronuncia lo siguiente:

«En la Sentencia constitucional 84/1982, de 23 de diciembre, citada como principal argumento justificativo de la pretendida inconstitucionalidad, ya se cuestionó la posibilidad de que el Estado pudiera delegar o transferir competencias directamente en las Corporaciones Locales; posibilidad que este Tribunal no dudó en admitir, apoyándose para ello en el carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales en algunas Comunidades Autónomas, que hace imposible calificarlo, de forma unívoca, como intracomunitario o extracomunitario».

«Conforme a esta doctrina, hay que reconocer la constitucionalidad de las fórmulas de delegación o transferencia directa de competencias estatales a las Corporaciones Locales, sin que, por ello, esas fórmulas deban articularse, siempre y en todo caso, entre el Estado y las Comunidades Autónomas, a fin de que éstas, en una fase posterior, accedan, o no, a transferir o delegar dichas competencias en favor de las entidades locales existentes en su territorio».

Estas formas de delegación o transferencia no son las únicas posibles dentro del marco constitucional sino que éste «... permite al legislador estatal otras opciones para la regulación de las relaciones entre el Estado y los entes locales...», pero es aconsejable, sin duda, «... dar a las Comunidades Autónomas sobre todo cuando los receptores de la transferencia o delegación son los municipios, algún género de intervención en el procedimiento que a ellas conducen». Intervención configurada «... más como una posibilidad, deseable y aconsejable, que como una exigencia inexcusable en todo caso, ya que en estrictos términos constitucionales, nada impide la delegación o transferencia

²⁹ MORELL OCAÑA, L. «La Administración local». En, *La España de los años 70*. Vol. III, El Estado y la Política. Moneda y Crédito. 1974. Pág. 155 ss.— GARCÍA DE ENTERRÍA, E. «Administración local y Administración periférica del Estado: problemas de articulación». En, *La Administración española*. Ob.cit. Pág. 92 ss.

directa de competencias propias del Estado a las Corporaciones Locales», según Sentencia n.º 76/1983, de 5 de agosto, F. j. 11

Lo que sí reserva la Ley n.º 5/1990, art.º 6 e), a las Diputaciones receptoras de las competencias es la posibilidad de organización de los servicios propios para la gestión de las transferencias. En similares términos se pronuncia la totalidad de las leyes citadas.

Supuesto distinto que no prevé la Ley n.º 5/1990, es la delegación de competencias propias de la Comunidad a favor de los Municipios, aunque el art.º 16-1 de los Estatutos lo reconozca implícitamente y la Ley n.º 7/1985, art.º 27-1, lo establezca de manera expresa, en materias que afecten a sus intereses propios, siempre que con ello se mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana.

g) Atribución de competencias por encomienda de gestión

Como alternativas que reflejan la ductilidad de la técnica de delegación montada, nada inocente, se articula con ella, en algunos textos legales, otra fórmula de atribución de competencias a las Diputaciones Provinciales de contenido bien distinto, aunque se confundan o se traten de suplir. Pero, es obligado su separación y distinción. MORELL OCAÑA entiende la gestión ordinaria como un supuesto de transferencia de competencias de un ente a otro, por el que el primero retiene la titularidad de modo exclusivo y encomienda al segundo una actuación puramente gestora, ya que éste actúa en nombre del otro, que es quien asume las consecuencias de la gestión y, especialmente, si el ente delegado gestiona los servicios del delegante de forma obligatoria.

Es obligado, por tanto, tratar de separar ambas figuras, la delegación y la gestión ordinaria³⁰. Con esta técnica la Entidad local se configura prácticamente como un órgano periférico de la Comunidad Autónoma en una posición cuasi-jerárquica. Como señala el art.º 37-1 de la Ley n.º 7/1985, «... las Diputaciones actuarán con sujeción plena a las instrucciones generales y particulares de las Comunidades». Son expre-

³⁰ TORNOS MAS, J. «La Provincia en la legislación de las Comunidades Autónomas». En, *La Provincia en el régimen constitucional*. *Ob.cit.* Pág. 249 ss. MORELL OCAÑA, L. *Derecho de...* *Ob.cit.* Pág. 148 ss.— GALLEGO ANABITARTE, A. «Transferencia y descentralización; Delegación y desconcentración; Mandato y gestión o encomienda». *RAP* n.º 122. 1990. Pág. 81 ss.— SOSA WAGNER, F. «Los principios del nuevo régimen local». En *Tratado de ... Ob.cit.* Pág. 118.

sivos los términos del art.º 17 de la Ley murciana que además de la delegación prevé la posibilidad de facultar a los Entes locales para asumir la gestión ordinaria, «sin que ello suponga delegación del ejercicio de competencias», dice, y, también, la de utilizar los órganos y medios propios de los Entes locales para la prestación de los servicios de la Comunidad Autónoma ³¹. En ambos supuestos, gestión ordinaria y utilización de la organización, los órganos de los Entes locales carecerán de facultades resolutorias sobre las materias que tengan encomendadas. La CAE, aunque en el art.º 16-2 de su Estatuto remite a una Ley de la Asamblea el establecimiento de los términos en que debe articularse la gestión ordinaria, opta por no regular tal fórmula en la Ley de desarrollo n.º 5/1990 por los motivos citados por el Consejo de la Presidencia y Trabajo en la sesión de presentación al describir las fórmulas concretas de relación entre ambos Entes, aunque nada exprese la Exposición de motivos de la propia norma.

La aplicación de esta técnica, posiblemente eficaz al inicio del proceso autonómico, que hubiera evitado duplicidades en la organización, economía en la gestión y mayor coordinación, hoy es difícil de integrar en el sistema de relaciones administrativas y conllevaría un alto coste económico y político, que ha sido suplantado, en gran medida, con la técnica de la delegación descrita ³² Supone la gestión ordinaria la expresión de una posición de subordinación, de sujeción plena, de las Diputaciones Provinciales a las instrucciones generales y particulares de la Comunidad.

Pero, para nosotros, aunque al Ente local se coloque en una posición jerárquica, no debe olvidarse nunca su carácter institucional y por tanto, incluso la gestión de tales servicios, deben ser aceptados por el mismo, como reconoce la Ley catalana n.º 8/1987, art.º 126-5 y la Ley andaluza n.º 3/1983, art.º 21-1; impuesta por la Ley pero no por la otra Administración Pública. En definitiva, debe ser el pacto, la negociación, la que determine tales sistemas de coordinación.

Como apunta la Exposición de motivos de la Ley andaluza n.º 11/1987 refiriéndose a la técnica de delegación, «... es regulada... más como instrumento de colaboración entre distintas Administraciones que como mecanismo de transmisión de competencias entre ellas...»,

³¹ GALLEGO ANABITARTE, A. Transferencia y descentralización...». *Ob.cit.* Pág. 100.

³² SORIANO GARCÍA, J.E. «Aproximación a la autonomía local en el marco de las relaciones autonómicas». En, *Estudios sobre la...* *Ob.cit.* Pág. 3227 ss. Para quien la gestión ordinaria supone una derivación de la delegación.

aunque inmediatamente amplía su sentido, a nuestro criterio, «... resultando... un instrumento de primer orden que permite ampliar el ámbito competencial de los Entes locales». Y es que esta ley tampoco regula la gestión ordinaria que sí prevé el art.º 4 del Estatuto de Andalucía.

