

COMENTARIOS DE SENTENCIAS CONSTITUCIONALES DE LA ADMINISTRACION LOCAL

por

Javier Montero y Casado de Amezúa

LA COORDINACION DE LAS COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES LOCALES Y LA GARANTIA INSTITUCIONAL DE SU AUTONOMIA: LA SUSPENSION DE LAS SUBVENCIONES PROVINCIALES

El recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 2/1983, de 4 de octubre, de la Generalidad Valenciana, por la que se declaran de interés general para la Comunidad Valenciana determinadas funciones propias de las Diputaciones Provinciales, ha proporcionado una ocasión más al Tribunal Constitucional para insistir en la dimensión exacta de las exigencias que la nueva configuración constitucional de la organización territorial del Estado supone en relación con las competencias de Comunidades Autónomas y Diputaciones.

Según la ya consolidada doctrina de la Sentencia de 28 de junio de 1981, esta nueva distribución de competencias no puede suponer ni la desaparición de las Diputaciones ni el vaciamiento de sus potestades. La autonomía local para la gestión de los propios intereses ha de entenderse como un 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 entre intereses locales y supralocales. De ello se infiere, como el Tribunal Constitucional ha reconocido, que si bien una parte de las competencias

atribuidas a la Provincia podrá ser encomendada a otras entidades territoriales, el núcleo esencial de la autonomía constitucionalmente garantizada no puede ser ignorado por el legislador y la definición de las competencias de los entes locales no puede dejarse a la interpretación de cada Comunidad Autónoma.

Los recurrentes impugnan determinados preceptos de la Ley 2/1983, de 4 de octubre, por la que se declaran de interés general para la Comunidad Valenciana determinadas funciones propias de las Diputaciones Provinciales. Estiman que el contenido de dichos preceptos excede de las facultades de coordinación y control sobre la actividad de las Diputaciones Provinciales atribuidas a la Comunidad por el artículo 47, números 3 y 5, de su Estatuto de Autonomía, infringiendo con ello el principio de autonomía provincial que los artículos 137 y 141.2 de la Constitución reconocen y garantizan y que los artículos 44 y 47 del propio Estatuto reiteran.

El Tribunal Constitucional, centrandlo y delimitando el objeto del recurso, con carácter previo recordó su propia doctrina en relación al tema. Señala así que la Constitución garantiza la autonomía de las Provincias para la gestión de sus propios intereses, encomendando su gobierno y administración autónoma a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo. Como ha precisado en repetidas ocasiones, dicha autonomía hace referencia a la distribución territorial del poder del Estado en el sentido amplio del término, y debe ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, constituyendo en todo caso un poder limitado que no puede oponerse al principio de unidad estatal.

La concreta configuración institucional de la autonomía provincial corresponde al legislador, incluyendo la especificación del ámbito material de competencias de la entidad local, así como las fórmulas o instrumentos de relación con otras entidades públicas y el sistema de controles de legalidad constitucionalmente legítimos.

En primer término, la Ley debe especificar y graduar las competencias provinciales, teniendo en cuenta la relación entre intereses locales y supralocales en los asuntos que conciernan a la comunidad provincial y sin más límite que el del reducto indispensable o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza. Incluso, el legislador puede incidir en la definición de los

intereses provinciales y de las competencias que su gestión autónoma comporta para acomodar esta pieza de nuestra estructura jurídico-política a otras entidades autonómicas de nueva creación.

Por otra parte, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, no cabe deducir de la Constitución que, en todo caso, corresponda a cada una de ellas un derecho o facultad que le permita ejercer las competencias que le son propias en régimen de estricta y absoluta separación. Por el contrario, la unidad misma del sistema en su conjunto, en el que las diferentes entidades autónomas se integran, así como el principio de eficacia administrativa que debe predicarse no sólo de cada Administración Pública, sino del entero entramado de los servicios públicos, permiten, cuando no imponen, al legislador establecer fórmulas y cauces de relación entre unas y otras Administraciones locales y de todas ellas con el Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de las competencias que para la gestión de sus intereses respectivos les correspondan.

