

CDP

PROBLEMAS ACTUALES

Los gobiernos locales intermedios en el Estado autonómico después de la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de Junio

Rafael Fernández Montalvo
Tribunal Supremo
f.fernandez@ts.mju.es

Resumen

La provincia, como entidad y gobierno local intermedio, es una realidad histórica, asentada en nuestra organización administrativa desde el primer constitucionalismo. Cuenta, en la actualidad, con una garantía constitucional afirmada desde los primeros pronunciamientos del Tribunal Constitucional, que ha sido reiterada recientemente, de manera explícita y con rotundidad, en la STC 31/2010, de 28 de junio, precisamente cuando de manera frontal se ha enjuiciado su sustitución con ocasión de la llamada “interiorización de la Administración local” en la Comunidad Autónoma de Cataluña. La intermunicipalidad, sin perjuicio de las competencias de que al efecto disponen las Comunidades Autónomas, es una cuestión que tiene inevitables proyecciones sobre la organización del Estado. El gobierno local intermedio, junto a su justificación constitucional, encuentra legitimación, a través de técnicas de cooperación, en el logro de la efectividad de la autonomía local para determinados municipios, en la aplicación del principio de subsidiaridad y en la conveniencia de la economía de escala en la prestación de determinados servicios.

Palabras clave

Provincia. Autonomía local. Garantía institucional y garantía constitucional. Ley de Bases de Régimen local, Estatutos de Autonomía y legislación autonómica sobre Régimen local. Veguería. Competencias instrumentales de la provincia: cooperación, colaboración y coordinación administrativa. Planes Provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal. Competencias materiales de los gobiernos locales intermedios.

Mid-level local government in Spain’s State of autonomous regions following Constitutional Court judgment 31/2010 of 28 June

Abstrac

Provinces, as entities and mid-level local government, have been a historical reality since our earliest constitutions. Currently they enjoy a constitutional guarantee that has been asserted as from the Constitutional Court’s early rulings, recently restated, firmly and explicitly, in judgment STC 31/2010 of 28 June, in which the very replacement of provinces was at issue as a result of the so-called “interiorisation of local government” in the autonomous region of Catalonia. Inter-municipal matters, without prejudice to the relevant powers of the autonomous regions, are an issue that inevitably reflects upon the organisation of the State. Mid-level local government, pursuant to the Constitution, is justified by forms of cooperation in making local autonomy effective for certain municipalities, the application of the principle of subsidiarity, and the advisability of economies of scale in the provision of certain services.

Keywords

Province. Local autonomy. Institutional guarantee and constitutional guarantee. Local Government Act, Statutes of Autonomy and regional legislation on local government. Provincial jurisdiction. Instrumental functions in provinces: administrative cooperation, collaboration and coordination. Provincial cooperation plans in municipal works and services. Material functions of mid-level local governments.

I. PLANTEAMIENTO

La provincia, como división territorial del Estado y administración territorial, tiene un evidente arraigo histórico. Dejando al margen los precedentes mediatos y remotos que reflejan la organización fiscal y administrativa del “antiguo régimen”, en su versión moderna, nace con el Estado liberal¹ y, según criterio muy extendido –aunque no unánimemente compartido–, bajo la influencia del centralismo que sigue el modelo de los departamentos franceses.²

El Real Decreto de 30 de noviembre de 1833 establece la división territorial provincial, configurando la institución en su doble función de delegación del gobierno y de fomento de los “intereses peculiares de la provincia”. Y desde entonces, con diferente intensidad según la configuración política del Estado, las diputaciones provinciales pasan a formar parte del entramado sustancial de la Administración local española, dando lugar a un verdadero sentimiento provincial.³

1 Alejandro Nieto considera las diputaciones provinciales como producto de la modernidad: hijas legítimas del constitucionalismo y uno de los pilares del Estado liberal (Rev. Democracia y Gobierno local, cuarto trimestre 2010. La Constitución de 1812, en su artículo 11, se refiere a “una división más conveniente del territorio español”, sus artículos 324 a 334 establecen el esquema institucional de la provincia, y a través del Decreto CLXIV, de 23 de mayo de 1813, se dispone la existencia de 31 diputaciones para el territorio peninsular e islas adyacentes. Los artículos 324 a 334 de dicha Constitución establecen el esquema institucional de la provincia. Alejandro Nieto considera las diputaciones como hijas legítimas señala que el origen de las diputaciones provinciales no puede ser

2 E. Orduña Rebollo (Historia de la Legislación de Régimen Local, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2008) advierte que, tanto desde sectores reaccionarios como progresistas se ha mantenido que la provincia era una invención de Javier de Burgos, basada en el modelo de los departamentos franceses, y que se realizó la división territorial poco menos que con un mapa y un compás. Considera inciertas estas afirmaciones y sostiene que debe romperse con un tópico surgido como crítica y rechazo hacia el sistema de provincias y sus connotaciones políticas de contra constitucional.

3 En una consideración histórica, las competencias de las Diputaciones provinciales en el siglo XIX se han agrupado en tres ámbitos: político, de tutela y control sobre los municipios y económico administrativo. Como funciones políticas asumían la vigilancia y control del cumplimiento de normas constitucionales, censos estadísticos provinciales, emisión de informes, consulta y asesoramiento del Gobernador o Jefe Político. Ejercían una acción tutelar sobre la actividad de los Ayuntamientos en su condición de superiores jerárquicos. Y, como acciones típicas de vigilancia destacan las relativas a revisión de acuerdos municipales, decisión de recursos interpuestos contra actuaciones de los ayuntamientos, concesión de autorizaciones y permisos en relación con bienes y establecimientos municipales y control de presupuesto, cuentas y arbitrios. Las Diputaciones provinciales tenían atribuidas competencias de carácter económico-administrativas como reparto de contribuciones entre los pueblos de la provincia, reparto de cuotas. Y, dentro de los servicios, las actuaciones más intensas de las Diputaciones se referían a beneficencia, instrucción, obras públicas y fomento, además de la administración de bienes y servicios provinciales. La Ley provincial de 1870 produce el reconocimiento sustancial de la provincia mediante una cláusula general contenida en el artículo 46, que reconoce como competencia provincial “la gestión, gobierno y dirección de los intereses peculiares de las provincias, en cuanto según esta ley o la municipal no correspondan a los Ayuntamientos”. Sin embargo, el Estatuto provincial de 1925 parte de la consideración del municipio como causa y esencia del propio fenómeno provincial. Aquél, de carácter natural, es titular de una competencia universal y sobre esta base la provincia toma como fines propios los intermunicipales y aquellos otros que le vienen dados por delegación del Estado, respecto al cual, las Diputaciones provinciales asumen el papel de administraciones auxiliares de la central. También en la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955 la sustantividad de la provincia como ente local se ve sesgada por la condición de elemento de la Administración estatal. Sus actuaciones materiales se encaminan a las tradicionales de beneficencia, sanidad, obras públicas, fomento de la agricultura y

Sin embargo, en la actualidad, se cuestiona frontalmente la pervivencia de la provincia como entidad territorial intermedia desde dos perspectivas fundamentales.

Una de naturaleza ideológica, inspirada por los nacionalismos regionales –principalmente, aunque no exclusivamente, catalán⁴ y que tiene su reflejo en las recientes reformas estatutarias. Y otra de naturaleza económica –especialmente impulsada por la actual crisis económica– que hace que se defienda con insistencia la reducción del gasto de las Administraciones públicas mediante la supresión de la provincia y de cualquier escalón intermedio en la administración local.⁵

En cualquier caso, es una realidad indiscutible que la creación de las comunidades autónomas ha supuesto una pérdida de competencias para la provincia. Las propias comunidades autónomas y los municipios han asumido funciones tradicionalmente encomendadas al nivel intermedio de la Administración local (de naturaleza asistencial, servicios directos sanitarios y tareas de fomento).

La misma Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, Ley 7/1985, de 2 de abril (LRBRL), atribuye a los municipios la práctica totalidad de las competencias locales, dejando a la provincia en una posición secundaria o instrumental.

ganadería y cultura. De ellas se establecen obligaciones mínimas de la provincia y se opera una “succión de la autonomía real del municipio” a través del traspaso a la provincia de funciones típicas municipales (alcantarillado, alumbrado, abastecimiento de agua, mercado etc.). El instrumento para ello son los Planes de cooperación provincial a los servicios municipales, totales o parciales y de carácter bienal, ordinarios o extraordinarios. La Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local de 19 de noviembre de 1975 manteniendo la duplicidad funcional de la provincia como ente local y división territorial de la Administración del Estado, atribuye a las Diputaciones provinciales tres grupos diferenciales de competencias. En materia de planificación, le corresponde la intervención y colaboración con los organismos del Estado en la ordenación y planificación territorial provincial, además de la elaboración y ejecución de planes de obras y servicios de acuerdo con las directrices generales señaladas en los planes gubernamentales. En cuanto a las competencias propias, establece para las Diputaciones, a través de una cláusula general de fines generales, la satisfacción de las necesidades generales de la comunidad provincial y, en concreto, competencia sobre obras y servicios supramunicipales, dedicando una atención preferente a los relacionados con la red viaria, cultura, establecimientos sanitarios y asistenciales, medio ambiente y cajas de ahorro. En el tema de urbanismo, la Diputación llega a asumir competencias financieras y técnicas de los municipios y, en general, lo relativo al planeamiento y otorgamiento de licencias. Por último, la Diputación cumplía un papel de relevancia en las funciones de cooperación y auxilio a los municipios, mediante la asistencia administrativa, técnica y financiera, pudiendo extenderse ésta, a la prestación de servicios adscritos a la esfera municipal como propios.

4 La Generalidad catalana tuvo como uno de sus primeros objetivos la supresión de las Diputaciones provinciales. En este sentido baste recordar la Ley de Cataluña núm. 6/1980, de 17 diciembre de 1980 de transferencia de las Diputaciones catalanas a la Generalidad, que daría lugar a la STC 32/1981, 28 de julio, estimatoria del recurso de inconstitucionalidad interpuesto, declarando la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los artículos 1.º, 2.º, 3.º, 5.º y 9.º, disposición transitoria primera y disposición final segunda de la mencionada Ley.

5 Se advierte que, salvo las comunidades autónomas uniprovinciales, en el resto del territorio nacional confluyen cinco niveles territoriales de gobierno: Unión Europea, Estado, Comunidades Autónomas, Provincias y municipios, sin contar con la innumerable casuística de entidades adicionales como Cabildos, entidades locales menores, mancomunidades, áreas metropolitanas, etc.

Políticos de distintos signo participan en el debate propugnando, en unos casos, la eliminación de las diputaciones para quedarnos con la administración local, autonómica, estatal y de Bruselas, y, en otros, por el contrario, su mantenimiento.

Y, en fin, se agudiza, con respecto a las provincias una situación caracterizada por la heterogeneidad, al margen de lo que suponen las comunidades autónomas uniprovinciales, los archipiélagos y los territorios forales. Así, por un lado, algunas comunidades autónomas crean entidades locales intermunicipales con competencias paralelas, coincidentes o duplicadas a las de las provincias (comarcas en Cataluña y Aragón); y, por otro, algunas comunidades autónomas utilizan la organización administrativa provincial como administración periférica autonómica (Andalucía y Castilla y León).

Ello no impide que también se defienda la pervivencia de la provincia o de un equivalente gobierno local intermedio con argumentos tanto constitucionales, derivados de la previsión en la Norma Fundamental y de la interpretación que de ella ha hecho –y continua haciendo– la doctrina del Tribunal Constitucional, como de eficacia, considerando que dicho gobierno local intermedio desempeña un importante papel en el ámbito de la Administración local al hacer posible tanto el ejercicio de las competencias locales por los pequeños municipios, mediante técnicas administrativas de colaboración y cooperación, como la adecuada prestación de determinados servicios en economía de escala.