Indica Muñoz Machado que la delegación lleva a cabo una auténtica descentralización, con la participación de los entes delegados en las tareas de gestión del delegante; sin embargo, la gestión ordinaria produce un efecto centralizador por cuanto supone la utilización instrumental de la organización local por el ente regional. Cuando se regulan de forma integrada o cuando no se prevé la fórmula de la gestión ordinaria, se está procurando ambos fines con la misma técnica y por tanto se está alargando la participación del ente local en el logro del interés general, con aparente respeto de su autonomía, hacia su utilización como órgano regional, bordeándose la constitucionalidad garantizada. Ambas tratan de economizar medios, de evitar nuevas estructuras burocráticas, de aprovechar la experiencia acumulada en estas instituciones, pero, la distinción es clara, aunque no es fácil en la legalidad existente. Las técnicas de dirección y control diseñadas a duras penas expresan la especial vinculación de la gestión ordinaria, ya que la delegación junto a la responsabilidad en la gestión por parte del delegado, ha de contrastar de manera evidente con el mandato de un ejercicio y la utilización de una organización que en sí encierra o debe encerrar la gestión ordinaria.

Así, el Estatuto canario, art.º 22-3 y Ley n.º 8/1986, art.º 8-1, regula la gestión ordinaria con la circunstancia de asignación del ejercicio de la competencia, «a título de gestión ordinaria» reservándose la Administración Autónoma la plena disposición sobre la competencia.

Si esta reserva no es indispensable para la adecuada protección del interés general, «la atribución de la competencia» a los Cabildos Insulares se hará a título de delegación. El Capítulo III, referente a las «Relaciones administrativas», señala, por su parte, que la Administración Pública de la Comunidad Autónoma Canaria, actuará competencias administrativas propias, mediante encomienda para la gestión ordinaria o por delegación a los Cabildos Insulares, en la forma prevista en el art.º 8-1 y 2 señalado. En la disposición de encomienda, la Administración de la Comunidad se reserva además de los instrumentos de dirección y control propios de la delegación, los siguientes: a) fijación de módulos de funcionamiento y de financiación y de niveles de rendimiento mínimos de los servicios, b) potestad para organizar los servicios encomendados, c) potestad para dictar instrucciones particulares y órdenes de

servicios ³³, d) comprenderá siempre la tramitación de los expedientes hasta la elaboración de la oportuna propuesta de resolución. Aunque la norma habilitante de la asignación podrá atribuir expresamente la potestad resolutoria, e) el personal que pase a desempeñar el servicio no alterará la relación de empleo ni la condición de funcionario o contratado de la Comunidad, frente a la situación del personal que se asigne para ejercer competencias delegadas, que se integrará en la organización administrativa del Cabildo Insular y dependerá de él funcionalmente, aunque sin perder su condición de personal de la Comunidad.

La Ley catalana n.º 8/1987, art.º 126, se pronuncia en similares términos. E igualmente lo hacía la Ley andaluza n.º 3/1983.

También se plantea en la doctrina criterios dispares respecto al *carácter facultativo o no de la gestión ordinaria*. La Ley n.º 5/1990, al igual que otros textos, indica que «... la Comunidad Autónoma articulará la gestión ordinaria...». Para Rivero Isern, E. el aspecto facultativo de esta técnica está, de una parte, en el término «podrán» del art.º 5-1 de la Ley n.º 12/1983 que aclara la voluntad del legislador de no interferir en el legislador autonómico y, de otra, en la capacidad organizatoria de ambos entes que no puede verse interferida. Debe existir una voluntad de pacto ³⁴. Criterio que compartimos. Por el contrario, Fernández Farreres, Escribano Collado y Rivero, J.L. y Morell Ocaña, consideran la aplicación de esta fórmula como una exigencia, una indisponibilidad o un deber jurídico, respectivamente ³⁵.

h) Fórmulas de cooperación y coordinación

La desconfianza de los Gobiernos regionales hacia los Entes locales y la no aceptación de las autoridades de éstos a verse situadas en la órbita jerárquica de un poder ajeno, hace necesario, según señala Sánchez Morón, que se busquen y hallen formas más reales de encuentro que permita, a la vez, una garantía del ámbito competencial de las Corporaciones Locales. Estas formas son la cooperación y la coordinación, ya que la delegación, en los términos que se aplican, supone en la práctica

³³ BEATO ESPEJO, M. «Criterios jurisprudenciales sobre el principio de jerarquía administrativa. Reforzamiento y debilitamiento en su aplicación y efectos jurídicos». *DA* n.º 229.

³⁴ RIVERO ISERN, E. «Comentario al...» *Ob.cit.* Pág. 151 ss.

³⁵ FERNÁNDEZ FARRERES, G. «Comentario al...» *Ob.cit.* Pág. 552. ESCRIBANO COLLADO, P. y RIVERO ISERN, J.L. «La Provincia en...» *Ob.cit.* Pág. 111 MORELL OCAÑA, L. *Derecho de...* *Ob.cit.* Pág. 148.

subordinación casi por entero de la Administración local a la autonómica ³⁶. Pero, incluso, en beneficio de la coordinación se ha producido una devaluación significativa de la autonomía provincial, como señala García de Enterría a la vista de la STC n.º 27/1987; aunque en el orden aplicativo, dice el mismo profesor, las Diputaciones Provinciales, incluso la valenciana, ayudada por la dificultad de las Comunidades Autónomas de imponer su tutela política, han sabido o han podido mantener su posición real y constitucional, su autonomía, por una vía derivada ³⁷.

A través de la *coordinación* se pretende conjugar las diversas actividades de los entes y de los órganos de las Administraciones Públicas para evitar duplicidad de esfuerzos y acciones contradictorias y divergentes, de cara al logro del mismo fin, la unidad de acción y el interés público ³⁸.

Como señala el TC, Sentencia n.º 32/1983, de 28 de abril, F.j. 2:

«La coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realización misma del sistema».

«... debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades... en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal forma que se logre la integridad de los actos parciales en la globalidad del sistema...».

No es fácil alcanzar la aplicación de este principio, pero sí pueden establecerse grados, según los niveles en que se aplique ³⁹. Pero, por de

³⁶ SÁNCHEZ MORÓN, M. «La distribución de competencias y las relaciones administrativas entre las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales». *Organización Territorial del Estado. Administración Local*. Vol. III. IEF. 1985. Pág. 2542 ss.

³⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. «La provincia en...» *Ob.cit.* Pág. 14.

³⁸ BEATO ESPEJO, M. *Función Pública y Organización Administrativa*. Universidad de Extremadura. Cáceres, 1992. Y doctrina que se cita.

³⁹ Véase, NIETO GARCÍA, A. «Cooperación y Asistencia». En, *La Provincia en el sistema constitucional*. *Ob.cit.* Pág. 147 ss.— PAREJO ALFONSO, L. *El Estado social y...* *Ob.cit.* Pág. 240 ss.— JIMÉNEZ-BLANCO, A. «Las relaciones interadministrativas de supervisión y control». En, *Tratado de...* *Ob.cit.* Pág. 319 ss.— SUAY RINCÓN, J. «La competen-

pronto, como indica MORELL OCAÑA, hay que decir que de la coordinación no puede hacerse, «... como frecuentemente lo hace el legislador estatal y autonómico...», un sucedáneo de la jerarquía.

La coordinación en el seno de un mismo ramo o sector de la Administración, se entiende muy vinculada a la jerarquía, a la facultad de mando, y por ello, aparentemente, más fácil de alcanzar ya que el superior dispone inmediatamente de técnicas muy próximas y eficaces que pueden ordenar la actividad administrativa. La aplicación de esta técnica entre entes territorialmente distintos presenta una mayor dificultad por la relación de supremacía e independencia en que se desenvuelven ⁴⁰.