LAS OBJECIONES DE LOS RECURRENTES

Una vez descrita la doctrina general del Tribunal Constitucional en torno al tema, conviene pasar a exponer las tesis de quienes impugnaron la Ley 2/1983 de la Comunidad Valenciana, centrándose sustancialmente en tres partes: las potestades de coordinación, la autonomía presupuestaria y el cumplimiento forzoso de las obligaciones provinciales.

a) *El tema de las potestades de coordinación*

Para los recurrentes es obligado poner en relación el artículo 2.º de la Ley recurrida con el número 3 del artículo 47 del EACV, el cual dispone que «la Comunidad Valenciana coordinará las funciones propias de las Diputaciones Provinciales que sean de interés general comunitario», añadiendo que «a estos efectos, y en el marco de la legislación del Estado, por Ley de las Cortes Valenciana, aprobada por mayoría absoluta, se establecerán las fórmulas generales de coordinación y la relación de funciones que deban ser coordinadas».

El citado artículo 2.º declara de interés general comunitario una

serie de funciones propias de las Diputaciones Provinciales que especifica en su número 1, mientras que en el número 2 dispone que la Comunidad Valenciana asumirá la coordinación de las funciones provinciales sobre las materias enunciadas «cuando la actividad de la Diputación pueda tener efectos que excedan del ámbito territorial provincial» y «siempre que el ejercicio de las competencias provinciales sobre tales materias afecte a servicios o competencias propios de la Comunidad Valenciana».

Pues bien, del análisis conjunto de los preceptos reseñados se derivan las siguientes consecuencias: 1) Que la declaración de interés general comunitario de las funciones que se especifican en el número 1 del artículo 2.º de la Ley recurrida implica automáticamente el hecho de la coordinación, pues el primer inciso del artículo 47.3 del EACV así lo establece; de donde se deduce que existe un presupuesto de hecho que es la declaración de interés comunitario y una consecuencia automática que es la coordinación. 2) Que, en consecuencia, el número 2 del artículo 2.º de la Ley es contradictorio e irrelevante en sus dos apartados, pues, definidas las funciones de interés general comunitario en el número 1, carece de relevancia la cláusula de cautela contenidas en él.

En realidad, si se efectúa un análisis comparativo de las funciones que el artículo 2.º-1 de la Ley impugnada declara de interés general para la Comunidad Valenciana con las competencias provinciales establecidas en el artículo 243 de la Ley de Régimen Local (texto articulado de 24 de junio de 1955), resulta evidente, máxime si se tiene en cuenta la cláusula residual de aquel artículo 2.º-1, que la declaración de interés general comunitario afecta indiscriminadamente a la práctica totalidad de las competencias que la legislación atribuye a las Provincias, por lo que, habida cuenta de que la declaración de interés general implica la coordinación y dadas las condiciones de la misma se produce un vaciamiento competencial de las Provincias en favor de la Comunidad Autónoma, con infracción del principio de autonomía provincial, constitucionalmente garantizado.

Objetan asimismo los recurrentes los términos en que están redactados, en esta misma materia, los artículos 4.º y 5.º de la Ley. El artículo 4.º de la Ley 2/1983 no establece ninguna fórmula general de coordinación, sino que dispone que las facultades de coordinación se ejercerán, para cada una de las funciones decla-

radas de interés comunitario, mediante la fijación de las oportunas directrices por Decreto de Consell.

Tampoco el artículo 5.º establece ninguna fórmula general de coordinación, sino que se limita a reseñar que las directrices de coordinación, que no tienen carácter general, deberán contener «los criterios generales, determinar los objetivos y prioridades, las bases de actuación y, en su caso, los instrumentos orgánicos y funcionales de coordinación adecuados a la naturaleza de la función de que se trate».

b) *El tema de la autonomía presupuestaria*

La materia se encuentra regulada en el artículo 47.3 del Estatuto Valenciano, el cual dispone que «a los efectos de coordinar estas funciones, los presupuestos de las Diputaciones que éstas elaboren y aprueben se unirán a los de la Generalidad Valenciana». Este precepto del Estatuto respeta la autonomía de las Diputaciones, que implica una efectiva autonomía presupuestaria, en cuanto reconoce las facultades de aquéllas para elaborar y aprobar sus presupuestos, lo que supone respetar sus propias previsiones y plazos.