II. LA CONCEPCIÓN CONSTITUCIONAL ORIGINARIA DE LA AUTONOMÍA LOCAL COMO GARANTÍA INSTITUCIONAL. DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (TC) Y JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO (TS)

A) La Constitución Española proclama, de modo genérico, la autonomía de Municipios, Provincias y Comunidades Autónomas para la gestión de sus respectivos intereses (art. 137). Y, en concreto, la inicial doctrina del TC sobre la autonomía provincial, desde sus primeras sentencias (Cfr. SSTC 4/1981, de 2 de febrero, 14/1981, de 29 de abril, 24/1981, de 14 de julio y 32/1981, de 28 de julio de 1981), se sintetiza en tres principios o formulaciones generales.

En primer lugar, la autonomía local, en general, y la de la provincia, en particular, constituyen una garantía institucional, lo que supone que no puedan ser suprimidas por las leyes, y que toda Ley que por su contenido material suprima aquellas o las prive de su contenido esencial resulte inconstitucional.

En segundo término, el autogobierno local es un poder limitado en el marco de la Ley, que incluye la adecuada relación Ley-Reglamento, de modo que el alcance de las competencias y de las potestades (entre las que se encuentra la potestad normativa) depende de la atribución efectuada por el legislador.

Y, por último, la referida garantía institucional de la autonomía se integra por dos elementos y dos exigencias. Los elementos son uno, de carácter subjetivo, referido a las entidades locales constitucionalmente previstas, y otro, de naturaleza objetiva, constituido por el denominado “contenido esencial” que supone un límite a la configuración legal de la autonomía.

Las exigencias son, de una parte, que la gestión de los asuntos que constituyen dicho contenido esencial se lleve a cabo bajo “la propia responsabilidad” del ente local, y, de otra, el reconocimiento de una garantía jurisdiccional de la posición subjetiva de los entes locales frente a eventuales ataques a su autonomía. Y, precisamente, esta garantía reaccional frente a indebidas limitaciones se ha visto reforzada por la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional efectuada por la LO 7/1999, de 21 de abril, por la que se reconoce la legitimidad de los municipios y las provincias para plantear conflicto ante el TC, cuando las leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas puedan lesionar la autonomía local, constitucionalmente garantizada (arts. 75 bis a 75 quinquies).

El TC ha utilizado esta doctrina como técnica de “preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar”. Y afirma que se desconoce la garantía “cuando la institución es limitada de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre”.

B) El TS alude también a la garantía institucional de la autonomía local, referida concretamente a la provincia. Y su jurisprudencia al respecto puede resumirse en los siguientes términos (Cfr. SSTs de 20 de enero de 2005, rec. de cas. 6904/2001, y de 10 de junio de 2010, rec. de cas. 4891/2009):

a) La autonomía local reconocida en los arts. 137 y 140 de la CE «se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente», en el «derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias» (SSTC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39; y 240/2006, de 20 de julio, FJ 8; en términos similares, STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 4). En el mismo sentido, pero con más precisión, se ha afirmado que «la autonomía local consagrada en el art. 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno» (SSTC 159/2001, cit., FJ 4; y 240/2006, cit., FJ 8). Se trata –ha apuntado el Tribunal Constitucional– de una noción «muy similar a la que luego fue acogida por la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 (ratificada por España en 1988), cuyo art. 3 (“Concepto de la autonomía local”) establece que “por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”» (SSTC 159/2001, cit., FJ 4; 240/2006, cit., FJ 8).

b) Más allá de este límite de contenido mínimo que protege la garantía institucional la autonomía local «es un concepto jurídico de contenido legal, que permite

configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional» (SSTC 170/1989, de 19 de octubre, FJ 9; 240/2006, cit., FJ 8). En efecto, los arts. 137, 140 y 141 CE contienen una garantía institucional de las autonomías provincial y municipal, en el sentido de que no prejuzgan «su configuración institucional concreta, que se defiende al legislador ordinario, al que no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza» (SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3; y 159/2001, cit., FJ 4). Ello significa que «la Constitución no precisa cuáles sean esos intereses respectivos del art. 137 CE, ni tampoco cuál el haz mínimo de competencias que, para atender a su gestión, el legislador debe atribuir a los entes locales» (STC 159/2001, cit., FJ 4). De modo que la garantía institucional de la autonomía local no asegura un contenido concreto ni un determinado ámbito competencial, «sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar», de suerte que solamente podrá reputarse desconocida dicha garantía «cuando la institución es limitada, de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre» (SSTC 32/1981, cit. FJ 3; 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2; y 159/2001, cit., FJ 4). En definitiva, «[e]n la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141 CE»; «[s]o pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno» (SSTC 159/2001, cit., FJ 4; 51/2004, de 13 de abril, FJ 9; 252/2005, de 11 de octubre, FJ 4; y 240/2006, cit., FJ 8).

c) El TC ha afirmado «la conexión entre la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 141 y 142 CE) y la competencia que ostenta el Estado sobre “las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” (art. 149.1.18 CE), de tal forma que debe ser el legislador estatal, con carácter general y para todo tipo de materias, el que fije unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales, con cobertura en el art. 149.1.18 CE, siendo esa la doctrina que ha inspirado el sistema que articula la Ley reguladora de las bases del régimen local» (STC 240/2006, cit., FJ 8; véanse las SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 4; 76/1983, de 5 de agosto, FJ 19; 27/1987, de 27 de febrero, FJ 2; y 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 2). En este sentido, el Tribunal ha sostenido que el «cauce y el soporte normativo de la articulación de esta garantía institucional» de la autonomía local es la Ley estatal de Régimen Local (STC 159/2001, cit., FJ 4), norma que, por definir o delimitar las competencias estatales y autonómicas, y por actuar los valores superiores consagrados en el art. 137 CE, «tiene una singular y específica naturaleza y posición en el Ordenamiento jurídico» (SSTC 259/1988, de 22 de diciembre, FJ

2; y 159/2001, cit., FJ 4). Y, con independencia de que la LBRL se integre o no en el llamado “bloque de la constitucionalidad” (aunque esto fue lo que sostuvieron las SSTC 27/1987, cit., FJ 5, 109/1998, de 26 de mayo, FFJJ 5 y 12, y 159/2001, cit., FJ 4, parece que se ha abandonado esta tesis en la STC 240/2006, cit., FJ 8), interesa subrayar que en sus últimos pronunciamientos el Tribunal Constitucional viene afirmando que «[d]e la ley autonómica sólo podría ser canon de validez la Ley de las bases del régimen local en aquellos aspectos enraizables directamente en los arts. 137, 140 y 141 CE» (STC 240/2006, cit., FJ 8), dado que «[s]ólo aquellos extremos de la LBRL que puedan ser cabalmente enraizados de forma directa en los arts. 137, 140 y 141 CE, de cuyo contenido no representen más que exteriorizaciones o manifestaciones, forman parte del contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada, mientras que los que se refieran a aspectos secundarios o no expresivos de ese núcleo esencial en el que consiste la garantía institucional, que son mayoría en el seno de la LBRL y que se incardinan, desde el punto de vista competencial, en el art. 149.1.18ª CE, tienen una distinta naturaleza desde el punto de vista constitucional y ordinamental» (SSTC 159/2001, cit., FJ 4; y 240/2006, cit., FJ 8).

d) En lo que al ámbito económico se refiere, esa autonomía de que gozan los entes locales tiene dos aspectos: la vertiente de los ingresos y la de los gastos. Por lo que a la primera de ellas respecta, el Tribunal Constitucional ha señalado que el art. 142 CE, al señalar que las «Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las Corporaciones respectivas», no «garantiza a las Corporaciones locales autonomía económico-financiera en el sentido de que dispongan de medios propios “patrimoniales y tributarios” suficientes para el cumplimiento de sus funciones, sino que lo que dispone es únicamente la suficiencia de aquellos medios» (SSTC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 7; y 48/2004, de 25 de marzo, FJ 10; en el mismo sentido, SSTC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 3, y 166/1998, de 15 de julio, FJ 10). En definitiva, es «el principio de suficiencia de ingresos y no el de autonomía financiera el que garantiza la Constitución española en relación con las haciendas locales», suficiencia de medios que constituye el presupuesto indispensable «para posibilitar la consecución efectiva de la autonomía constitucionalmente garantizada» (SSTC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 7; y 48/2004, cit., FJ 10). En efecto, el principio de autonomía que preside la organización territorial del Estado (arts. 2 y 137 CE) «ofrece una vertiente económica importantísima, ya que, aun cuando tenga un carácter instrumental, la amplitud de los medios determina la posibilidad real de alcanzar los fines» (SSTC 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 6; y 48/2004, cit., FJ 10). «La autonomía de los entes locales va, entonces, estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas» (SSTC 104/2000, de 13 de abril, FJ 4; y 48/2004, cit., FJ 10); es decir, «para posibilitar y garantizar, en definitiva, el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido» en los arts. 137, 140 y 141 CE [SSTC 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 2 b); y 48/2004, cit., FJ 10; en el mismo sentido, SSTC 96/1990, FJ 7; 171/1996, de 30 de octubre, FJ 5; 233/1999, de 16 de diciembre, FFJJ 4 b) y 22; y 104/2000, FJ 4]”.

El régimen jurídico de las corporaciones locales constituye, por tanto, un claro ejemplo de relación internormativa, en la que la concurrencia del Estado y de las Comunidades Autónomas, por medio de sus poderes normativos, están presentes, sobre todo si se tiene en cuenta que éstas incorporan el régimen local entre sus competencias exclusivas, sin perjuicio de las competencias estatales.

De acuerdo con el diseño constitucional, corresponde al Estado la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), y ello supone que corresponda al Estado la fijación de los principios o criterios básicos en materia de organización y régimen de las corporaciones locales (STC 32/1981, de 28 de julio).

Las Comunidades Autónomas, conforme al artículo 148.1.2 CE, han podido asumir y han asumido, en efecto, competencias en materia de régimen local a partir de la legislación básica del Estado.

En este carácter bifronte del régimen local tiene una diferente posición el legislador básico estatal, el legislador estatutario y autonómico y el legislador sectorial. Y desde esta perspectiva se habla, más bien, de una “garantía constitucional de la autonomía local”.

La Ley de Bases de Régimen Local cumple una función constitucionalmente reservada a un tipo muy específico de ley. No es que tenga una mayor jerarquía o rango que la ley ordinaria, pero sí se proyecta sobre una reserva de ley específica y realiza una función constitucional prolongada en el tiempo.

La Constitución impone al legislador estatal la tarea de atribuir a Municipios y Provincias de forma general y permanente un ámbito competencial lo más preciso posible y ligado al interés local.

III. INCIDENCIA DE LA STC 31/2010, DE 28 DE JUNIO⁶

La STC 31/2010, de 28 de junio, que ha resuelto el recurso de inconstitucionalidad 8045/2006, interpuesto frente al Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), LO

6 La sentencia forma parte del grupo de grandes sentencias que marcan la evolución y desarrollo del Estado autonómico, como lo fueron en su día las sentencias: sobre la LOPA (STC 76/1983); delimitación del concepto de “bases” o legislación básica (SSTC 32/1981, 1/1982 y 69/1988); sobre los principios de colaboración y coordinación (SSTC 18/1982, 32/1983 y 80/1985); sobre el principio de asunción de competencias por los Estatutos y no por los Decretos de traspaso (STC 25/1983); sobre ejecución del Derecho europeo (STC 252/1988; y sobre la cláusula de prevalencia (STC 163/1995), entre otras.

La STC 31/2010 tiene importancia para el EAC impugnado, al declarar la nulidad de ciertos preceptos y efectuar determinadas declaraciones interpretativas (positiva-indicando la interpretación constitucional y única admisible –o negativa– excluyendo interpretaciones consideradas inadmisibles). Pero también tiene una indudable trascendencia para el sistema autonómico español, afectando a su concepción y desarrollo futuro. En particular se han resaltado los siguientes aspectos:

6/2006, de 19 de junio, no solo no matiza la inicial concepción constitucional de la provincia sino que la reitera y acentúa.