Como señala el TS en Sentencia de 20 de octubre de 1975, Sala 4, (Ar. 4642):

«... la pluralidad de entes y de órganos impone la delimitación de funciones de cada uno de ellos; la capacidad de los entes o personas jurídicas y la competencia de los órganos, más la adecuada realización de los fines públicos, exige una coordinación, una unidad de dirección, de los distintos entes que participan en determinada actividad y de los órganos de cada ente, consiguiéndose a través de la subordinación la unidad de dirección entre los entes; esta relación de subordinación se conoce con el nombre de tutela; la unidad entre los órganos de una misma entidad se consigue por la jerarquía...»

En las modernas Administraciones Públicas y, especialmente, tras la Constitución española, la coordinación y la cooperación tienden a propiciar técnicas más eficaces de gestión, tales como creación de nuevos órganos de estructura colegiada ⁴¹, otorgamiento de nuevas competencias a los ya existentes, convocatoria de reuniones periódicas de los responsables, etc., que transforman el vínculo de jerarquía en una relación de supremacía que se reconoce a los entes de nivel territorial superior sobre los inferiores para velar por los intereses cuya gestión

cia de coordinación». En, *La Provincia en...* *Ob.cit.* Pág. 169 ss. y, en especial, las diversas posturas doctrinales que cita.— MORELL OCAÑA, L. «El Estado de las...» *Ob.cit.* Pág. 134 ss.— MARTÍN-RETORTILLO, S. «El tema de la autonomía provincial: Las Diputaciones y el proceso autonómico». En, *La Provincia en...* *Ob.cit.* Pág. 33 ss.—

⁴⁰ BEATO ESPEJO, M. «Criterios jurisprudenciales sobre...» *Ob.cit.*

⁴¹ GONZÁLEZ NAVARRO, F. «Organizaciones para la cooperación de la Administración del Estado en la Local». En, *Organización territorial del Estado. II.* *Ob.cit.* Pág. 1609 ss.

tiene encomendada ⁴². Pero, tal coordinación, no supone una modalidad de control ni de subordinación jerárquica o cuasijerárquica incompatible con su autonomía, como ha señalado el TC en Sentencia n.º 27/1987, de 27 de marzo, F. j. 3. La dificultad está pues en la conciliación de la homogeneidad en la acción con la autonomía reconocida al ente. Se garantiza al ente que ejerce la superioridad, medidas de supervisión y control, pero dentro de la igualdad, nunca podrá tratarse de controles genéricos e indeterminados que sitúen a la entidad inferior en una posición de dependencia.

Como se señala en el acto de presentación del Proyecto de Ley de Relaciones administrativas de la CAE, citado, la coordinación supone un cierto poder de dirección, pero ha de aplicarse con gran tacto si se quiere ser respetuoso con la constitucionalidad. Así el TS en Sentencia de 3 de junio de 1986, Sala 4, (Ar. 4609), al pronunciarse sobre un supuesto de competencias compartidas, que exige delimitar dónde acaba la competencia del Estado y dónde empieza la competencia municipal, indica que la complicación está en el verbo «coordinar» y en su derivado sustantivo «coordinación», «... del que un tiempo a esta parte viene haciéndose un uso tan frecuente como impreciso, pues lo cierto es que esos vocablos... se suelen emplear sin clara conciencia de su exacto significado». Y dice:

«Conviene por ello recordar que la coordinación no es sino el resultado o consecuencia del recto ejercicio de las funciones directivas (planificación, organización, mando y control). Sólo cuando se tiene potestades decisorias se puede obtener ese resultado que es la coordinación. De manera que todo órgano que ostente una posición de jefatura en el organigrama (sea cual fuere su nivel, tenga o no atribuidas entre sus funciones la de coordinar, aparezca o no designado como órgano de coordinación), al ejercitar las funciones directivas que le son propias, estará produciendo y obteniendo ese resultado que es la coordinación».

«... la coordinación... no es una función autónoma, sino el resultado del ejercicio de las funciones de dirección inherentes a toda Jefatura. Por lo mismo, no es un principio —aunque como tal lo trata el artículo 103,1 de la Constitución— sino un objetivo, una meta, un resultado. Como principio o como función la coordinación, sencillamente, es inencontrable».

⁴² Véase tal estructura en la Organización del Sistema de Salud creado con la Ley n.º 14/1986, BEATO ESPEJO, M. «El Sistema Sanitario Español: Su configuración en la Ley General de Sanidad». *RAP* n.º 120. Pág. 381 ss.

La coordinación a que hace referencia el art.º 7 de la Ley n.º 12/1983, señala Embid Irujo ⁴³ es potestativa, «podrán», y recíproca, «coordinarse», y opera sólo en el ámbito de las competencias concurrentes. Está pensada para concluir en la firma de convenios de cooperación; para la coordinación de competencias concurrentes. Para SORIANO GARCIA se trata de una técnica relacional montada sobre dos polos «... el coordinador y los entes coordinados». De ahí que entienda que la coordinación es «... en alguna medida un límite a la autonomía del ente coordinado». Más debe ser, entendemos nosotros, una confirmación de su autonomía y el tipo de relación a establecer ha de ser aquél que «... pretende fijar parámetros negociales para conseguir objetivos comunes de índole, normalmente, regional, de manera que confluyan en el espacio autonómico las diferentes administraciones públicas animadas por el espíritu de obtener objetivos comunes», como reconoce el mismo profesor ⁴⁴.

La coordinación desde una posición de igualdad equivale a la llamada *cooperación*, por la nota de voluntariedad que lleva, no impuesta por el Ordenamiento jurídico, no controlada. Como señala el TC en Sentencia n.º 18/1982, de 4 de mayo, F. j. 14. el deber de colaboración no es necesario justificarlo en preceptos concretos, sino que se explica:

«... dimanantes del general deber de auxilio recíproco entre Autoridades estatales y autonómicas. Este deber, que no es menester justificar en preceptos concretos, se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución».

Tanto una técnica como otra, cooperación y coordinación, se orientan a flexibilizar y prevenir disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias, aunque sin alterar en ninguno de los casos, la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación. Aunque, como establece el TC en Sentencia n.º 214/1989. F. j. 20 f), las consecuencias y efectos dimanantes de uno y otra no son equiparables:

«La voluntariedad en el caso de la cooperación frente a la imposición en la coordinación —ya que toda coordinación —ya que toda coordinación conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la

⁴³ EMBID IRUJO, A. «Las relaciones de...». *Ob.cit.* Pág. 624.

⁴⁴ SORIANO GARCÍA, J.E. «Aproximación a la...» *Ob.cit.* Pág. 3243.

posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado— es, por sí mismo, un elemento diferenciador de primer orden, lo que explica y justifica que desde la perspectiva competencial, distintas hayan de ser las posibilidades de poner en práctica una u otra fórmula».

Lo que importa destacar en este punto es que el instrumento principal de colaboración de las Instituciones en la satisfacción de fines de interés general, deber jurídico de todas y cada una de las Administraciones Públicas, viene impuesto, en primer lugar, a través de la técnica de cooperación o coordinación voluntaria, como la denomina el TC, contempladas en los arts. 57 y 58 de la Ley n.º 7/1985, consorcios, convenios o cualesquiera otras fórmulas previstas por las leyes que garanticen la cooperación económica, técnica y administrativa entre Administraciones Públicas; regulada también, en los términos señalados en el art.º 12 de la Ley n.º 5/1990. Sólo cuando su aplicación resulte «manifiestamente inadecuada por razón de las características de la tarea pública de que se trate», las leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas podrán atribuir a los Gobiernos respectivos, en el ámbito de sus competencias, la facultad de coordinar la actividad de la Administración Local y en especial de las Diputaciones Provinciales en el ejercicio de sus competencias; STC n.º 214/1989, F. j. 21 a).