Sin embargo, tal autonomía es transgredida por el artículo 8.º, párrafo 1.º, de la Ley recurrida, en donde se exige que «la tramitación de los presupuestos de las Diputaciones Provinciales deberá tener en cuenta los plazos y disposiciones previstos en el artículo 55» del EACV.

Este artículo 55 dispone, en su segundo inciso, que toda proposición o enmienda que suponga incremento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno Valenciano para su tramitación, lo que, si se entiende aplicado a los presupuestos de las Diputaciones por su unión al de la Generalidad, coarta el ejercicio de la autonomía presupuestaria provincial.

El número 4 de este mismo precepto estatutario establece que el presupuesto debe ser presentado a las Cortes Valencianas, al menos con dos meses de antelación al comienzo del correspondiente ejercicio, plazo que, aplicado a los presupuestos de las Diputaciones, infringe también la autonomía provincial. Tampoco la aplicación del primer inciso del número 2 del citado artículo 55 del Estatuto puede llevar a la unidad presupuestaria y a la desaparición

del presupuesto de las Diputaciones, sino que la unión de éste al de la Generalidad sólo puede tener un efecto formal.

Del artículo 8.º de la Ley impugnada se deduce, por último, la exigencia de que las Diputaciones Provinciales pongan en conocimiento del Consell sus proyectos de presupuestos antes de su aprobación, con la posibilidad de que éste oponga reparos respecto de aquellas directrices presupuestarias que supongan infracción de las directrices de coordinación, reparos que las Diputaciones deberán tener en cuenta en el momento de la aprobación de sus presupuestos en virtud del artículo 10 de la misma Ley. Bajo el pretexto de la coordinación, ambos preceptos imponen un control previo presupuestario a favor de la Comunidad Autónoma, manifiestamente inconstitucional, cuando para realizar funciones de coordinación la Ley podría haber instituido un mecanismo similar al establecido por el artículo 3.º de la LOFCA para la coordinación de la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas con la del Estado, estableciendo un órgano consultivo y de deliberación semejante al Consejo de Política Fiscal y Financiera.

c) *El cumplimiento forzoso de las obligaciones de la Diputación*

Se refieren aquí los recurrentes, tras mencionar el artículo 47.5 del Estatuto y el 155 de la Constitución, a que el párrafo primero del artículo 12 de la Ley 2/1983 contempla la posibilidad recogida en el artículo 47 en aras del respeto a las directrices de coordinación. Pero lo determinante es que, según el párrafo segundo del mismo artículo 12, el requerimiento citado lleva aparejada la suspensión de los actos o acuerdos a que se refiera, lo que no se deduce ni del artículo 47.5 ni del supuesto análogo del artículo 155 de la Constitución. Aquel párrafo recuerda más bien lo dispuesto en el artículo 161.2 de la Constitución en orden a la suspensión de las disposiciones y resoluciones de las Comunidades Autónomas impugnadas por el Gobierno ante el Tribunal Constitucional. Pero en este caso la suspensión no se produce por el requerimiento, sino por la impugnación, por lo que no resulta congruente que la Comunidad Valenciana tenga en virtud de una Ley una facultad de la que no goza el Gobierno. Por ello, el párrafo segundo del artículo 12 y el párrafo tercero, que es consecuencia del anterior, resultan inconstitucionales.

En conclusión, consideran los recurrentes que la Ley impugnada

no sólo no otorga a las Diputaciones nuevas competencias que puedan garantizar su nivel de autonomía, sino que las priva de las funciones que conforme a la legislación vigente les son propias. Por otra parte, la distribución de competencias en función del interés predominante no puede implicar que todas las funciones relacionadas con el artículo 2.º de la Ley supongan un interés predominante de la Comunidad Autónoma que, además, en aplicación de la Ley, se transforma de hecho en un interés exclusivo. Finalmente, ponen de relieve que los artículos recurridos sitúan a las Diputaciones Provinciales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Comunidad Autónoma, en cuanto que establecen controles de oportunidad genéricos, y no puntuales, en relación con la práctica totalidad de las competencias propias de las Diputaciones.