A) El carácter plurinacional del Estado. La sentencia excluye esta concepción a través de la interpretación que incorpora del término “nacionalidades”, utilizado por la Constitución; y de las prevenciones que contiene sobre la unidad de España, el fundamento constitucional de la autonomía, la unicidad del pueblo español como titular exclusivo y único de la soberanía y la falta de consecuencias jurídico-constitucionales de los términos “nación” y nacionalidad que utiliza en ocasiones el EAC.

B) Posición de los Estatutos de Autonomía en el Bloque de constitucionalidad. La STC 31/2010 reduce la función constitucional de los Estatutos de Autonomía, al tiempo que refuerza la posición de las leyes orgánicas del Estado en el ordenamiento jurídico:

a) Priva de valor a las previsiones contenidas en el EAC sobre el contenido funcional de las competencias autonómicas en su triple dimensión: exclusivas, compartidas y ejecutivas. Los EE.AA pueden “relacionar sin definir” (F.J. 58) las competencias, y así carecen de la posibilidad de determinar el contenido funcional de las competencias, pues corresponde exclusivamente al Tribunal Constitucional (TC) efectuar dicha determinación a partir de la propia Constitución: “tales potestades serán siempre y solo las que se deriven de la interpretación de la Constitución reservada al Tribunal Constitucional (F.J. 58).

b) Con respecto al contenido material de las competencias, la sentencia señala que el intento del Estatuto de acotamiento y de garantía de los subsectores integrantes de materias atribuidas a la Generalidad tienen un valor meramente descriptivo, que en nada impide la penetración de la competencia estatal desde otros títulos competenciales (FF.J.J. 59, 64 y 67).

En definitiva, el TC proclama su función de configurar la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (CC.AA) a partir directa y exclusivamente de la Constitución, sin considerar el significado que, a este respecto, tiene en el sistema autonómico el bloque de constitucionalidad, integrado por la Constitución y los EE.AA y al que está sujeto el TC (art. 28.1 LOTC).

c) La doctrina ha resaltado el carácter equívoco de la STC 31/2010 (GERMAN FERNÁNDEZ FARRERES).

De los 115 artículos, 9 disposiciones adicionales y 3 disposiciones finales impugnados, la sentencia aprecia vicio de inconstitucionalidad, con desigual alcance, en 14 artículos.

El TC no lleva a su fallo la declaración de inconstitucionalidad de contenidos cualitativamente importantes del EAC, como son los del Título I (catálogo de derechos, deberes y principios rectores) o del Título V (bilateralidad de las relaciones Estado-Generalidad). A excepción del Título III (relativo al Poder Judicial), con relación al cual se aprecia el grueso de inconstitucionalidades, de todo el Título IV (competencias) solo se declara formalmente la inconstitucionalidad de la configuración estatutaria de las bases estatales (art. 111) como “principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley”, y en coherencia con ello se rechaza el mimos entendimiento de la competencia estatal reflejada en el artículo 120.2, a propósito de la regulación de las cajas de ahorro, y en el artículo 126, en relación con las entidades de crédito.

Sin embargo, en el mismo fallo aparece otro grupo de preceptos afectados por la Sentencia, que no se consideran inconstitucionales si se interpretan en los términos que aquélla establece, del que forman parte elementos estructurales de EAC (caracterización de Cataluña como nación, fundamento del autogobierno en los derechos históricos del pueblo catalán, ciudadanía y derechos y deberes lingüísticos en Cataluña, relación entre el Estado y Cataluña en términos de bilateralidad; sistema de financiación, nuevo modelo de distribución de competencias etc.

Las correcciones interpretativas no se ciñen a los preceptos enumerados en el fallo sino que hay muchas más a lo largo de la sentencia, de manera que gran parte de los preceptos del EAC dejan de tener el sentido y la funcionalidad que con su aprobación se perseguía.

1º) En todo caso, resultan rechazados los tres argumentos básicos en que aquél se sustentaba (JOAQUÍN TORNO MÁS):

— El reconocimiento de que la soberanía reside en el pueblo español, del que emanan todos los poderes del Estado, párrafo segundo del art. 1 CE, no es incompatible con el reconocimiento de otras naciones y de la singularidad catalana dentro del Estado español.

— El contenido material de los Estatutos no está limitado por el contenido a que se refiere expresamente la CE, ya que este contenido explícito es un contenido de mínimos y obligatorio que puede ser ampliado por otras regulaciones que deriven del carácter del Estatuto como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma.

A) Fue un objetivo explícito de dicho Estatuto la llamada “interiorización de la organización territorial y del régimen local”, con lo que pretendía “adecuar la planta administrativa a la realidad de socioeconómica y cultural de cada Comunidad Autónoma”. Pero a esta pretensión se oponían dos claras objeciones: la existencia de una legislación básica del Estado, que se proyecta sobre todos los sectores que integran el estatuto jurídico de los entes locales; y la intangibilidad de las diputaciones provinciales.

Los redactores del EAC pretendieron superar tales obstáculos utilizando los siguientes criterios.

a) Ampliación de las competencias de la Comunidad autónoma en materia de régimen local y estableciendo principios para la garantía de la autonomía local.

Se pretendió que el Estatuto reconociese de forma expresa que la competencia de la Generalidad sobre régimen local abarcaba todos los ámbitos susceptibles de ser considerados dentro de este concepto material, incluidos el régimen electoral y la financiación. A tal efecto se advertía que la materia de régimen local no figuraba como tal en ninguno de los apartados del artículo 149.1 CE, con lo cual la asunción estatutaria podía realizarse en términos muy amplios. Por otra parte, los títulos estatales relativos al régimen jurídico (art. 149.1.18 CE), a la hacienda general (art. 149.1.14 CE) y al régimen electoral general (art. 81 CE) no son específicos del ámbito local, por lo que no se podía justificar una atribución exclusiva y excluyente del Estado en detrimento de la Generalidad sobre régimen local.

b) Los redactores del EAC se plantearon la posibilidad de configurar un modelo propio de Administración local para Cataluña. Es cierto que el TC, desde la sentencia 32/1981 reconoce categóricamente la garantía constitucional de las diputaciones provinciales. Pero consideraron que existía un margen de adecuación estatutaria que permitiría reconsiderar el nivel supramunicipal:

1º) La situación contemplada no reflejaba un resultado homogéneo. Las diputaciones provinciales han dejado de existir en las Comunidades Autónomas unipro-

— El Estatuto de Autonomía como ley orgánica que forma parte del bloque de constitucionalidad tiene una posición jurídica singular dentro del ordenamiento jurídico. El Estatuto debe complementar la CE para definir el modelo de organización territorial que en buena parte está desconstitucionalizada

2º) La sentencia rechaza el carácter plurinacional del Estado y atenúa el valor jurídico de los Estatutos de Autonomía:

— La sentencia se fundamenta en la propia doctrina del TC, a la que acude reiteradamente, sin acoger el criterio de que una modificación del Estatuto obliga a revisar dicha doctrina por haberse modificado el bloque de constitucionalidad.

— Aunque el Estatuto sea formalmente una Ley Orgánica no puede dirigir mandatos o requerimientos al legislador estatal.

— El Estatuto puede completar la CE constituyendo la Comunidad Autónoma, estableciendo su organización y definiendo sus competencias, pero no puede tratar de avanzar en el diseño del Estado de las Autonomías interpretando los conceptos constitucionales. De esta forma se acota el valor de los Estatutos como norma complementaria de la CE.

vinciales y han desaparecido “de facto” como poderes locales autónomos en las Islas Canarias. Asimismo, sobre la creación de las comarcas, la STC 214/1989 hace referencia a los elementos históricos de la organización territorial de Cataluña.

2º) La garantía constitucional exige el reconocimiento de un ente supramunicipal territorial dotado de autonomía, pero no necesariamente identificado con las diputaciones provinciales.

3º) El reconocimiento de la garantía constitucional de las diputaciones provinciales no es estático sino dinámico, vinculándole a la imagen social de institución en cada momento.

Sobre estos postulados, el EAC dedica el Capítulo VI del Título II al “Gobierno Local” y, en concreto los artículos 83.1, 90 y 91 a la institución de la veguería.

B) Sin embargo, la STC 31/2010 pone límites a tal pretensión utilizando e, incluso, acentuando argumentos que podemos considerar clásicos en la doctrina del Tribunal.

a) El TC considera el régimen local “materia propia” de un Estatuto. No existe objeción a que el EA de la Comunidad Autónoma, en tanto que norma institucional básica, contenga las líneas fundamentales o la regulación esencial, con el fin de vincular al legislador autonómico, del régimen local en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, debiendo respetar, en todo caso, las previsiones estatutarias la competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud del artículo 149.1.18 CE.

Por consiguiente, el régimen local es solamente “en principio” materia estatutaria siempre que cumpla los siguientes condicionamientos:

1º) El EA puede contener sólo las “líneas fundamentales o la regulación esencial” del régimen local. No parece razonable que el Estatuto contenga una regulación completa o de detalle.

2º) La sentencia vincula la aceptación de que se pueda regular el régimen local a la naturaleza de la norma estatutaria en cuanto es “norma institucional básica”. No entra el TC en la polémica acerca de si los entes locales deben ser considerados o no “instituciones autónomas propias” en el sentido del artículo 147.2.c) CE. Cuestión particularmente interesante en el caso del EAC, habida cuenta de que el artículo 2.3 considera que los gobiernos locales “también integran el sistema institucional de la Generalidad”, aunque matiza en el sentido de que lo hacen “como entes en los que ésta se organiza territorialmente, sin perjuicio de su autonomía”.

3º) La regulación estatutaria sobre régimen local se establece con el fin de “vincular al legislador autonómico”. De lo que puede deducirse, “a sensu contrario”, que no tiene como objetivo vincular al legislador estatal. El destinatario natural del Estatuto es el legislador autonómico, encargado de desarrollar los correspondientes preceptos estatutarios.

4º) El Estatuto puede contener la regulación del régimen local “en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma”. Por consiguiente, con la correspondiente limitación territorial.

5º) La regulación estatutaria sobre régimen local debe respetar, “en todo caso”, la competencia básica del Estado en la materia en virtud del art. 149.1.18 CE. Se aborda, de esta manera la relación entre regulación estatutaria sobre gobiernos locales y la regulación estatal básica sobre la misma materia.

B) La regulación estatutaria no impide el ejercicio de la competencia estatal en materia local. El TC sigue manteniendo la interpretación que viene realizando desde 1982. La materia “régimen local” forma parte de la más amplia materia “régimen jurídico de las administraciones Públicas” (art. 149.1.18 CE) y que, por consiguiente, corresponde al Estado la aprobación de la legislación básica.

Por consiguiente, la nueva regulación estatutaria no impide el ejercicio de la competencia estatal en materia de régimen local que, de este modo, sigue manteniendo su carácter bifronte.

C) La intención inicial del EAC era simplificar la organización territorial de Cataluña, sustituyendo la dualidad comarca/provincia por una división intermedia la veguería, en la que se haría concurrir la doble condición de ente local y de división para la organización de los servicios de la Generalidad en el territorio. Esta intención inicial se frustra parcialmente en la tramitación del anteproyecto en el Parlamento de Cataluña, que mantiene los consejos comárcales, aunque con menor relieve que las veguerías.

La regulación estatutaria de las veguerías ofrece una razonable determinación de cuales han de ser sus funciones y finalidades básicas (entidad local, con finalidades de cooperación local, consejos de veguerías que sustituyen a las diputaciones provinciales y división territorial para la organización de los servicios de la Generalidad) y resulta, sin embargo, muy ambigua en cuanto a su ámbito territorial y su naturaleza jurídica (no queda claro si las veguerías han de coincidir con las provincias, puesto que las primeras han de ser creadas y modificadas por ley del Parlamento catalán, mientras que los límites de las segundas han de ser fijados por ley orgánica), y tampoco queda claro la coexistencia de la veguería que la Generalidad puede regular plenamente en tanto que institución propia, con la provincia cuya regulación, en alguna manera, ha de ser definida por la legislación básica del Estado en tanto que es ente local constitucionalmente garantizado.