Para la realización de tal coordinación, en su caso, la Ley de Coordinación deberá precisar con el suficiente detalle, las condiciones y límites, las modalidades de control que se reserven los respectivos Parlamentos, en cada caso, y deberá desarrollarse mediante la definición concreta en planes sectoriales, en relación con la materia declarada de interés general, de los objetivos y prioridades de la correspondiente acción pública.

Por tanto, las circunstancias que se exigen en estas relaciones administrativas son suficientes para garantizar la autonomía de los entes participantes en la acción pública que se promueve, desde la perspectiva constitucional y del propio legislador que es quién, en definitiva, ha de concretar la conducta a asumir por cada ente en la acción conjunta; así como para evitar entender que una Administración Pública coordina, sin más, las competencias propias de otra u otras Administraciones Públicas. Y cuando así se otorgue por la Ley, ha de ser previo establecimiento de las directrices a seguir, objetivos a alcanzar y con conocimiento de los medios técnicos, económicos y personales con que se cuenta.

La instrumentación de estas técnicas en la Ley n.º 5/1990 se lleva a cabo, arts 10 y siguientes, a través de la formalización de Convenios de

Cooperación, como se ha dicho, para mejorar los servicios públicos y potenciar la cooperación económica, técnica y administrativa; mediante la determinación de las oportunas directrices de los Planes Sectoriales y Provinciales, que contendrán los objetivos y prioridades que conjuntamente han de alcanzarse, en los que la Comisión de Coordinación de Extremadura, que la propia Ley crea, juega o ha de jugar un papel fundamental, «para garantizar la coordinación entre la Junta de Extremadura y las Diputaciones Provinciales de Badajoz y Cáceres...», indica el art.º 20; y, por último, como técnica preventiva, según la Exposición de motivos, se establece la Unión de Presupuestos de la CAE y de los Entes Provinciales, para garantizar que los planes sectoriales sean cumplidos.

Parte el Título III de la Ley de la declaración de interés general ⁴⁵ de Extremadura de las funciones propias de las Diputaciones Provinciales que relaciona y que constituyen prácticamente la totalidad del ámbito competencial de tales Instituciones y que afectan igualmente al elenco de competencias de la Comunidad Autónoma, arts 7 a 10 del Estatuto.

Como declara el TC en Sentencia n.º 27/1987, F. j. 5, tal coordinación no debe entrañar un vaciamiento competencial de la autonomía provincial, por cuanto que no supone privación de competencias, sino tan sólo un límite en su ejercicio. Límite, estimamos, necesario e inevitable en toda labor coordinadora y en las actividades recíprocas de los entes que se coordinan, «... límites múltiples y simultáneos, que afectan a todos los poderes y facultades que cada Administración Pública ejerce...» según Morell Ocaña. El límite está en la unidad, en el todo, en la acción conjunta, en el interés general superior; y la protección de tal bien jurídico es lo que el legislador encomienda al ente que ostenta la superioridad, en este caso la Comunidad Autónoma. Las garantías en el ejercicio de la coordinación, dentro de ese marco, han de ser recíprocas y sujetas a la constitucionalidad.

Los Planes de carácter sectorial son aprobados por el Consejo de Gobierno a propuesta de la Comisión de Coordinación. Contendrán, como se ha dicho, los criterios de actuación de ambas Instituciones, los objetivos y prioridades a alcanzar en la materia de que se trate, así como los instrumentos organizativos funcionales y financieros adecuados ⁴⁶. Las directrices que estos instrumentos encierran, no consti-

⁴⁵ BERMEJO VERA, J. «El interés general como parámetro de la jurisprudencia constitucional». *RVAP* n.º 10- II. 1984. Pág. 103 ss.

⁴⁶ LEGUINA VILLA, J. «Gobierno municipal y Estado autonómico». *RAP* n.º 100-102. Vol. III. Pág. 2194 ss.

tuyen órdenes concretas que afecten a la capacidad de decisión del ente inferior y le sitúe en una posición subordinada, sino que se orientan en «... la fijación de sistemas de relación que hagan posible... la información recíproca, la homogeneidad técnica y la acción conjunta...».

En caso de incumplimiento por las Diputaciones Provinciales, la Ley no prevé el posible incumplimiento por parte de la Junta de Extremadura como sí lo hace la Ley gallega n.º 8/1989, art.º 7-4, sobre su Administración autónoma, será requerida por ésta para que en plazo de un mes adopte las medidas necesarias hacia el cumplimiento. De persistir, el Consejo de Gobierno propondrá a la Asamblea de Extremadura la suspensión de las subvenciones o asignaciones fijadas en los Presupuestos de la Comunidad para financiar las correspondientes actividades «propias de las Diputaciones Provinciales», señala la Ley. Con lo cual, lo que se establece es una medida de control de las actividades de estos Entes a través de subvenciones o asignaciones presupuestarias ⁴⁷.

La participación en la elaboración de los Planes provinciales de cooperación de las Obras y Servicios de competencia municipal, se establece mediante Decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta de la Comisión de Coordinación. Contendrá los objetivos y prioridades a que habrán de ajustarse las Diputaciones Provinciales en la elaboración y aprobación de sus respectivos planes ⁴⁸.

Para asegurar su cumplimiento, la Comunidad Autónoma podrá otorgar subvenciones con cargo a sus Presupuestos, con las facultades de suspensión antes señaladas.

La Unión de los Presupuestos aprobados por ambas Instituciones, no prevista por el Estatuto de Autonomía, se llevará a cabo como medida de coordinación, sin que ello implique integración. A tal fin, las Diputaciones pondrán en conocimiento de la Junta de Extremadura los presupuestos elaborados, a efectos de reparos a las previsiones que supongan infracción de las normas de coordinación, que deberán ser tenidas en cuenta por el Pleno de la Corporación en su aprobación ⁴⁹.

⁴⁷ FONT I LLOVET, T. «Administración Local y Comunidades Autónomas». En, *El futuro de las Autonomías Territoriales. Comunidades Autónomas, balance y perspectivas*. Obra dirigida por MARTIN REBOLLO, L. Universidad de Cantabria-Asamblea Regional de Cantabria. 1991. Pág. 185 ss.

⁴⁸ NIETO GARCÍA, A. «Cooperación y...» *Ob.cit.* Pág. 154 ss.

⁴⁹ TORNOS MAS, J. «La Provincia en...» *Ob.cit.* Pág. 260.

Que sepamos, ni en los Presupuestos aprobados para los ejercicios 1990 y 1991, ni en los respectivos Proyectos para 1992, se recogen tales Uniones.

Los Convenios de Cooperación que se suscriban entre la Junta de Extremadura y las Diputaciones Provinciales, a los fines previstos, deberán publicarse en el Diario Oficial de Extremadura.

La coordinación se producirá, art.º 10-2, cuando las actividades o servicios de las Diputaciones trasciendan sus intereses propios, incidan de forma relevante en las actividades y servicios de la Junta, condicionen su programación o sean concurrentes o complementarias.

En la aplicación de estas técnicas de coordinación ha de respetarse el necesario margen de decisión de las Diputaciones Provinciales, garantizado por su autonomía ⁵⁰.