LA DEFENSA DE LA ABOGACÍA DEL ESTADO

Las alegaciones de la Abogacía del Estado quedáronse centradas en destacar que el artículo 47 del EACV habilita en favor de la Comunidad Autónoma una potestad de coordinación de las funciones propias de las Diputaciones Provinciales que sean de interés general comunitario, remitiéndose a una Ley de las Cortes Valencianas, que deberá ser aprobada por mayoría absoluta. Esta Ley está sujeta al marco de la legislación del Estado, lo que no implica un régimen uniforme, sino que permite opciones diversas para cada Comunidad Autónoma. Además, el artículo 47.3 del EACV establece una reserva legal específica respecto a la determinación de las fórmulas generales de coordinación y a la relación de las funciones que deban ser coordinadas, concretándose, en su caso, las singularidades que, según la naturaleza de la función, sean indispensables para su más adecuada coordinación.

El artículo 2.º de la Ley Valenciana 2/1983 viene a dar cumplimiento a aquel precepto estatutario especificando las funciones propias de las Diputaciones Provinciales de interés general comunitario, por lo que debe rechazarse que el número 2 de este artículo 2.º sea irrelevante y contradictorio con lo dispuesto en el número 1 del mismo artículo, como aducen los recurrentes, apoyándose en una interpretación separada e incorrecta de ambos apartados. El primero de ellos enumera las funciones propias de

las Diputaciones que se consideran de interés general comunitario. Pero el efecto de esa declaración de interés general comunitario no surge sin más del artículo 2.º-1, sino tan sólo cuando sobre las materias en él enunciadas, la eficacia de la actuación de la Diputación pueda exceder del ámbito territorial provincial o cuando el ejercicio de las competencias provinciales afecte a servicios o competencias propios de las Comunidades Autónomas, según especifica el número 2. Por eso es inexacto entender que la coordinación es una consecuencia automática de la declaración de interés general comunitario de las funciones que se especifican en el artículo 2.º-1; la potestad de coordinación surge de la adicional concurrencia de alguna de las circunstancias a que se refiere el artículo 2.º-2.

Mayor interés tiene demostrar que este precepto, en su conjunto, no vacía las competencias provinciales ni desconoce la legislación estatal básica vigente. En este último sentido, la simple comparación del artículo 2.º-1 impugnado con los distintos apartados del artículo 243 de la Ley de Régimen Local no permite concluir que el legislador autonómico haya desprovisto de competencias a las Diputaciones Provinciales valencianas, ya que el hecho de que tales competencias estén sujetas a coordinación no tiene un alcance equivalente a la sustracción de la titularidad provincial de las mismas.

Entiende la Abogacía del Estado que tampoco es sostenible la tesis de los recurrentes, según la cual la Ley impugnada, y concretamente sus artículos 4.º y 5.º, no ha establecido ninguna fórmula general de coordinación, como el artículo 47.3 del EACV exige. Al contrario, el Título III de la Ley responde, efectivamente, a esta exigencia: el artículo 3.º precisa el órgano competente para el ejercicio de la coordinación; el 4.º establece el instrumento para el ejercicio de las facultades de coordinación —la fijación de directrices— y las reglas procedimentales para su elaboración, así como las modalidades temporales que pueden revestir; el 5.º desarrolla el contenido de las directrices y habilita las pertinentes atribuciones orgánicas de las competencias de coordinación. En todo esto consiste precisamente el establecimiento de fórmulas generales de coordinación.