En cualquier caso, el nuevo EAC prevé la existencia de las veguerías y en cambio no contempla a las provincias.⁷

7 La veguería es una demarcación territorial histórica de Cataluña del antiguo régimen; esto es, del régimen preconstitucional. Tiene un origen medieval, ligado a las diferentes figuras de agentes territoriales de la autoridad real o señorial (“baile”, merino etc.).

a) Tal previsión suscitó dudas acerca de su constitucionalidad teniendo en cuenta la garantía constitucional de la provincia. La doctrina⁸ apuntó tres posibles tesis interpretativas:

1º) Tesis de la adición: el ente local de la veguería se suma al ente local provincia, de manera que existiría un nuevo nivel de gobierno supramunicipal.

2º) Tesis de la sustitución: el ente local veguería sustituye al ente local provincia, de manera que este último desaparecería en Cataluña.

3º) Tesis de la identificación: la veguería sería la provincia en Cataluña con un cambio estatutario de su denominación y de órgano de gobierno: los consejos de veguería que sustituirían a las diputaciones provinciales.

La impugnación en el recurso de inconstitucionalidad resuelto por la STC 31/2010 se refería a los artículos 83.1, 90 y 91 EAC. No se discutía, por tanto, la constitucionalidad de la referencia a las veguerías del artículo 2.3 EAC, que las define como parte integrada, junto al resto de las entidades locales catalanas, en el sistema institucional de la Generalidad.

Para los recurrentes la verdadera voluntad del Estatuto catalán era la de suprimir la provincia tal como resultaba de la falta de mención de la provincia y de la literalidad del artículo 91.3 EAC que “sustituye” las diputaciones provinciales por los consejos de veguería. Con ello, sostenían, se vulnerarían los artículos 137 y 141 CE y la correspondiente garantía constitucional de la provincia. No obstante, los recurrentes admitían, subsidiariamente, la tesis de la identificación, reprochándose entonces la inconstitucionalidad exclusivamente al artículo 91.4 EAC, en la medida en que no sería admisible que una ley del Parlamento de Cataluña procediese a la “creación, modificación y supresión de las veguerías”, como dispone dicho precepto, puesto que se vulneraría la reserva de ley orgánica para la alteración de los límites provinciales del artículo 141.1. Tanto el Abogado del Estado como el Parlamento Catalán admitían, con argumentaciones distintas, esta tesis de la identificación y defendían la constitucionalidad del artículo 91.4 EAC, ya que se remite expresamente al artículo 141.1 CE, en caso de alteración de los límites provinciales.

La veguería es una demarcación territorial histórica en Cataluña que existió desde el siglo XII hasta el siglo XVIII, cuando son sustituidas por los corregimientos, a raíz de los Decretos de Nueva Planta promulgados por Felipe V tras la Guerra de Sucesión.

La veguería, como la merindad, surge como alternativa a los condados para reforzar el poder territorial del monarca, a través de un aparato administrativo centralizado, frente al carácter doméstico o patrimonial de las instituciones señoriales.

El veguer (vicarius, representante de una autoridad superior) asumía funciones económicas, gubernativas y judiciales en representación del Conde de Barcelona en el territorio de su jurisdicción.

Las Diputaciones provinciales son fruto del constitucionalismo y uno de los pilares del estado liberal que sucede al Estado absolutista en los primeros años del siglo XIX. La Constitución de 1812 les dedica los artículos 325 a 337, y fueron reguladas por la Ley de 2 de febrero de 1823, durante el trienio liberal.

8 Tomas Font i Llovet y Alfredo Galán Galán: Desarrollo estatutario y gobierno local: en tiempos de tribulación...hacer mudanzas. Anuario de Gobierno local, 2008.

b) El TC declara la constitucionalidad de los tres preceptos impugnados, si bien condiciona la de los artículos 90 y la de los apartados 3 y 4 del artículo 91 a la interpretación que de ellos hace en los fundamentos jurídicos 40 y 41 de la sentencia y que se integra por las siguientes afirmaciones.

1º) Garantía constitucional de la provincia y necesaria existencia en Cataluña. La falta de mención en los preceptos impugnados no puede significar su supresión, puesto que “no puede estar condicionada la provincia a confirmación alguna por parte de los Estatutos de Autonomía” (F.J. 40, parr. 1º).

La jurisprudencia constitucional sobre la garantía constitucional de la provincia se remonta a la STC 32/1981, de 28 de junio, dictada con ocasión de la ley catalana 6/1980, de 17 de diciembre, de transferencia urgente y plena de las diputaciones provinciales a la Generalidad de Cataluña.⁹

2º) Carácter bifronte del régimen local, reiterado desde la STC 82/1984. Si bien los términos en que la sentencia se pronuncia sobre esta cuestión son confusos y equívocos.

Prosiguiendo con su argumentación anterior, afirma que la omisión de la provincia en el Estatuto catalán responde, en realidad, a la falta de competencia de dicha norma para regular “el gobierno local del Estado” en Cataluña, entre el que parece incluir las provincias. Esta expresión, a la que la sentencia opone la de “gobierno local en Cataluña”, y que carece de precedentes en la jurisprudencia constitucional, alude indirectamente a la citada “bifrontalidad”.

Esta argumentación no puede llevar a negar que un Estatuto de Autonomía pueda entrar a regular la provincia en cuanto ente local, puesto que ello supondría, primero, cuestionar también los muchos Estatutos que regulan expresamente la institución provincial, y, segundo, entrar en contradicción con la posibilidad –que más tarde admite el propio TC– de que el Estatuto modifique la denominación y la instancia de gobierno de la provincia en Cataluña. Lo que quiere decir es que lo que no es disponible al Estatuto de Autonomía es, en concreto, la propia existencia de la provincia.

3º) La indisponibilidad para el Estatuto de la provincia se extiende a todas las funciones constitucionales de la provincia: circunscripción electoral (arts. 68.2 y 69.2 CE), división territorial del Estado para el cumplimiento de sus actividades y entidad local con personalidad jurídica dotada de autonomía (art.141.1 CE).

4º) El TC declara la constitucionalidad del art. 83.1 EAC, que prevé que los municipios y las veguerías son la organización territorial básica de Cataluña. Y declara

9 El Parlamento catalán, en sus alegaciones había puesto de manifiesto “la flexibilidad con que la provincia ha sido regulada en Constitución” y la multiplicidad de casos en los que el desarrollo del proceso autonómico ha llevado a una desaparición “de facto” de la provincia en su dimensión de ente local.

ajustado a la Constitución el artículo 90 EAC, que establece la doble naturaleza de la veguería (entidad local y administración periférica de la Generalidad), pero, en este caso condiciona la constitucionalidad expresamente el fallo a la interpretación de que tal previsión estatutaria “no puede suponer la supresión de las provincias en Cataluña ni la de sus funciones constitucionales” (FJ 40, in fine).

La principal cuestión de fondo que se plantea es cual es la naturaleza de la veguería en cuanto entidad local y, en concreto, su relación con la provincia.

La sentencia parte de la necesaria persistencia de la provincia en Cataluña y descartada, por tanto, la tesis de su sustitución (supresión) por la veguería caben dos únicas posibilidades: La veguería ente distinto de la provincia; la veguería la misma provincia con distinto nombre y diferente órgano de gobierno.

El TC admite la constitucionalidad de las dos posibilidades, “de manera que sea el legislador de desarrollo el llamado a concretar si la veguería es una nueva entidad local o una nueva denominación de la provincia” (FJ 40, párrafo 4º).

— Tesis de la adición o coexistencia. Consideración de la veguería como ente distinto de la provincia.

La veguería sería una entidad local propia de Cataluña que se añadiría a la organización territorial existente. Más allá de las consideraciones de oportunidad, la principal objeción constitucional vendría del artículo 91.3 EAC, que impone la sustitución de las diputaciones provinciales por los consejos de veguería. Pero la constitucionalidad de este precepto puede salvarse interpretando que dicha sustitución solo cabe si “los límites geográficos de las veguerías coinciden con los de las provincias” (FJ 41, in fine).¹⁰

— Tesis de la identificación. La veguería es la misma provincia, pero con denominación y órgano de gobierno distintos.

El TC admite la constitucionalidad de la identificación entre provincia y veguería, de manera que ésta sería la provincia en Cataluña, donde cuenta con una denominación y un órgano de gobierno distintos.

La Sentencia afirma la constitucionalidad de esta opción en la medida en que la veguería “reúne en el Estatuto los caracteres típicos de la provincia” (art. 40, párrafo 3º).

¹⁰ En opinión de Alfredo Galán Galán y Ricard Gracia Retortillo (Incidencia De la Sentence del Tribunal Constitucional en la regulación del Estatuto de Autonomía sobre los gobierno locales. Revista Catalana de det públic. Especial Sentence sobre l'Estatut) la opción de la coexistencia es claramente incompatible con la letra del Estatuto, puesto que el artículo 91.3 EAC impone la “sustitución” de la instancia de gobierno provincial por otra distinta, de tal manera que solo persista una única corporación representativa y, paralelamente, una única organización territorial. Pero, además, es también contraria al espíritu del Estatuto en materia de organización territorial, que trata de racionalizar el modelo territorial catalán, lo que, en ningún caso, pasa por añadir una nueva entidad local.

Las provincias en Cataluña pueden denominarse veguerías y los consejos de veguería sustituir a las diputaciones provinciales, en la medida en que sean “otras corporaciones de carácter representativo” previstas en el art. 141.2 CE.

Dicho de otro modo, el TC afirma que la garantía constitucional de la provincia no incluye la protección de la denominación, ni tampoco la de un único órgano de gobierno identificado con las diputaciones, como ya había afirmado en relación con las comunidades autónomas uniprovinciales (STC 32/1981).

Ahora bien, la constitucionalidad de esta segunda opción está condicionada a dos exigencias interpretativas, relativas al proceso de sustitución de las diputaciones provinciales por los consejos de veguería.

En primer lugar, en el proceso de implantación de los consejos de veguería corresponde a la legislación del Estado “determinar su composición y el modo de elección de sus miembros”, así como “regular sus competencias en el orden local”.

Esta afirmación ha de ponerse en relación con lo que señala la Sentencia respecto a la distribución de competencias sobre el régimen local (FJ. 94 y 100). Así la identificación de la veguería con la provincia supone: primero, que el Estado tiene competencia exclusiva para regular el régimen electoral de la veguería; y, segundo, que la competencia sobre la forma de gobierno y las competencias de las veguerías tiene carácter compartido.

En segundo término, el artículo 91.4 EAC, que dispone que corresponde a una ley del Parlamento catalán “la creación, supresión y modificación” de las veguerías solo es constitucional si se entiende que lo único que puede hacer el legislador autonómico es la “creación de esa institución a efectos exclusivamente autonómicos”.

Lo único que permite hacer al Parlamento catalán es alterar la denominación de la provincia en su condición de entidad local, sin que por sí solo pueda modificar sus límites territoriales, ya que tal decisión está reservada a una ley orgánica.

5º) Cualquier desarrollo del legislador catalán sobre las veguerías, que se ha producido por Ley del Parlamento de Cataluña 30/2010, de 3 de agosto,¹¹ debe respetar los siguientes límites:

- Toda alteración del territorio provincial requiere una ley orgánica.

11 Ley de catalana de veguerías, 30/2010, de 3 de agosto tiene. por objeto: A) Regular la doble naturaleza de la veguería, como división territorial en la que se organizan los servicios de la Generalidad, división que recibe el nombre de demarcación veguerial, y como ámbito territorial específico para el ejercicio de gobierno intermunicipal de cooperación local. B) Establecer el régimen jurídico del órgano de gobierno y administración de la veguería, el denominado consejo de veguería y C) Regular la transición de las diputaciones provinciales a los nuevos consejos de veguería. No afecta a las demás naturalezas que la Constitución atribuye a la provincia: A) Circunscripción electoral para las elecciones generales. B) División territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado.