Por último y con carácter general destacar dos aspectos; de una parte, que con las técnicas jurídicas que se recogen en esta Ley, como señala su Exposición de motivos, se trata de establecer principios generales en el desarrollo de las relaciones entre estas Instituciones, en el marco de la coordinación, para conseguir la óptima prestación de servicios públicos; y, de otra parte, la imposición a la Junta de Extremadura, Disposición adicional primera, de informar anualmente a la Asamblea del cumplimiento de la Ley.

REFLEXION FINAL

Como es sabido, aunque la Constitución española no recogiera ningún elenco de competencias a favor de los Entes locales, el Estado y las Comunidades Autónomas habrían de atribuírselas, por la garantía institucional que el propio Texto les reconoce, por aplicación del principio de descentralización que el art.º 103-1 establece como estándar de conducta de las Administraciones Públicas y, en definitiva, por estricta eficacia en la gestión de estas Organizaciones en beneficio del ciudadano.

Producido en gran medida el traspaso de competencias del Estado a las Comunidades regionales, titulares de autonomía política y concebidas con la facultad de legislar, está en marcha en estas Entidades el proceso de redistribución intracomunitaria de las competencias pro-

⁵⁰ SOSA WAGNER, F. «Los principios del...». *Ob.cit.* Pág. 113 ss.

pías o asumidas por atribución en el que las Diputaciones Provinciales y Municipios tienen un papel sustancial que desarrollar, por su proximidad al administrado, que ha de participar de manera activa en la acción pública, y por su propia esencia abocadas al interés general. El nivel de presencia de estas Entidades en el desarrollo de las materias que forman la acción pública dependerá o debe depender, entre otras circunstancias, de la capacidad técnica, económica y de gestión que cada una posea. Lo definitivo, creemos, es hallar la más idónea para prestar el servicio público concreto.

Y no son sólo estas Entidades, provincias y municipios, las que deben participar sino cualesquiera otras legalmente reconocidas.

Aunque una de las grandes preocupaciones de la doctrina, manifestada desde el Informe de la Comisión de Expertos sobre la Autonomía, ha sido animar y recomendar la presencia de las Diputaciones Provinciales en el desarrollo de las competencias comunitarias, la realidad expresa que cada Comunidad Autónoma, tal vez porque redistribuye competencias propias, está recorriendo su camino, camino donde los principios de la organización administrativa, al insertarse en las relaciones que necesariamente han de establecerse entre los entes que la integran, se están reformulando; cosa aceptable, pero no tanto, si con ello se invierte el proceso histórico hacia una nueva centralización o produce la quiebra de la autonomía constitucionalmente garantizada a los mismos. Por ello, ha de tenerse un gran tacto en la confección del diseño.

Que la organización descentralizada de los Entes regionales hubiera recaído en las Diputaciones Provinciales, como se aconsejaba, hubiera evitado la duplicidad de esfuerzos, económicos y técnicos, que se ha producido, además de la racionalidad frente al ciudadano. Pero, como era de esperar, no ha sido así; las Comunidades Autónomas buscaban su propio asentamiento, por eficacia o por desconfianza, y el resultado está a la vista. Hoy, esa reordenación de competencias ha de ir fundamentalmente por las líneas de transferencia, a través de la legislación sectorial, y ya veremos cómo, y por la vía de la delegación.

Opinamos que esta fórmula puede producirse con eficacia, respetando la autonomía de las Entidades locales (no su soberanía ni su mundo exclusivo e independiente), animándola en el ejercicio de su responsabilidad dentro del ámbito asumido; reservándose el delegante la titularidad exclusiva de la planificación, de la dirección, del control y la supervisión, como más específicas, y la facultad de revocación por incumplimiento o por quebranto de la legalidad en la gestión, en aras al interés general.

Los controles ejercidos por las entidades superiores no sólo no rompen la autonomía sino que la fortalecen, la cuestión está en la determinación de los tipos de controles que se establecen.

La gran dificultad y la vez la gran oportunidad está en las relaciones de cooperación y de coordinación; la primera, debe intensificarse y la segunda, ha de buscar los intereses concurrentes dentro de la acción conjunta.

Creemos poco positivo para la acción administrativa (porque en definitiva está detrás el pacto político o el respeto político según desde donde se vea), que se construyan los caminos de las relaciones interadministrativas con criterios de confusión, de predominio del voto en un determinado momento, si no hay voluntad de aplicarlo después, o de inicio se sabe que no se podrá aplicar tal como se ha concebido.

ADDENDA

Concluido el trabajo que constituye el cuerpo de este estudio se han producido ciertos acontecimientos en el ámbito jurídico que obligan a su reconsideración en la línea de ampliación y actualización de su contenido. Entre aquéllos hemos de citar, dos bloques: a) la publicación y entrada en vigor de la Ley n.º 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPA); en especial, el Título I y el Capítulo I del Título II, y b) el desarrollo y aplicación por la Comunidad Autónoma de Extremadura de la Ley n.º 5/1990, de una parte, con la firma de sendos Convenios de Cooperación entre la Junta de Extremadura y las Diputaciones Provinciales de Cáceres y Badajoz para la gestión recaudatoria de los derechos económicos de la Hacienda de la Comunidad Autónoma de Extremadura, publicados por Orden de 18 de diciembre de 1992 de la Consejería de la Presidencia y Trabajo y, de otra parte, con la aprobación de las siguientes disposiciones: 1. Decreto n.º 26/1992, de 24 de marzo, de coordinación de los Planes Provinciales de Obras y Servicios de competencia municipal y el Decreto n.º 125/1992, de 1 de diciembre, sobre Objetivos y Prioridades de dichos Planes Provinciales, 2. Decreto n.º 28/1992, de 24 de marzo, de la Unión Presupuestaria, y 3. Decreto n.º 27/1992, de 24 de marzo, que aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión de Coordinación de Extremadura, creada por el art.º 20 de la Ley n.º 5/1990.

Su análisis conjunto, merece las siguientes consideraciones: A) La influencia de la LRJPA en los principios de la organización adminis-

trativa de las Entidades locales, B) La facultad coordinadora de la Junta de Extremadura en el ejercicio de las competencias de las Diputaciones Provinciales: La Comisión de Coordinación de Extremadura, C) Los Planes Provinciales de Obras y Servicios como instrumento que garantiza la prestación de servicios municipales, D) La Unión Presupuestaria regulada por el Decreto n.º 28/1992 como técnica de coordinación.

A) La influencia de la LRJPA en los principios de la organización administrativa de las Entidades locales

Los criterios de organización y competencia establecidos como básicos y comunes para todas las Administraciones Públicas por la LRJPA, en aplicación de lo dispuesto en el art.º 149-1-18 CE, cuentan ya desde su origen con una regulación específica en los contenidos propios de la Ley 7/1985, que como señala su Exposición de motivos, «... no ofrece ninguna dificultad de adaptación a los objetivos de esta Ley y... no exige modificaciones específicas». Y concretamente, refiriéndose al ámbito de las relaciones entre la Administración del Estado o la Administración de la Comunidad Autónoma con las Entidades que integran la Administración Local, su art.º 9 señala que «... se regirán por la legislación básica en materia de Régimen Local, aplicándose supletoriamente lo dispuesto en el presente Título».