A ello debe añadirse que por «criterios generales», a que se refiere el artículo 5.º-1, no debe entenderse las fórmulas generales, sino criterios que rijan en cada una de las materias de interés co-

munitario, respetando las fórmulas generales establecidas en el Título III de la Ley 2/1983, que no suponen un control de oportunidad, pues no agotan la regulación de la materia, dejando a cada Diputación libre opción para desarrollarlas en el ejercicio de sus competencias.

En cuanto al tema de la autonomía presupuestaria, la Abogacía del Estado pone de relieve que la afirmación de los recurrentes de que el artículo 8.º-1 de la Ley Valenciana transgrede la autonomía presupuestaria, se basa en una muy forzada interpretación del alcance que habría de otorgarse a la remisión que esa norma efectúa al artículo 55 del EACV. En rigor, la remisión a los plazos previstos en este precepto es una consecuencia obligada del artículo 7.º de la misma Ley y del inciso final del artículo 47.3 del Estatuto, y está justificada porque la coordinación se produce, primordialmente, a través de la unión de los presupuestos elaborados y aprobados por cada Diputación a los de la Generalidad.

Que ello es así lo demuestra el artículo 7.º de la propia Ley impugnada, que reitera la competencia de las Diputaciones para elaborar y aprobar sus presupuestos, y los artículos 9.º, 10 y 11 de la misma, que desarrollan el alcance presupuestario de la coordinación previsto en el artículo 47.3 del EACV.

Las medidas de coordinación presupuestaria, en fin, para la Abogacía del Estado resultan enteramente legítimas, pues no se trata de un control genérico e indeterminado, sino de alcance limitado en sus efectos y que opera tan sólo respecto de determinadas funciones de interés general comunitario y únicamente en cuanto a los reparos u observaciones formulados por el Consell al proyecto de presupuesto. No se priva a las Diputaciones de su potestad decisoria en materia presupuestaria en virtud de esta función de concreta y limitada supervisión autonómica sobre los presupuestos de las Diputaciones, función que encuentra cobertura suficiente en el artículo 47.3 del EACV.

Dada audiencia a los comparecidos para alegar lo conveniente sobre la incidencia de la publicación de la Ley 7/1985 en la materia objeto del recurso, la Abogacía del Estado entendió que la promulgación de la norma reforzaba su posición, manteniendo por su parte lisa y llanamente sus argumentaciones los recurrentes.

LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En el punto de la coordinación, el Tribunal Constitucional no acogió las argumentaciones de los recurrentes, dedicando notable atención a los planteamientos generales del tema. Según el Tribunal, el legislador puede disponer la coordinación de la actividad de las Corporaciones locales por el Estado o por las Comunidades Autónomas, según el régimen de distribución de competencias entre aquél y éstas. Como ha tenido ocasión de declarar el Tribunal en anteriores decisiones, tal coordinación no supone, sin embargo, una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma; antes bien, presupone lógicamente la titularidad de las competencias en favor de la entidad coordinadora. La coordinación implica «la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta» de las administraciones coordinadoras en el ejercicio de sus respectivas competencias, de manera que se logre «la integración de actos parciales en la globalidad del sistema», integración que la coordinación persigue para evitar contradicciones y reducir disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían el funcionamiento del mismo. Así entendida, la coordinación constituye un límite al pleno ejercicio de las competencias propias de las Corporaciones locales y como tal, en cuanto que afecta al alcance de la autonomía local constitucionalmente garantizada, sólo puede producirse en los casos y con las condiciones previstas en la Ley. Además, es preciso reiterar que el principio de autonomía de las Corporaciones locales es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de sus competencias realizado, en los casos y formas predeterminados por el legislador, por el Estado o por las Comunidades Autónomas, habida cuenta de la posición de superioridad de uno y otras sobre las entidades locales. Bien entendido que nunca podrá tratarse de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica respecto de la Administración estatal o autonómica, sino de controles de carácter concreto, que habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la entidad local incidan en intereses generales concurrentes con aquéllas.