— Las competencias del Estado en cuanto al régimen electoral, al régimen jurídico (competencias, órganos de gobierno, patrimonio etc.) y hacienda de las veguerías.

6º) El legislador autonómico puede, siempre con el necesario respeto de la autonomía provincial, regular o promover los siguientes aspectos de las veguerías:

— Potenciar o no el papel de la veguería en el conjunto del sistema local, a través del desarrollo legislativo de lo establecido por el legislador básico estatal en cuanto a las competencias de la provincia, así como mediante la delimitación de las funciones del artículo 84.2 EAC que se le quieran atribuir.

— Proceder al desarrollo legislativo de la organización del gobierno y administración de los consejos de veguería, en el marco de la legislación básica estatal.

— Ejercer la iniciativa legislativa ante las Cortes Generales para que se apruebe la ley orgánica que regule el régimen electoral de las veguerías.

— Ejercer la iniciativa legislativa ante las Cortes Generales para que se apruebe una ley orgánica que altere los límites territoriales de las provincias catalanas, teniendo en cuenta que es posible que dicha alteración se restrinja exclusivamente a la dimensión de la entidad local (veguerías).

IV. COMPETENCIAS FUNCIONALES O INSTRUMENTALES DE LOS GOBIERNOS LOCALES INTERMEDIOS

A) El artículo 31.2 LRBRL establece los fines de la provincia y respecto de ellos el artículo 36 de la misma Ley señala, instrumentalmente, los medios para su consecución.

Son fines propios y específicos de la Provincia garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipal en el marco de la política económica y social, en una doble vertiente puesta de relieve por la doctrina.¹² Como ente supramunicipal, asegurando la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal; y como ente intermedio, participando en la coordinación de la Administración local con la Comunidad Autónoma y la del Estado.

La veguería es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios, y constituye el ámbito territorial específico para el ejercicio del gobierno intermunicipal de cooperación local.

La veguería, como gobierno local tiene naturaleza territorial y goza de autonomía para la gestión de sus intereses. El gobierno y la administración autónoma de la veguería corresponden al consejo de veguería.

La Generalidad adopta la división en veguerías para la organización territorial de sus servicios. Las demarcaciones vegueriales determinan el ámbito de división territorial.

¹² M^a. Teresa Carballeira Rivera. Ob. cit.

a) La provincia, desde la condición de ente supramunicipal desarrolla competencias tradicionales, como estructura de apoyo a los municipios: para la coordinación y prestación de servicios públicos de interés municipal que resulten de difícil o imposible cumplimiento por la escasez de recursos económicos de ciertos municipios; y para la prestación de determinados servicios, que por su dimensión, resulta conveniente realizar más allá de los concretos términos municipales o en conjunción con diversos municipios.

Las actividades realizadas desde este nivel participan de la definición de la provincia como agrupación de municipios.

Consecuentemente, desde esta perspectiva, la coordinación de los servicios y la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios son los objetivos básicos y primordiales de la acción pública de las Diputaciones.

La defensa y fomento de los intereses provinciales a que se refiere el artículo 36.1 d) LRBRL es una declaración de capacidad con tendencia universal que materialmente se reconduce a la competencia municipal, salvo que las leyes autonómicas o estatales dispongan otra cosa en su regulación.

En síntesis, los fines de la provincia son los que cabe deducir de su carácter de corporación instrumental desde la óptica supramunicipal. Sólo ellos constituyen el auténtico núcleo básico de responsabilidad en el que necesariamente deben atribuirse competencias a las provincias (STC 244/1989).

En este sentido la doctrina ha señalado que la provincia, como corporación de corporaciones, no tiene otros fines propios y específicos –y por tanto otra capacidad– que los de garantizar la solidaridad y equilibrio intermunicipales mediante la coordinación de municipios y la prestación a éstos de asistencia técnica, económica y jurídica que necesitan para el normal funcionamiento de sus propias actividades y servicios.¹³

En concreto, son obligaciones y competencias de la provincia en el Estado autonómico, garantizar unos mínimos estándares en la prestación de servicios públicos municipales en su ámbito y, conseguido este objetivo, proceder a la corrección de los desequilibrios prestacionales incidiendo de forma más acusada sobre las áreas municipales más desfavorecidas, de manera que asegure el acceso de la población de la provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y la mayor eficacia y economía en la prestación de éstos mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación de los municipios.¹⁴

13 J. Leguina Villa: La autonomía de Municipios y Provincias en la nueva LRBRL. REALA núm. 227, 1985.

14 Cfr. M. T. Carballeira Rivera ob. cit.

Superado este nivel básico, la actividad provincial deberá dirigirse a la prestación de aquellos servicios municipales que por sus características se postule como más idónea su realización a nivel supramunicipal o intermunicipal.

Tales competencias se desarrollan básicamente a través de los planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal a que se refiere el artículo 36.2.a) LRBRL, sin perjuicio de cualesquiera otros programas y labores concretas de asistencia técnica que la provincia desarrolle (asesoramiento jurídico, redacción de proyectos y estudios, asistencia administrativa y contable, planes sectoriales etc.).

b) La provincia, en cuanto ente intermedio [art. 31.2 b) LRBRL], funciona como eslabón entre el Estado y la Comunidad Autónoma con los municipios.

La provincia se consolida como una esfera de encuentro de la política regional o estatal y la municipal. Es el interlocutor que coordina la visión de conjunto los intereses municipales y asegura la actuación armónica del Estado y la Comunidad Autónoma en el mundo local. Puede asumir el carácter de centro de coordinación y de impulso de la agregación intermunicipal en su relación con la región.

Esta vertiente de la provincia lleva también a una interiorización de la coordinación en el propio ámbito de sus competencias. Esta visión conduce a “flexibilizar y prevenir disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias” (STC 214/1989, de 21 de diciembre). La traslación al plano positivo se encuentra en la propia Ley básica que establece como mecanismos típicos de “integración de los actos parciales en la globalización del sistema” (STC 32/1983, de 8 de abril) la información recíproca (art. 56), la cooperación funcional y concertada (art. 57), la colaboración orgánica (art. 58) y la coordinación como técnica de supraordenación del sistema (art. 59).

B) Los conceptos coordinación, de colaboración y cooperación. Referencia a la cooperación provincial en la LRBRL

No resulta sencillo precisar, en el ámbito de las relaciones interadministrativas, las nociones de colaboración y cooperación, especialmente en contraste con los conceptos de solidaridad, y coordinación. La doctrina no es unánime al precisar las diferencias, y tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Supremo se han caracterizado en este punto por la falta de rigor, apreciándose, más bien, en su respectiva doctrina y jurisprudencia una cierta imprecisión terminológica al referirse a dichos conceptos.

La colaboración, cooperación y coordinación constituyen principios funcionales que se insertan en el sistema de distribución de competencias flexibilizando su rigor, “pero sin alterar la titularidad de las competencias propias de los Entes territoriales”.

La Sala 3ª del TS, en Sentencia de 18 de julio de 1997, señala que “ciertamente, presenta alguna dificultad, por su propia ambigüedad, determinar el sentido que tiene

el carácter de órgano de coordinación frente al de órgano de cooperación o de colaboración. Se distingue, incluso, una doble acepción [de órgano de coordinación]; en primer lugar, una concepción formal que alude a un determinado método de actuación de las partes [de las Administraciones] en el ejercicio de sus respectivas competencias, aunque preservando en todo momento la independencia y autonomía de las distintas Administraciones en el momento de la decisión; se facilita de este modo la participación en la fijación de los objetivos y en la elaboración de planes o programas comunes. Desde esta perspectiva, la potestad de coordinación no delimita las competencias legalmente atribuidas, sino que es un modo de desenvolvimiento de éstas, sin que suponga una redistribución competencial con una limitación o condicionamiento de los poderes legalmente atribuidos. Pero, en segundo término, existe una concepción material que atribuye al órgano de coordinación una cierta posición de superioridad respecto de los entes coordinados, que permite orientar su comportamiento de forma decisoria a través de directrices de criterio de actuación obligatoria...” (fun. jur. 4°).

De esta forma, el TS se hace eco de las dos posiciones extremas mantenidas en la doctrina sobre el concepto de la potestad de coordinación, expresamente prevista en el artículo 149.1 núms. 13, 15 y 16.

La primera (Muñoz Machado, 1982 y 1984) sostiene que no puede entenderse que el titular de la coordinación tenga atribuidas potestades para incidir o condicionar el ejercicio de las competencias de los entes coordinados, sino que supone que las competencias se desenvuelvan de una manera determinada, con un conocimiento previo de las necesidades, ajustando el ejercicio de las competencias por quien sea su titular hacia objetivos predeterminados después de contrastar los criterios de todos los entes responsables.

La segunda, que propugna una concepción material de la coordinación, atribuye a ésta una cierta capacidad de imposición coactiva por parte del órgano o ente coordinante respecto de los coordinados. De este modo el ente coordinante logra autoritariamente la coherencia de la actuación de los entes territoriales inferiores. Aquél dispone de unos poderes de dirección que sin llegar a alcanzar la intensidad propia de los poderes jerárquicos, contribuyen a definir una relación de la que forma parte la posibilidad de impartir directrices y criterios de actuación de obligado cumplimiento para los sujetos coordinados. (Climent Barberá, J. 1988).

Con base en las notas características expuestas, se ha afirmado que el rasgo fundamental que permite diferenciar las técnicas de la cooperación o colaboración de la técnica de la coordinación es precisamente el distinto grado de voluntariedad que concurre en uno y otro caso. La cooperación y la colaboración, a diferencia de la coordinación, es una técnica que deja mayor espacio a la autonomía de los sujetos afectados por ella, presuponiendo una actividad conjunta de dichos sujetos, que se encuentran en una situación de paridad (Menendez, P. 1993).

En la doctrina del TC se encuentran tanto elementos propios de la concepción formal como de la material. Así, por una parte, ha señalado que la “coordinación ge-

neral ha de ser entendida como la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades [sanitarias] estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal manera que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema [sanitario] (STC 32/1983, de 28 de abril. Conflicto de competencia promovido por el Gobierno Vasco contra RRDD de 27 de noviembre de 1981, sobre registro sanitario de alimentos y sobre coordinación y planificación sanitaria). Por otra, en posterior sentencia (STC 214/1989, de 21 de diciembre, resolutoria de recursos de inconstitucionalidad interpuestos en relación con determinados artículos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, en adelante LRRL) se inclina por la concepción material, al igual que el Tribunal Supremo que, en la referida STS de 18 de julio de 1997, señala que “es lo cierto que en las consecuencias y efectos dimanantes de unas y otras no son equiparables [las facultades de coordinación y de colaboración], puesto que toda coordinación conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado, lo que es de por sí un elemento diferenciador de primer orden, que explica y justifica que, desde la perspectiva competencial, distintas hayan de ser las posibilidades de poner en práctica unas y otras fórmulas”.

En cualquier caso, de la doctrina del TC se pueden extraer las siguientes notas caracterizadoras de la coordinación:

a) El ejercicio de medidas de coordinación exige la concurrencia de un título competencial concreto (necesidad de título competencial). Al contrario que la colaboración que forma parte de la esencia del sistema de organización territorial y no necesita fundarse en precepto concreto.

b) La coordinación constituye un límite al ejercicio de las competencias de los Entes coordinados, mientras que la colaboración o cooperación no puede ser utilizada para limitar el ejercicio de las competencias de los distintos Entes territoriales.

c) Cuando existe la atribución de una competencia de coordinación es posible establecer medidas necesarias y suficientes para lograr los objetivos que la coordinación persigue. La colaboración o cooperación, en cambio, no permite la adopción de medidas coercitivas.

En síntesis, puede decirse que la cooperación se caracteriza por ser voluntaria y por estar situadas las entidades cooperantes en pie de igualdad jurídica. En cambio, la coordinación entraña una cierta capacidad directiva o decisoria que sitúa a la entidad competente para coordinar en una posición de supremacía o superioridad respecto de las coordinadas.