Por tanto, el marco de competencias y organización propios de los municipios y provincias, así como el de las relaciones interadministrativas, objeto de nuestro estudio, hemos de centrarlas directamente en los correspondientes títulos de la Ley n.º 7/1985. No significa ello, sin embargo, que los entes que integran la Administración Local estén ajenos al espíritu de la LRJPA, sino muy al contrario. Así, debe subrayarse como ideas centrales derivadas del régimen jurídico común, entre otras las siguientes: a) su carácter instrumental al servicio de los ciudadanos a los que garantiza un tratamiento homogéneo y su participación en la promoción de las condiciones necesarias para que los derechos constitucionales de los individuos y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, b) su actuación eficaz mediante el dictado de resoluciones justas y prontas, c) su participación en el proceso de modernización de la sociedad, procurando que prevalezcan como valores administrativos, la responsabilidad, la agilidad y la consecución de objetivos, d) la colaboración en una relación fluida entre todas las Administraciones Públicas del Estado, que dé calidad y transparencia a la actuación administrativa, e) el apoyo a la aplicación de medios técnicos, informáticos y telemáticos, existentes que faciliten el intercambio

de información, la asistencia recíproca y la comunicación con los ciudadanos, con criterios de modernidad y de racionalización del trabajo burocrático.

Pero hemos de decir, que por encima de tales criterios, como consecuencia directa de la ordenación territorial del propio Estado, ha de situarse la autonomía local. Como reconoce la Exposición de motivos de la Ley 7/1985, «... decir régimen local es decir autonomía», «La autonomía municipal debe ser el principio rector de la regulación de cada Entidad». Desde la Constitución de 1978 y desde la propia doctrina constitucional, la garantía institucional de las Entidades locales se integra en el modelo de Estado, de forma que la pérdida de los datos esenciales que le hacen reconocible equivaldría a la pérdida de su propia identidad. En esta tarea la ley 7/1985 ya ha cumplido su función dejando claro, de una parte, art.º 2-1, que para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades locales, la ley deberá asegurar a los Municipios, Provincias e Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses (para evitar contradicciones con otras instancias, dice la Exposición de motivos de la Ley), atribuyéndole competencias, y, entre ellas, de forma expresa a las Diputaciones Provinciales, art.º 36-1 a) en relación con el art.º 31-2 a), la coordinación de los servicios municipales para garantizar su adecuada prestación en el territorio provincial. Y como instrumento, las Diputaciones Provinciales deberán aprobar el Plan Provincial de Obras y Servicios de competencia municipal, que en su momento analizaremos.

Pero además de las competencias propias que ésta y otras leyes le atribuyan, las Entidades locales ejercerán funciones delegadas, tanto del Estado, como de las Comunidades Autónomas o de otras Entidades locales y, en concreto, las Comunidades Autónomas podrán encomendar a las Diputaciones y a las Islas la gestión de servicios propios; como señalan los artículos 7 y 8 en relación con los artículos 27 y 37, ya estudiados, de la reiterada Ley.

Respecto al régimen jurídico de estas técnicas, la LRJPA ha supuesto cierta novedad por cuanto que regula con mayor detalle que las leyes que deroga, tanto la delegación como la avocación como la encomienda de gestión. Sin embargo, respecto al tema que tratamos, relación entre las Comunidades Autónomas y las Diputaciones Provinciales, no representa nada nuevo, ya que respecto a la delegación y a la avocación, se ciñe a las relaciones interorgánicas, aunque las haga extensivas a órganos no jerárquicamente dependientes; y respecto a la encomienda de gestión, remite a la legislación de Régimen local.

No supone, la encomienda de gestión, cesión de titularidad de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio, siendo responsabilidad del órgano o entidad encomendante dictar cuantos actos o resoluciones de carácter jurídico den soporte o en los que se integre la concreta actividad material objeto de encomienda. Representa, en definitiva, la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios de la competencia de los órganos administrativos o de las Entidades de Derecho Público, por parte de otros órganos o Entidades de la misma o de distinta Administración, por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño.

De lo dicho, parece deducirse que es posible que el Estado y las Comunidades Autónomas encomienden la gestión de sus servicios a los Municipios, aunque ni la Ley del Proceso Autonómico ni la Ley 7/1985 lo establezca. En cuyo caso, como señala el párrafo 4 del art.º 15 LRJ-PA, la encomienda se formalizará mediante firma del correspondiente convenio.

En esta línea hemos de fijar los Convenios de Cooperación suscritos por la Junta de Extremadura y las dos Diputaciones Provinciales, respectivamente, para la gestión recaudatoria de los derechos económicos de la Hacienda de la CAE, en aras a mejorar la prestación de servicios públicos y de potenciar la cooperación económica, técnica y administrativa entre la Junta de Extremadura y las Diputaciones Provinciales de Cáceres y Badajoz; y ello, aunque la Orden de 18 de diciembre de 1992, citada, lo enmarque en el art. 12 de la Ley n.º 5/1990, que regula la posibilidad de establecimiento de Convenios de Cooperación entre ambas Entidades.

B) La facultad coordinadora de la Junta de Extremadura en el ejercicio de las competencias de las Diputaciones Provinciales: La Comisión de Coordinación de Extremadura

En el modelo territorial del Estado diseñado por la Constitución española, la cooperación entre las Administraciones Públicas que lo integran es un principio activo indispensable para conseguir una relación fluida entre ella y un acercamiento al ciudadano con criterios homogéneos; como apunta la Exposición de motivos de la LRJPA, «... es un deber general... que se configura como un deber recíproco de apoyo y mutua lealtad que... no puede imponerse, sino acordarse, conformarse o concertarse...», términos que reflejan, sin duda, la voluntariedad de la acción desde el sentido de la unidad y cuando viene impuesta será desde la legalidad. Pero, además, señala que con ella se obtendrá un doble

resultado: la simplificación de las estructuras y la reducción de la presencia de la organización del Estado en las Comunidades Autónomas.

A tal fin, a los órganos administrativos le impone, además de la observancia a las normas y actos dictados por las demás Administraciones Públicas (aunque no haya dependencia jerárquica entre ellos o pertenezcan a distintas Administraciones), art.º 18-2, el sometimiento a los principios recogidos en el art.º 4-1 de la propia Ley, que en esencia y literalmente son los ya establecidos en el art.º 55 de la Ley n.º 7/1985: a) respetar el ejercicio legítimo de las competencias, b) ponderar, con la actuación propia, la totalidad de los intereses implicados, c) facilitar la información que se precise por parte de las demás Administraciones Públicas para los cometidos de su propia gestión, d) prestar la cooperación y asistencia activas que pudiera recabársele.

Establece la ley un deber de colaboración y auxilio entre las Administraciones Públicas para la ejecución de los actos que hayan de realizarse fuera de sus respectivos ámbitos de competencia. Pero, señala un límite en este deber de asistencia, cual es, que el ente no esté facultado para prestar la asistencia solicitada o que de hacerlo, se le cause un perjuicio grave a sus intereses o al cumplimiento de sus propias funciones; como podría ser la pérdida efectiva de la función propia o incluso de su misma identidad, por traslado del ejercicio de la competencia a otro ente u a otro órgano *ad hoc* que asume, prácticamente, las competencias del ente coordinado. La negativa, en su caso, se comunicará motivadamente a la Administración solicitante.

Como instrumentos de esa colaboración, la LRJPA prevé, como ya hacía la Ley 7/1985, art.º 57, la convocatoria de Conferencias sectoriales, que podrán formalizarse bajo la firma de convenios, y la firma de consorcios, que deberán publicarse y sin que en ningún caso suponga renuncia a las competencias propias.

Asimismo, las leyes del Estado o de la Comunidad Autónoma podrán crear órganos de colaboración, exclusivamente de carácter deliberante o consultivo.