Analizando ya en concreto las alegaciones en el tema de las

medidas de coordinación, el Tribunal sostiene que la argumentación de los recurrentes parte de una incorrecta interpretación de lo dispuesto en el mencionado artículo 2.º en su conjunto. En vez de proceder, en el texto legal previsto en el artículo 47.3 del EACV, a una delimitación precisa y exhaustiva de las funciones concretas de las Diputaciones Provinciales que deben ser coordinadas, lo que entraña ciertamente considerables dificultades, el legislador valenciano ha optado por una forma indirecta de especificar tales funciones. Esta modalidad consiste en enumerar primeramente una serie de ámbitos materiales de actuación provincial en los que *a priori* puede producirse la coordinación, para, en segundo lugar, subordinar esta posibilidad a aquellos supuestos en que concurra alguna de las condiciones establecidas en el apartado 2.º Este último no es, por consiguiente, irrelevante, sino que proporciona los criterios esenciales para determinar las funciones concretas que deberán ser coordinadas en los ámbitos materiales enunciados.

Resulta así que el ámbito material u objetivo de la coordinación autonómica de las Diputaciones Provinciales valencianas, por amplio que sea, tiene sus límites. De un lado, la coordinación sólo puede recaer sobre las materias o funciones genéricamente definidas en la Ley impugnada, debiendo destacarse al respecto que, si bien el apartado h) del artículo 2.º-1 de dicha Ley deja abierta la posibilidad de incluir nuevas materias, ello debe hacerse, como el mismo apartado prescribe, con los requisitos establecidos en la Constitución, en el EACV y en la legislación estatal y, por consiguiente, necesariamente por la Ley, sin que en este momento pueda prejuzgarse la eventual ampliación de materias o funciones coordinables. De otro lado, la coordinación está asimismo objetivamente limitada por la imprescindible concurrencia de los presupuestos legitimadores establecidos en el apartado 2.º del citado artículo 2.º, que deben interpretarse estrictamente de conformidad con lo que el artículo 10.2 de la Ley estatal 7/1985 dispone, tanto por la remisión que el artículo 47.3 del EACV hace a la legislación del Estado como porque dicho precepto tiene carácter básico.

Interpretado así el artículo 2.º de la Ley valenciana impugnado, no puede decirse que la forma en que las Cortes Valencianas han procedido a determinar las funciones propias de las Diputaciones Provinciales de interés general comunitario, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 47.3 del EACV, infrinja la garantía institucional de autonomía provincial contenida en la Constitución.

Además, no es correcto afirmar que se haya producido con ello un vaciamiento competencial de la autonomía provincial, pues la coordinación no entraña la sustracción de competencias propias de las entidades coordinadoras, sino que implica tan sólo un límite al ejercicio de las mismas, límite que únicamente se produce, respecto de las materias indicadas en el mencionado artículo 2.º, en los supuestos establecidos en el apartado 2.º del mismo en conexión con el artículo 10.2 de la Ley estatal 7/1985.

Por lo que se refiere al *tema de la reserva de ley* en cuanto a las fórmulas generales de coordinación, el Alto Tribunal entiende que los artículos 4.º y 5.º, y, con carácter más general, el entero Título III de la Ley 2/1983, dan cumplimiento a aquella reserva legal. El artículo 4.º concreta, como fórmula de coordinación, las directrices a aprobar por Decreto del Consell, pero el artículo 5.º prefigura el contenido de tales directrices, que deben contener los criterios generales, determinar los objetivos y prioridades, las bases de actuación y, en su caso, los instrumentos orgánicos y funcionales de coordinación adecuados a la naturaleza de la función de que se trate. Dicho contenido, por lo demás, coincide sustancialmente con el previsto en la actual legislación básica del Estado, que el legislador autonómico debe respetar a tenor de lo dispuesto en el artículo 47.3 del EACV, ya que, en virtud del artículo 59.1 de la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local, la coordinación de los entes locales y, en especial, de las Diputaciones Provinciales por el Consejo de Gobierno de la Comunidad, ha de realizarse «a través de planes sectoriales para la fijación de los objetivos y de la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente». Con independencia de su denominación, las directrices de coordinación a que se refieren los artículos 4.º y 5.º de la Ley valenciana 2/1983 tienen un contenido equivalente al de los planes sectoriales de coordinación, cuyas previsiones deben cumplir las Administraciones locales coordinadas, en los términos del citado artículo 59 de la Ley 7/1985.