La cooperación no supone un límite a las competencias de las entidades cooperantes, mientras que sí lo es la coordinación. Si ésta implica la facultad de decidir, es

imposible respetar escrupulosamente las competencias de las entidades coordinadas. Por ello la STC 2/1987, de 28 de febrero, reconoce que la coordinación es un límite al pleno ejercicio de las competencias propias de las Corporaciones Locales. Por consiguiente la coordinación solo es admisible en los supuestos expresamente previstos por la Ley, mientras que la cooperación es posible, esté o no prevista, en virtud del principio de colaboración.

La voluntariedad es una característica esencial de las técnicas de cooperación que, a su vez, arrastra un inicial plano de igualdad entre las partes cooperantes. O, en otros términos, comporta la constitución de una relación bilateral libremente acordada. Más concretamente, la voluntariedad se entiende referida a la libertad de los entes para realizar acuerdos de cooperación, de tal manera que su presencia es requisito imprescindible para cualquier base negocial cooperadora.

No obstante, debe tenerse en cuenta la existencia de una cooperación que tiene su origen en una atribución competencial. El ordenamiento jurídico asigna determinadas funciones a una Administración pública para que las ejerza en beneficio de otra. En unos casos se manifiesta como una actuación material concreta del ente que tiene encomendado el ejercicio y la titularidad de esa función; y, en otros, se transforma en el establecimiento de órganos mixtos de colaboración.¹⁵

15 La potestad de coordinación ha adquirido especial relieve en relación con la actividad de las Entidades locales, y más en concreto en la relación Comunidades Autónomas-Diputaciones Provinciales

La LRBRL, ante la falta de acuerdo y en determinadas actividades, prevé una actuación coordinadora del Estado o de las Comunidades Autónomas obligatoria para las Entidades locales. Así el artículo 10.2 y 3 LRBRL dispone que “procederá la coordinación de las competencias de las Entidades locales entre sí y, especialmente, con las de las restantes Administraciones públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes Entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas. Las funciones de coordinación no afectarán en ningún caso a la autonomía de las Entidades locales”. Y el artículo 59 LRBRL ha previsto que, en determinados supuestos, las Leyes del Estado y las de las Comunidades Autónomas, reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, puedan atribuir al Gobierno de la Nación, o al correspondiente Consejo de Gobierno, la facultad de coordinar la actividad de la Administración Local, y, en especial, la de las Diputaciones Provinciales en el ejercicio de sus competencias.

A través de planes sectoriales, como establece el mencionado artículo 59.1 LRBRL, pueden quedar fijadas determinadas directrices de actuación a las que las Entidades locales deberán ajustarse en el ejercicio de sus competencias, aunque para que pueda aplicarse tal cooperación es necesario que en la actividad o servicio local objeto de la misma se den las circunstancias a que se refiere el indicado artículo 10.2 y 3. Por otra parte, dado que la coordinación obligatoria opera como un límite efectivo al ejercicio de las competencias locales, la misma necesariamente ha de tener un carácter subsidiario respecto de las fórmulas de colaboración voluntaria. Y, consecuentemente, el apartado 2 dispone que “en todo caso, la Ley deberá precisar, con el suficiente grado de detalle, las condiciones y los límites de la coordinación, así como las modalidades de control que se reserven las Cortes Generales o las correspondientes Asambleas legislativas”.

El examen de la normativa autonómica permite afirmar que el sistema de relaciones interadministrativas entre la Comunidad Autónoma y las Diputaciones Provinciales está presidido frecuentemente por el principio de coordinación. Y, al mismo tiempo, se ha producido, una tendencia a la asunción por las Comunidades de competencias sectoriales desempeñadas por las Provincias, sin perjuicio de la posibilidad de una eventual y discrecional delegación ulterior de las mismas.

Por otra parte, entre los controles sucesivos de la inactividad de los Entes locales se encuentra la ejecución sustitutoria contemplada en el artículo 60 LRBRL.

Las figuras de cooperación intraprovincial, es decir la que desarrollan las Diputaciones con los Ayuntamientos se encuentran contempladas en el artículo 36.1 LRBRL:

“Son competencias propias de la Diputación las que les atribuyen, en este concepto, las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los distintos sectores de la acción y en todo caso: b) la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menos capacidad económica y de gestión”.

Se trata de una competencia propia de las Diputaciones Provinciales atribuida directamente por la Ley de Bases y es, además, una competencia-deber.

La regulación se encuentra en el Texto Refundido de Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril (TRLRL), del que resulta:

a) El fin u objetivo de la cooperación es la gestión de las actividades y servicios públicos que competen a los entes locales, tal como aparecen en el artículo 25 LRBRL, pero sobre todo los relacionados como mínimos en el artículo 26 LRL. Así el artículo 30.1 LRL dispone que la Diputación cooperará a la efectividad de los servicios municipales preferentemente de los obligatorios. Y el artículo 156 del Reglamento de Servicios Locales (RSL) establece que las Diputaciones Provinciales tendrán la misión obligatoria e inexcusable de cooperar a la efectividad de los servicios municipales.

b) La propia Ley establece un doble criterio selectivo para establecer las prioridades:

1º) El tamaño de los municipios o su capacidad económica y de gestión a que alude el artículo 36 y que opera en sentido inverso, a menor capacidad mayor intensidad de la cooperación.

2º) La calidad de los servicios, como señala el artículo 30.4 LRL: la preferencia entre los distintos servicios mínimos a que alude el número anterior se determinará sobre la base de los objetivos a que se refiere el artículo 36.2.a) LRBRL, atendiendo a

La norma parte de la existencia de tres presupuestos: el incumplimiento por la Entidad local de una obligación directamente impuesta por Ley, que ello afecte al ejercicio de las competencias de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma y que la cobertura económica esté legal o presupuestariamente garantizada. Somete el ejercicio de la facultad de sustitución al cumplimiento de determinados requisitos. En primer lugar, ha de tratarse de una inactividad material; el Ente local, debiendo realizar determinadas actuaciones que están cubiertas económicamente, se abstiene injustificadamente. En segundo término, ha de efectuarse un apercibimiento previo a la Entidad local con concesión del plazo que fuere necesario para la realización de la actuación omitida. Este apercibimiento se efectuará, después de que se haya producido el incumplimiento, por medio de escrito en el que ha de hacerse constar la obligación incumplida, la norma que hace exigible la actuación, la competencia estatal o autonómica afectada y el referido plazo para que la Entidad local dé cumplimiento a la obligación. Si éste no se produce, procederá la ejecución de la actividad por parte de la Administración afectada, adoptando las medidas necesarias cubriendo el coste de las mismas con los recursos que estuvieran asignados para tal fin.

las circunstancias de cada municipio y con respecto a las prioridades sectoriales que se determinan en la forma establecida en el artículo 59 de esta Ley. Asimismo, debe tenerse en cuenta que la cooperación puede ser total o parcial, según aconsejen las circunstancias económicas de los municipios interesados.

c) Los medios disponibles por las Diputaciones para la cooperación aparecen enumerados en el artículo 30.1 TRRL: a) los medios económicos propios de las mismas que se asignen; b) las subvenciones que concedan el Estado o la Comunidad Autónoma; c) las subvenciones o ayudas de cualquier procedencia; y d) el producto de operaciones de crédito.

d) Conforme al artículo 30.6 TRRL las formas de cooperación son: 1º) asistencia administrativa en el ejercicio de las funciones públicas necesarias; 2º) asesoramiento jurídico, económico y técnico; 3º) ayudas de igual carácter en la redacción de estudios y proyectos; 4º) subvenciones a fondo perdido; 5º) ejecución de obras e instalaciones de servicios; 6º) concesión de créditos y creación de Cajas de Crédito para facilitar a los Ayuntamientos operaciones de este tipo; 7º) creación de consorcios u otras formas asociativas legalmente autorizadas; 8º) suscripción de convenios administrativos y 9º) cualesquiera otras que la Diputación establezca con arreglo a la Ley.

e) Los convenios de colaboración constituyen una figura negocial en torno a la cual se desarrolla una colaboración bilateral.

La capacidad de las Administraciones para la celebración de convenios deriva de su propia personalidad jurídica, tal y como ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional (SSTC 71/1983, de 29 de julio; 123/1984, de 18 de diciembre; 93/1986, de 14 de julio; y 86/1988, de 3 de mayo, entre otras).

Los convenios están regidos por el principio de voluntariedad y libre consentimiento de las Administraciones que deciden ejercitar sus competencias de común acuerdo. Sistemáticamente se ubican en la teoría de la organización administrativa; de esta manera resultan excluidos del ámbito de la Ley de contratos del sector público [art. 4.1.c)].

Pero, a pesar de no tratarse de un contrato, no suponen la mera aplicación de efectos legales, sino que descansan en la autonomía de la voluntad administrativa ejercida en el marco del ordenamiento jurídico. Crean “ex voluntate” derechos y obligaciones que afectan al ejercicio de las competencias, no a la titularidad de éstas.

Precisamente, de la referida naturaleza negocial derivan ciertos límites. En primer lugar, los que derivan del carácter indisponible de la competencia, de manera que el convenio no puede servir para alterar la distribución constitucional y estatutaria de la competencia. Así lo ha entendido la doctrina del Tribunal Constitucional (SSTC 71/1983, 11/1984, 95, 96/1986 y 13/1992). La eficacia de los Convenios queda, pues, sujeta al límite de su adecuación al orden constitucional y legal de competen-

cias. Pero, en lo demás, el Convenio vincula y obliga a las partes con arreglo a su propio contenido. Como señala una STS de 16 de julio de 1997, el artículo 57 LRBRL se refiere a los convenios administrativos como instrumentos de cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas. Convenios estos que tienen la misma significación en el ámbito de las relaciones administrativas entre entidades locales, y a los que resulta aplicable el principio de que, en ningún caso, pueden suponer alteración o renuncia de las propias competencias legalmente atribuidas. Pero respetado este ámbito, vinculan a las partes con arreglo a su propio contenido.

En segundo término, cada Administración debe actuar en el ámbito de sus respectivas competencias determinadas por las normas reguladoras de la organización de cada ente. Por lo que afecta a los entes locales, el órgano competente es el Pleno por acuerdo adoptado por el quorum de mayoría absoluta, según resulta del artículo 47.3.c) LRBRL, que se refiere a la “transferencia de funciones o actividades a otras Administraciones Públicas”.

f) Los consorcios han tenido su presencia más característica en el ámbito de la Administración local, aunque bajo dicha denominación se incluyen realidades administrativas diversas que sólo parcialmente encajan en una categoría jurídica unitaria. Los consorcios locales están contemplados en la LRBRL, en el artículo 57, que los considera como uno de los medios de carácter voluntario a través de los cuales cabe canalizar la cooperación económica, técnica y administrativa, y el artículo 87, que dispone que las Entidades locales pueden constituir dichos Consorcios con otras Administraciones Públicas para fines de interés común o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público concurrentes con los de las Administraciones Públicas. El TRRL se ocupa de los Consorcios en tres lugares distintos de su articulado: al regular las competencias de la Provincia, el artículo 30.6 enumera como forma de cooperación de las Diputaciones con los Municipios la creación de Consorcios; en el Capítulo dedicado a las relaciones interadministrativas, el artículo 70 menciona expresamente los Consorcios entre las formas por las que las Entidades locales pueden asumir o colaborar en la realización de obras o en la gestión de servicios del Estado, incluidos los de la Seguridad Social; y, en el Capítulo dedicado a actividades y servicios, el artículo 110 aborda directamente el régimen de los Consorcios. Les reconoce personalidad jurídica; señala que se crean por las Administraciones locales con otras Administraciones Públicas para fines de interés común o con entidades privadas para fines de interés común o con entidades privadas para fines de interés público concurrente; remite a sus Estatutos las particularidades del régimen orgánico, funcional y financiero, así como la composición concreta de sus órganos de decisión que incluirá a representantes de las distintas Entidades consorciadas; y establece que para la gestión de los servicios de su competencia pueden utilizar cualquiera de las formas previstas en la legislación de régimen local.