Cuando esa necesaria colaboración no se alcance con los medios descritos y siempre que la actuación de los servicios locales trasciendan el interés propio e incidan o condicionen relevantemente los de las demás Administraciones o sean concurrente o complementarias de los de éstas, las leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas podrán atribuir al Gobierno de la Nación o al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, como se indicó, la facultad de coordinar la activi-

dad de la Administración local y, en especial, de las Diputaciones Provinciales en el ejercicio de sus competencias.

En tal caso, el art.º 59 de la Ley n.º 7/1985, establece las condiciones en que debe producirse tal coordinación; se hará, en relación con una materia, servicio o competencia determinados, de entre los declarados de intereses generales o comunitarios, definidos de manera concreta, y a través de planes sectoriales donde se fijarán los objetivos y prioridades de la acción pública en la materia, servicio o competencia correspondientes. En el marco de esas previsiones, las Entidades locales ejercerán las facultades de programación, planificación u ordenación de los servicios o actividades de su competencia. Y, en todo caso, la ley deberá precisar, con suficiente detalle, las condiciones y los límites de la coordinación.

Cuando fuere difícil la diferenciación de facultades decisorias, las leyes reguladoras de la acción pública asegurarán en todo caso a las Entidades locales su participación en actuaciones conjuntas, aunque la decisión final corresponda a la Administración del Estado o a la de la Comunidad Autónoma. Pero, en ningún caso, estas técnicas podrán afectar a la potestad de autoorganización de los servicios de los Entes locales.

Con todo ello, se quiere manifestar las condiciones que la Ley 7/1985 (como instrumento del Estado para regular el Régimen local y establecer, a la vez, la garantía institucional de los entes que lo integran), impone en este marco de relaciones con las demás Administraciones Públicas. Tarea difícil y complicada, como decíamos, pero que es el único camino para mantener su supervivencia en un Estado complejo como el actual, donde el interés propio de tales entes ha de determinarse dentro de la unidad y de la autonomía.

Con este marco de obligado cumplimiento, se aprueba la Ley n.º 5/1990 que ya analizamos y el desarrollo reglamentario que ahora comentamos.

Por su parte, la Ley n.º 5/1990 establece que para que la CAE coordine las funciones propias de las Diputaciones Provinciales es preciso que concurren los siguientes requisitos: a) que las actividades de estas trasciendan el interés propios de las mismas, b) que sus servicios incidan de forma relevante en los de la Junta de Extremadura y condicionen sus propios programas en las materias concretas, c) que las actividades sean concurrentes o complementarias.

Con esos parámetros y en garantía de una actuación coordinada, se crea por la propia Ley la Comisión de Coordinación de Extremadura,

cuyo Reglamento de Organización y Funcionamiento se aprueba por Decreto n.º 27/1992, citado, del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura.

Esta Comisión para el ejercicio de las funciones que le establece el art.º 21 de la Ley n.º 5/1990, está compuesta por doce miembros en representación paritaria de la Administración Autonómica y de las Diputaciones Provinciales. Se adscribe orgánica y funcionalmente a la Consejería de la Presidencia y Trabajo, aunque la preside el Presidente de la Junta de Extremadura y, en su defecto, el Consejero de Presidencia y Trabajo, lo que le da una especial vinculación con la Administración Autonómica.

En ella se constituyen por la importancia de su contenido las siguientes Ponencias especiales: a) con carácter permanente y con funciones de preparación, estudio, informe y propuesta a la Comisión de Coordinación de los asuntos relacionados con la elaboración de propuestas de objetivos y prioridades de los Planes Provinciales de Cooperación a las obras y servicios de la competencia municipal, y b) para la preparación, estudio y propuesta de los Anteproyectos de Ley reguladores de los distintos sectores de la acción pública que sean sometidos a informe de la Junta de Extremadura, así como de los proyectos de disposiciones sobre transferencias o delegaciones de funciones de la Comunidad Autónoma a las Diputaciones Provinciales.

El sistema de adopción de acuerdos regulado en el art.º 6, en caso de no existir asentimiento unánime, es por votación separada de los miembros de cada representación, siendo necesario el voto afirmativo de la mayoría de los miembros presentes en ambas representaciones. Lo cual da un peso específico a la opinión expresada a través de la representación de las Diputaciones Provinciales.

C) Los Planes Provinciales de Obras y Servicios como instrumento que garantiza la prestación de servicios municipales

Como hemos manifestado, a las Diputaciones Provinciales corresponde aprobar anualmente los planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, art.º 36-2 a), para hacer efectiva la competencia que como propia le atribuye el párrafo primero, apartado a) del mismo precepto, de coordinación de los servicios municipales, dentro de los fines que como propios y específicos de la Provincia le otorga el art.º 31-2 de la misma norma básica, «... garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipal...». Pero, bien es verdad que esta competencia institucional y básica de los entes locales

provinciales, ha de compatibilizarse con la facultad de coordinación que la misma norma otorga a las Comunidades Autónomas, art.º 36-2 a) en relación con el art.º 59, «Sin perjuicio de las competencias asumidas en los Estatutos de Autonomía y de las anteriormente asumidas y ratificadas por éstos, la Comunidad Autónoma asegura en su territorio la coordinación de los diversos planes provinciales de acuerdo con lo previsto en el artículo 59 de esta Ley». Por tanto y hay que recordarlo, que con las limitaciones sustanciales ya reseñadas, y entre ellas, destacamos ahora que ha de venirle dada ésta en virtud de ley, que apruebe los planes en los que se establecen los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente. En suma, el análisis está en cómo se instrumenta la colaboración para que aceptándose tal facultad de la Junta de Extremadura, la de asegurar en su territorio la coordinadora de los diversos planes provinciales, no se quiebre la autonomía de los entes locales responsables de su aprobación.

El Decreto n.º 26/1992, citado, fundamenta su actuación coordinadora en el art.º 16 de la Ley n.º 5/1990 que otorga a la Junta de Extremadura la facultad de asegurar la coordinación de los Planes Provinciales de Cooperación a las Obras y Servicios de competencia municipal y ello de conformidad con lo dispuesto en el art.º 16-3 del Estatuto de Autonomía, que otorga a la Comunidad Autónoma la coordinación de las funciones propias de las Diputaciones Provinciales que sean de interés general de Extremadura.

Luego el punto de partida, a nuestro criterio, está en el art.º 10 de la Ley 5/1990 que declara de interés general de Extremadura las funciones de las Diputaciones Provinciales que se especifican y entre ellas: g) La asistencia y la cooperación jurídica económica y técnica a los municipios, e i) La cooperación y coordinación de los servicios municipales para garantizar la prestación integral y adecuada de los servicios de competencia municipal. Funciones que coinciden con las establecidas en los apartados a) y b) del párrafo 1 del art.º 36 de la Ley 7/1985 y para cuya eficacia las Diputaciones Provinciales aprueban los reiterados Planes Provinciales, cuya coordinación asegurará la Comunidad Autónoma, como se ha dicho. Pero, a nuestro entender, la declaración de interés general no afecta a los Planes Provinciales de Obras y Servicios que es un instrumento de aquella cooperación, y de afectar, por derivación, será a través de planes sectoriales aprobados por ley y mediante la definición de objetivos y la determinación de prioridades que deben tenerse en cuenta por las Diputaciones Provinciales en la elaboración y aprobación de sus planes.