La regulación general se completa por el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (RSCL), de 17 de junio de 1955, que se ocupa de los Consorcios en los

artículos 37 a 40. Y por la LRJ y PAC, cuya normativa sobre los Consorcios es declarada expresamente supletoria por el artículo 9.

En los Consorcios locales hay siempre un interés local. Ordinariamente tienen por objeto obras o servicios locales (art. 57 LRBRL, 30.1 TRRL y 37.1 RSCL), apareciendo entonces como una técnica de cooperación de otras Administraciones para que la Entidad local cumpla sus propios objetivos.

g) Los Planes Provinciales de Cooperación a las Obras y Servicios de competencia municipal (PPCOS) constituyen la forma tradicional de cooperación de las Diputaciones Provinciales a las Obras y Servicios de competencia municipal. Y debe tenerse en cuenta que, precisamente, esta cooperación a los servicios mínimos municipales ha servido para dar contenido a la actuación de dichas Diputaciones, completando sus históricas competencias sobre servicios de beneficencia y comunicaciones de la Provincia.

La Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945, en su Base 43, dispuso que las Diputaciones cooperasen a la realización de los servicios municipales mínimos, cooperación que se desarrollaría en el Texto Articulado de la Ley de 16 de diciembre de 1959, artículos 255 a 258.

La Ley de Bases de Haciendas Locales de 3 de diciembre de 1953 estableció un arbitrio sobre la riqueza provincial, del que debía aplicarse una determinada cantidad fijada anualmente por el Ministerio de la Gobernación a la función cooperadora.

El Texto Refundido de la Ley de Régimen Local, de 24 de junio de 1955, dedicó la Sección 3ª del Capítulo Primero, del Título II, a la cooperación provincial de los servicios municipales. Las Diputaciones debían cooperar a la efectividad de los servicios municipales, principalmente de los obligatorios, que no puedan ser establecidos por los Ayuntamientos (art. 255). Para el desarrollo de esta cooperación redactarán las Diputaciones, oídos los Ayuntamientos, planes bienales ordinarios que se ejecutarán anualmente.

El RSCL de 17 de junio de 1955, en el artículo 156, dispuso que las Diputaciones Provinciales y los Cabildos Insulares tendrán la misión obligatoria e inexcusable de cooperar a la efectividad de los servicios municipales. El procedimiento de elaboración del Plan suponía la redacción por las Diputaciones, oídos los Ayuntamientos, y la aprobación definitiva por las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos. Y serían estos órganos de composición mayoritariamente estatal los que, fundamentalmente, desde la Ley de Presupuestos de 1957 canalizarían la cooperación provincial, subordinada a los Planes Estatales. De este modo las Diputaciones, a través del arbitrio sobre la riqueza provincial, orientaron su cooperación a facilitar a los Ayuntamientos incluidos en los Planes de Inversiones, las sumas necesarias para cubrir las aportaciones a los municipios, con lo que la cooperación quedaba desvirtuada puesto que se orientaba a cubrir económicamente los servicios que el Estado eligiera, sin tener en cuenta los mínimos y obligatorios.

La recuperación de la competencia provincial sobre los PPCOS se produce con el RD 688/1978, de 17 de febrero, que prosiguió el proceso descentralizador que en esta materia había iniciado el D. 1087/1976, de 23 de abril. Este ya había encomendado a las Diputaciones la tarea de estudiar, elaborar y ejecutar tales planes (art. 2.1); un conjunto de atribuciones que se amplía con el RD 688/1978, al reconocerles la facultad de aprobarlos (art. 9.1). En el sistema diseñado en este Real Decreto, la participación estatal se concentraba fundamentalmente en contribuir, junto a las entidades locales citadas en la financiación de los planes (art. 2); correspondiendo, consiguientemente, al Consejo de Ministros la aprobación de la “distribución del crédito estatal” (art. 3), y a las Comisiones Provinciales de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales –entre otros aspectos– el control de la ejecución de las “obras y servicios en las que exista subvención estatal” (art. 21).

Pero este régimen no tuvo aplicación práctica en Cataluña, según la STC 109/1998, de 25 de mayo, que resuelve diversas cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas en relación con determinados preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/1987, de 4 de abril, del Régimen Provisional de competencias de las Diputaciones Provinciales, y de la Ley del Parlamento de Cataluña 23/1987, de 23 de diciembre, por la que se establecen criterios de financiación de las obras y servicios a incluir en el Plan Único de Obras y Servicios. En efecto, el RD Ley 41/1977, de 29 de septiembre, por el que se restableció provisionalmente la Generalidad, había reconocido a ésta la atribución de “integrar las actuaciones de las Diputaciones de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona, en cuanto afecte al interés general de Cataluña, y coordinar sus funciones en el ámbito de la Generalidad, manteniendo dichas Diputaciones su personalidad jurídica [art. 6 b)]. Consecuentemente, muy poco tiempo después de aprobarse el nuevo sistema de planes provinciales, se diseña un específico modelo para Cataluña en el RD 2515/1978, de 26 de julio. Su artículo 2, “para la debida coordinación” de todas las Administraciones involucradas, previó en su párrafo segundo, que la Generalidad confeccionase, aprobase y ejecutase un plan único de obras y servicios para su territorio; así como que la aportación estatal a la realización de dicho plan se librase a la Generalidad, a quien correspondería su distribución de conformidad con el plan. Y el párrafo tercero del artículo 2 transfirió, asimismo a la Generalidad las funciones que correspondían a las Comisiones Provinciales de Colaboración del Estado con las Corporaciones locales de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona.

Invocando expresamente el indicado artículo 2 del RD 2115/1978 y el artículo 6 del RD Ley 41/1977, el primer texto normativo de la Generalidad sobre el particular, el Decreto de 17 de abril de 1979, mantuvo el Plan Único como mecanismo de absorción de los planes provinciales.

Los RRDD 1673/1981 y 2689/1981 sirvieron para adecuar a los presupuestos constitucionales el régimen jurídico de los PPCOS, constituyendo los antecedentes del sistema de la LRBRL.

El artículo 36.2.a) LRBRL denomina al Plan de que se trata provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, y contiene una regulación

de su contenido y procedimiento que ha de completarse, en lo que a la normativa estatal se refiere, con lo establecido en los artículos 30 a 34 del TRRL y RD 835/2003, de 27 de junio (derogatorio del anterior RD 1328/1997, de 20 de agosto) por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las Entidades locales.

Dispone el artículo 36.2. a) LRBRL que, para hacer efectiva la coordinación de los servicios municipales en orden a la prestación integral y adecuada de los mismos en todo el territorio provincial, así como la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios de menor capacidad económica y de gestión, las Diputaciones aprobarán anualmente un Plan Provincial en cuya elaboración deben participar los municipios de la provincia.

Los PPCOS tienden a garantizar unos mínimos estándares en la prestación de servicios públicos municipales y a corregir desequilibrios prestacionales incidiendo especialmente en las áreas municipales más desfavorecidas.

La acción planificadora provincial cumple una función esencial en la coordinación y cooperación de los servicios municipales, pero también interviene en la articulación coordinada del poder público territorial en materia de cooperación, al señalar el artículo 31.2.b) LRBRL la participación de la Diputación provincial “en la coordinación de la Administración local con la Comunidad Autónoma y la del Estado”.

Si bien, debe tenerse en cuenta que dicha planificación ha de abordar un doble problema. De un lado, el respeto a los límites que impone la autonomía local, lo que exige que al acto complejo en que se traduce el PPCOS se revele como la consecuencia del acuerdo y no de la imposición unilateral de criterios. De otro, la superación de la actual situación de desconfianza entre las Comunidades Autónomas y Diputaciones, evidenciada tanto en la canalización de la cooperación autonómica a los municipios al margen de la actuación provincial, como en la frecuente tendencia de las Comunidades Autónomas a asumir competencias identificables con las que tradicionalmente se inscriben en el ámbito de la planificación provincial o próximas a estas.

El PPCOS tiene un doble carácter en cuanto su finalidad es, al mismo tiempo, de cooperación y de coordinación para la prestación de los servicios municipales obligatorios. Pero aun así la Diputación no adquiere la titularidad de las obras y servicios a los que afecta el Plan que siguen siendo municipales. En este sentido es un mecanismo de cooperación interadministrativa en cuanto contempla una actuación conjunta dentro de las respectivas competencias para la consecución de un fin determinado. De ello deriva una doble consecuencia, por una parte, cualquier inclusión en el PPCOS de obras y servicios que no sean municipales supondría una desviación de su contenido material; por otra, no parece admisible la inclusión en el Plan de determinada obra o servicio municipal frente a la negativa del Ayuntamiento a su realización. No cabe apelar a dicho instrumento para incorporar al Plan obras o servicios no consentidos

por el respectivo Ayuntamiento. Otra cosa podría suponer una subrogación inexistente de la Diputación en las competencias municipales.

En el sentido, una STS de 3 de abril de 1998 se manifiesta en los siguientes términos: “Los expresados términos literales del precepto [art. 36.2 LRBRL] dotan de una cierta ambigüedad a la planificación provincial de que se trata, al presentarla simultáneamente como instrumento de coordinación [letra a) del apartado 1] y de cooperación [letra b) del apartado 1], con las consecuentes dificultades de interpretación y aplicación práctica. Sin embargo, desde el punto de vista de las Diputaciones, resulta preferente su carácter de mecanismo de cooperación con las Entidades municipales de la provincia, puesto que no solo es el propio precepto el que califica como de ‘cooperación’ a los planes, sino que también es ésta la naturaleza que resulta de su regulación sistemática contenida en los artículos 32 y ss. TRRL. En resumen, puede decirse que los Planes Provinciales de Cooperación son realmente ‘planes de cooperación’, sin perjuicio de que a través de esta cooperación logre la Diputación coordinar los esfuerzos de las Entidades locales que intervienen... Es cierto que, como se ha razonado, los Planes Provinciales de Cooperación persiguen, junto a la preferente finalidad de ‘cooperación’, una cierta función de ‘coordinación’ en el aseguramiento y garantía de la adecuada prestación de los servicios municipales, especialmente de los mínimos establecidos en el artículo 26.1 LRBRL, pero en ningún caso ello supone que la Diputación asuma la titularidad de los servicios y obras que ostentan los municipios... En definitiva, la naturaleza del Plan Provincial de Cooperación no puede llevar a otra consecuencia que la de excluir de él cualquier obra que cuente con la negativa del correspondiente Ayuntamiento afectado y entender, incluso, que la propuesta de inclusión de la obra corresponde a la propia Corporación municipal...”.

La ya citada STC 109/1998, de 25 de mayo, resalta, sin embargo que “el Plan Único de Cataluña es sustancialmente un instrumento de la actividad coordinadora atribuida a la Comunidad, con el que se persigue la más adecuada armonización de la actividad de las diversas Administraciones Públicas implicadas. Conveniente concertación que, en aras del principio constitucional de eficacia (art. 103.1 CE), se halla en el origen de los instrumentos coordinadores en general y del Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña en particular, de suerte que éste no puede quedar vaciado de contenido”.¹⁶

h) La cooperación puede instrumentarse a través de planes de acción especial y planes sectoriales encaminados a corregir desequilibrios intermunicipales ocasionados por circunstancias socioeconómicas y territoriales (Cfr. RD 835/2003, de 27 de junio).

¹⁶ En realidad, las disposiciones que imponen a las Diputaciones que canalicen a través del Plan Único las cantidades destinadas a inversiones de obras y servicios municipales, implican de hecho la supresión de la figura de los planes provinciales en el territorio catalán [arts. 9.1.a) y 10.2.c) de la Ley 5/1987 y 2.1.c) de la Ley 23/1987].

V. COMPETENCIAS MATERIALES O COMPETENCIAS EN POSITIVO

A) La consideración en positivo de la autonomía local.

a) La idea de la garantía institucional se ha complementado con diversas técnicas de protección como la de la “prohibición del exceso”, que se traduce en el rechazo de aquellos recortes que resulten desproporcionados o arbitrarios, con independencia de que el contenido esencial de la institución se vea o no afectado por la intervención. Asimismo se ha utilizado el denominado “principio material de distribución de funciones”, según el cual el legislador sólo puede privar a los entes locales de la gestión de asuntos con relevante carácter local cuando ello viene exigido por el interés público y no se pueda asegurar de otro modo el desarrollo de dicha gestión.

b) Se ha propuesto, en un sector de la doctrina, un diseño constitucional mínimo del régimen local en el que tiene una diferente posición el legislador básico estatal, el legislador estatutario y autonómico y el legislador sectorial. De esta manera se habla, más bien, de una “garantía constitucional de la autonomía local” caracterizada por las siguientes notas:

1º) La Ley de Bases de Régimen Local tiene una función específica atribuida por la Constitución en virtud de una singular reserva realizando una función constitucional prolongada en el tiempo (J. García Roca).

2º) La Constitución impone al legislador estatal la tarea de atribuir a Municipios y Provincias, de forma general y permanente, un ámbito competencial lo más preciso posible y ligado al interés local.

B) Integrar materialmente el contenido competencial de las entidades locales, en general, y de la provincia, en especial, desde la perspectiva constitucional, no resulta fácil.

Existe un margen para la capacidad configuradora del legislador ordinario (estatal y autonómico), frente al que no es posible oponer la existencia de unos asuntos locales por naturaleza. Incluso, se pone de manifiesto un proceso de asunción por parte de Administraciones superiores de la gestión de actuaciones que tradicionalmente correspondían a las entidades locales. Así, se defiende una “concepción funcional de la autonomía local”, en donde ésta se traduce en una mera ejecución conjunta de tareas públicas con las demás Administraciones territoriales.

Sin embargo, la legitimación democrática de la autonomía local exige, sin duda, una actuación “bajo propia responsabilidad” de las Administraciones locales e impide degradar las competencias locales a meras funciones técnico-administrativas.

La provincia, como hemos reiterado, cuenta con una indudable legitimidad constitucional que puede verse reforzada, de una parte, por su anclaje municipal y, de otra, por la potenciación de su eficacia.

La referencia a una competencia material de las entidades locales y, en particular, de la provincia más allá de la que, en cada caso, delimita la ley, procede de otros criterios diferentes a la concepción constitucional de su autonomía.

a) La incidencia de la Carta Europea de Autonomía local (CEAL). La CEAL, elaborada en el seno del Consejo de Europa en 1985 y ratificada por España el 20 de enero de 1988, una vez obtenida la autorización de las Cortes Generales prevista en el artículo 94.1 CE, tiene un indudable valor normativo, y puede entenderse que, en cuanto se integra en el “bloque de legalidad” en materia de régimen local, vincula al legislador autonómico y estatal. Si bien ha de reconocerse que resulta difícil concretar cuales sean las consecuencias para aquellas leyes que contradigan o incumplan los mandatos de la CEAL y el procedimiento o los procedimientos a seguir para garantizar su “superioridad”, sobre todo si se tiene en cuenta la posición del TC sobre la autonomía local y la propia CEAL. El TC ha señalado que la CEAL no es parámetro de constitucionalidad de las leyes ni constituye canon para el enjuiciamiento de la adecuación a la Constitución de normas dotadas de rango legal (STC 235/2000).

b) Pero, al mismo tiempo, debe reconocerse que la trascendencia de dicha norma tiene cada vez mayor reflejo en la jurisprudencia del TS, como ocurre de manera significativa en la sentencia de 29 de septiembre de 2003 sobre la Ordenanza municipal del Ayuntamiento de Zaragoza reguladora de la instalación de contenedores, que ha supuesto un paso significativo en la delimitación de la potestad normativa municipal en relación con la reserva de ley en materia de infracciones y sanciones administrativas.

Los Tratados internacionales válidamente celebrados y ratificados en debida forma son parte integrantes del ordenamiento jurídico. Así sucede con la CEAL cuyo artículo 3 señala la propia noción de la autonomía local, considerándola como “el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”.

De este precepto se deduce que los entes locales deben tener capacidad efectiva y que esa capacidad se refiere a ordenar al menos una parte importante de los asuntos públicos. Desde luego, se añade que la capacidad efectiva de ordenación debe ejercerse en el marco de la ley, pero esta precisión no añade nada a la normativa del ordenamiento español, pues bien claramente se desprende del artículo 55 del Texto Refundido de las disposiciones vigentes sobre Régimen Local que las Ordenanzas locales no pueden contener preceptos contrarios a las leyes, lo que ha de interpretarse en el sentido de que deben dictarse en el marco de las leyes. Criterio que

apunta a una vinculación negativa, en lugar de positiva, de las Ordenanzas con respecto a las leyes.

Otra STS de 4 de julio de 2003 realiza también una aplicación de los conceptos establecidos en la CEAL, poniendo de manifiesto la diversificación de potestades ordenadoras y reguladoras de los entes locales. En concreto hace especial hincapié en una específica expresión de la potestad normativa local, como es la potestad de autoorganización.

Es de entender que la CEAL, que ha de aplicarse pues obliga como elemento que es de nuestro ordenamiento jurídico, constituye un importante instrumento de interpretación del principio de autonomía local que consagra la Constitución. El legislador español por otra parte se ha cuidado de desarrollar y garantizar esa autonomía local hasta el punto de que se ha modificado por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional 2/1979, de 3 de octubre, con objeto de hacer posible la defensa de la autonomía local.

C) El principio de subsidiariedad. El artículo 4.3 CEAL establece que “el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía”.

Este principio de subsidiariedad, recogido también en el artículo 5 del Tratado Constitutivo de la Unión Europea (Versión Consolidada subsiguiente al Tratado de Lisboa, de 13 de diciembre de 2007) es un criterio básico para la definición del interés local, que impide que una entidad superior desempeñe funciones que puedan realizarse con igual eficacia a nivel local y conecta con el principio de capacidad de gestión de cada institución local.

Finalmente, el artículo 4.2 del mismo CEAL reclama que las entidades locales tengan libertad plena, dentro del ámbito de la ley, para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad. Una especie de cláusula residual que debe contribuir a cerrar el sistema de lista atributiva de competencias.

D) Conforme a los indicados criterios y al mismo principio de descentralización administrativa reconocido por la Constitución, cabe sostener que más que de una decantación de competencias constitucionalmente reconocidas a la Administración local, se trata de que, por decisión política, se atribuya a los entes locales aquellas competencias que sean necesarias para atender a los intereses que tienen una satisfacción más adecuada en la instancia local o provincial.

Por consiguiente, es difícil hablar de intereses que sean esencialmente locales o provinciales cuando se trata, en realidad, de intereses de las comunidades locales o

provinciales en relación con el interés público en sus diversas manifestaciones. O, dicho en otros términos, en el artículo 137 CE puede verse una universalidad de fines en los que tienen interés las institucionales locales cuya satisfacción ha de atenderse mediante concretas habilitaciones o atribuciones legales de competencias que, sin embargo, no deben olvidar las exigencias de los indicados principios de subsidiaridad y de eficacia.¹⁷

En un plano prospectivo, la atribución a las provincias de competencias materiales podría efectuarse conforme a tres criterios complementarios puestos de manifiesto por la doctrina:¹⁸

a) Asimetría, las competencias provinciales no deben ser las mismas en todo el territorio nacional sino que han de contemplar las peculiaridades de las distintas comunidades autónomas

b) Diversidad, en función de criterios de eficacia, las provincias pueden tener atribuidas competencias no solo en ámbitos de fomento o de servicio público, sino

17 La segunda descentralización. La necesidad de modificar el régimen local, en los ámbitos legislativo y financiero, encontró un cauce en la Federación Española de Municipios y Provincias de la que nació una propuesta en tal sentido bajo la fórmula “Pacto local”, que tomó carta de naturaleza en la asamblea celebrada en A Coruña a finales de 1993 y que se concretaría en 92 medidas (aprobadas por la Comisión Ejecutiva de dicha Federación el 24 de septiembre de 1996) de las cuales 32 pertenecían a la órbita competencial del Estado y las 60 restantes a la competencia de las Comunidades Autónomas.

a) Consecuencia de este movimiento de reivindicación municipalista fue un conjunto de reformas legislativas estatales llevadas a cabo, sobre todo, en 1999:

1º) Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la LRBRLL que trató, básicamente, de aspectos concernientes a la organización de los Ayuntamientos, ampliando las atribuciones de los alcaldes y potenciando los mecanismos de control por el Pleno.

2º) Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la LOTC, mediante la que se introduce el llamado conflicto de competencia para la defensa de la autonomía local.

3º) Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril, de régimen electoral general, que añade más restricciones a las convocatorias y celebración de mociones de censura para garantizar la estabilidad de los ayuntamientos.

4º) Ley Orgánica 9/1999, de 21 de abril, que modificó la Ley Orgánica reguladora del derecho de reunión con la finalidad de introducir un informe municipal no vinculante y previo a la resolución de la autoridad gubernativa relativas al ejercicio del indicado derecho en lugares públicos.

5º) Ley Orgánica 10/1999, de 21 de abril, que modificó la Ley orgánica del derecho a la educación, con el propósito de introducir una tímida representación en el consejo Escolar del Estado y arbitrar fórmulas más flexibles de colaboración entre los municipios y la administración educativa. También se modificó la Ley Orgánica 1/1002, de 21 de febrero, de protección de la seguridad ciudadana, habilitando a la potestad normativa sancionadora local para tipificar mediante ordenanzas sanciones cuya imposición se atribuye a los alcaldes.

6º) Ley 53/2003, de 16 de diciembre, sobre medidas para la modernización del gobierno local, cuyo contenido se extiende a las siguientes materias: –refuerzo de las formas asociativas de los municipios (potestades de las mancomunidades, incluso interautonómicas y consorcios transfronterizos); –refuerzo de las provincias con la atribución de la competencia de cooperación en el desarrollo económico y social y en la planificación; –promoción de la participación ciudadana; –regulación detallada de las formas de prestación de los servicios públicos locales; –incremento de la cooperación entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de régimen local; –adición de un nuevo Título XI a la LRBRLL, referida a la potestad sancionadora de los municipios, incorporando al derecho positivo algunas soluciones adelantadas por la jurisprudencia y por un cierto sector de la doctrina: y –establecimiento de un régimen orgánico especial para los municipios de “grandes ciudades”.

18 “Libro Verde. Los Gobiernos Locales intermedios en España. Fundación Democracia y Gobierno Local. Madrid. 2011”.

también de intervención y de ordenación de la actividad privada en supuestos en los que su escala territorial es la más adecuada para el desempeño de tales funciones.

c) Flexibilidad jurídica en la titularidad o ejercicio de las competencias, con independencia de que sean propias o delegadas.

No obstante, parece inevitable que, en el proceso de readaptación al actual Estado autonómico, la provincia y el municipio hayan de ser considerados como dos aspectos del gobierno local. Y que las Diputaciones provinciales –o los órganos de los gobiernos locales intermedios sustitutorios– encuentren su justificación funcional en la cooperación y asistencia de los municipios.

En todo caso, la provincia, sigue ostentando una justificación que deriva tanto de argumentos jurídicos como económicos.

Los primeros son el resultado de la pervivencia de la garantía expresa que de ella hace la Constitución, de su contribución a la realización de la autonomía local en su conjunto y de las exigencias derivadas del principio de subsidiaridad.

Y los segundos se relacionan con la mejora en la gestión del gasto público de los municipios. En este sentido, es cierto que solo desde un punto de vista empírico puede abordarse la determinación de los servicios públicos en los que la prestación a escala provincial resulta económicamente más idónea, pero no es posible ignorar su existencia cuando se constata la presencia de servicios que, por razones de eficacia, se prestan por medio de mancomunidades o con destino a áreas que exceden de ámbitos municipales.

Recibido: 24 de febrero de 2011

Aceptado: 25 de febrero de 2011