En la fijación de dichos objetivos y prioridades deberán participar las Diputaciones Provinciales. Esta participación la concreta la Ley

5/1990, art.º 17, a través de la Comisión de Coordinación que es el órgano responsable de elevar al Consejo de Gobierno la propuesta de objetivos y prioridades de los Planes Provinciales, así como del seguimiento de la ejecución, art.º 21 c) de la misma ley.

Aprobados éstos por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, que veremos según Decreto n.º 125/1992, las Diputaciones Provinciales, con participación de los Ayuntamientos y demás entidades locales, formularán los Planes Provinciales, que serán remitidos a la Comisión de Coordinación para su informe, que tendrá carácter preceptivo y vinculante para las Diputaciones Provinciales a la hora de aprobar los Planes Provinciales, como establece el art.º 3-2, párrafo segundo del Decreto n.º 26/1992, y aun cuando tal facultad informadora de la Comisión de Coordinación no se reconozca en el art.º 21 de la Ley 5/1990.

Las condiciones que determina el procedimiento de aprobación por las Diputaciones Provinciales de los correspondientes Planes de Obras y Servicios, sin duda alguna vacía de contenido la competencia atribuida por la Ley 7/1985 y quiebra la autonomía constitucionalmente reconocida. Es más, con la tramitación descrita no cabe entender que las Diputaciones Provinciales incumplan las directrices aprobadas, ya que quien realmente está aprobando los citados Planes Provinciales es la propia Comisión de Coordinación, o al menos de forma compartida. Para lo cual carece de competencia la Junta de Extremadura y por supuesto la misma Comisión de Coordinación.

Pero, a pesar de lo dicho, entremos en el análisis de los objetivos y prioridades aprobados por la Junta de Extremadura a propuesta de la Comisión de Coordinación. Como indica la Exposición de motivos del Decreto n.º 125/1992, el instrumento de aseguramiento de la coordinación de los Planes Provinciales de las dos Diputaciones de la región lo constituyen los objetivos, prioridades y normas de homologación de los Planes que dice aprobarse en la citada disposición. Así su art.º 1 dice que las Diputaciones Provinciales de Cáceres y Badajoz deberán tener en cuenta los objetivos y prioridades que, dice, se fijan a continuación. Aunque, realmente, lo que el art.º 2 establece son normas que han de seguir los Entes provinciales para aprobar sus correspondientes Planes de Obras y Servicios, salvo tacha de incumplimiento y sin que quepa, no ya la toma de decisiones propias, sino ni siquiera la actuación discrecional por parte de las Administraciones ejecutoras de la orden que reglamentariamente se le impone por otra Administración Pública.

Así se pronuncia el TC, Sentencia n.º 27/1987, F.j. 6, como ya señalamos:

«... las directrices no pueden suponer una modalidad de control, ni colocar a las Diputaciones Provinciales en una posición de subordinación jerárquica o cuasijerárquica incompatible con su autonomía»

«... la coordinación implica la fijación de sistemas de relación que hagan posible, además de la información recíproca la homogeneidad técnica y la acción conjunta de las administraciones coordinadora y coordinada, evitando las disfunciones que produciría la gestión separada de los servicios públicos con incidencia en diversos ámbitos de intereses relacionados entre sí. Pero no puede traducirse en la emanación de órdenes concretas que prefiguren exhaustivamente el contenido de la actividad del ente coordinado, agotando su propio ámbito de decisión autónoma; en cualquier caso, los medios y técnicas de coordinación deben respetar un margen de libre decisión o de discrecionalidad en favor de las Administraciones sujetas a la misma, sin el cual no puede existir verdadera autonomía».

El Decreto n.º 125/1992 también establece las condiciones presupuestarias de las obras y servicios que se incluyan y además las circunstancias de ejecución, en la contratación, modificación de proyectos, plazos de ejecución y disponibilidades de los remanentes que se produzcan en las subvenciones y créditos consignados.

No obstante, hay que señalar, como establecen ambas disposiciones, que por la importancia que los Planes Provinciales tienen en el territorio regional han de instrumentarse los canales de inversión pública y la acción conjunta para lograr los objetivos de bienestar económico y social, con un equilibrio adecuado, que el Estatuto de Autonomía propugna. Y en esa tarea, la Junta de Extremadura goza de un interés prioritario, pero ello no puede llevar a anular las decisiones propias, atribuidas por ley, de las Administraciones Públicas de su territorio.

D) La Unión Presupuestaria regulada por el Decreto n.º 28/1992 como técnica de coordinación

Como expresión cifrada de la gestión de los servicios que puedan llevarse a cabo en actuaciones concurrentes de la CAE y de las dos Diputaciones Provinciales que la integran, la Ley 5/1990 prevé, en aplicación de lo establecido en el art.º 7 de la Ley del Proceso Autonómico, que ambas Entidades puedan unir sus presupuestos, sin que implique integración ni límite al pleno ejercicio de las competencias de las Entidades locales afectadas.

Como señalamos, esta posibilidad no aparece expresamente reconocida en el Estatuto Autonómico, aunque se recoge en la Ley n.º 5/1990 como una fórmula de coordinación.

Lo que sí parece evidente es que esta técnica presupuestaria, que sin duda racionalizaría los recursos económicos en el desarrollo de competencias concurrentes, ha de ir unida a la aplicación de las directrices, objetivos y prioridades de la acción pública, aún sin aprobar por la Junta de Extremadura, medio para alcanzar el interés general comunitario «... y para cuya consecución se prevé la unión presupuestaria...», como expresamente señala el art.º 2 del Decreto n.º 28/1992.

Consideramos, por tanto, que los reparos o niveles de incumplimiento que la Junta de Extremadura pueda establecer sobre el contenido y tramitación de los Presupuestos de las Diputaciones Provinciales, está en función de la coherencia que ellos mantengan con tales directrices de coordinación y de los Planes concretos de acción coordinada que se estén llevando a cabo por ambas Instituciones. En tal sentido se manifiesta la STC n: 27/1987, citada, F.j. 8.

Tiene sentido, pues, la sanción que el art.º 15 de la Ley n.º 5/1990 impone en caso de incumplimiento de los Objetivos y Prioridades de los Planes Provinciales de Obras y Servicios aprobados por el Decreto n.º 125/1992, salvando lo anteriormente dicho; sanción que consiste en la suspensión de las subvenciones o asignaciones que con cargo a los Presupuestos de la Comunidad Autónoma se hayan destinado a financiar actividades propias de las Diputaciones Provinciales; y ello de acuerdo con lo que establece el último párrafo del apartado a) del número 2 del art.º 36 de la Ley n.º 7/1985.

No obstante, la suspensión de la financiación afectará a la producida con los fondos propios de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma, no a la proveniente del Estado o de otros entes locales. Y ello de manera coherente con lo que establecen los artículos 128 y 140 de la Ley de Haciendas Locales n.º 39/1988, de 28 de diciembre, que considera subvenciones las destinadas por el Estado y las Comunidades Autónomas a financiar los planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, aunque otorgue un sentido finalista a las de toda índole que obtengan las Entidades locales con destino a los planes de obras y servicios.

A idéntica conclusión se llega atendiendo a lo dispuesto en el Real Decreto n.º 665/1990, de 25 de mayo, que regula la cooperación económica del Estado con las Entidades locales y sus inversiones. Siendo

obligado destacar lo que su art.º 17 dispone sobre la utilización de los remanente que se produzcan de las subvenciones del Estado, más coherente que lo que dispone en términos generales el citado Real Decreto n.º 125/1992.

Por último señalar, que en los Presupuestos Generales de la CAE para 1993 y 1994 tampoco se refleja tal Unión Presupuestaria.