Por otra parte, las directrices no pueden suponer una modalidad de control ni colocar a las Diputaciones Provinciales en una posición de subordinación jerárquica o cuasi jerárquica incompatible con su autonomía. Como se ha expuesto anteriormente, la coordinación implica la fijación de sistemas de relación que hagan posible, además de la información recíproca, la homogeneidad técnica y la acción conjunta de las administraciones coordinadora y

coordinada, evitando las disfunciones que produciría la gestión separada de los servicios públicos con incidencia en diversos ámbitos de intereses relacionados entre sí. Pero no puede traducirse en la emanación de órdenes concretas que prefiguren exhaustivamente el contenido de la actividad del ente coordinado, agotando su propio ámbito de decisión autónoma; en cualquier caso, los medios y técnicas de coordinación deben respetar un margen de libre decisión o de discrecionalidad en favor de las Administraciones sujetas a la misma, sin el cual no puede existir verdadera autonomía. Y desde esta perspectiva es posible también afirmar que, tal como se describe en el artículo 5.º de la Ley impugnada, el contenido de las directrices de coordinación, que han de ser elaboradas sobre la base de las previsiones proporcionadas por las Diputaciones Provinciales y aprobada por el Consejo valenciano, garantizan que el condicionamiento de la acción provincial no exceda de lo que el propio principio de coordinación autoriza.

En el *tema de la unión de los presupuestos* de las Diputaciones Provinciales a los de la Generalidad del artículo 8.º-1 de la Ley, el Tribunal señala que la genérica e indiferenciada remisión que este precepto legal efectúa, en el inciso de su párrafo 1.º, al artículo 55 del ECAV, debe ser interpretada de conformidad con la Constitución y el Estatuto de Autonomía.

Cualquiera que sea el contenido que pueda otorgarse a la unión de los presupuestos de las Diputaciones a los de la Generalidad valenciana, en ningún caso puede significar que se prive a las Diputaciones Provinciales de la potestad de elaborar y aprobar sus presupuestos bajo su exclusiva responsabilidad, ya que ésta es una potestad decisoria fundamental, sin la que no cabe hablar de autonomía. Y lo cierto es que tanto el artículo 47.3 del EACV, como el artículo 7.º de la Ley valenciana 2/1983, precisan que son las Diputaciones quienes elaboran y aprueban sus propios presupuestos, que luego habrán de unirse a los de la Generalidad. Por consiguiente, no es posible entender que corresponda al Gobierno valenciano, en relación con los presupuestos provinciales, la facultad de vetar la tramitación de enmiendas a que se refiere el artículo 55.1 del EACV.

En cuanto a la sujeción de la tramitación de los presupuestos de la Diputación Provincial a los plazos y demás disposiciones contenidas en el mencionado precepto estatutario, no cabe afirmar que de ello derive una vulneración de la autonomía presupuestaria

provincial. Por lo que se refiere a los plazos (art. 55.4), tal exigencia, de una parte, viene impuesta por el hecho de que la unión de los presupuestos provinciales a los autonómicos no tiene un efecto meramente formal, sino, tal como establece el inciso final del artículo 47.3 del EACV, una finalidad coordinadora. Y, de otra, no constituye una rígida imposición, ya que, sin perjuicio de las consecuencias que del incumplimiento de dicha exigencia pudieran derivarse, los presupuestos provinciales, de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo 2.º del artículo 8.º, alcanzarían plena validez aun en el caso de que se aprobaran en un plazo distinto. Y, por lo que respecta a las demás disposiciones (art. 55.2 y 3), los principios presupuestarios en ellas establecidos —de unidad, anualidad y universalidad—, así como la necesidad de que su elaboración responda a criterios homogéneos con los del Estado, constituyen prescripciones coincidentes con las que, en general, rigen la elaboración y aprobación de los presupuestos de las Corporaciones locales, a tenor de lo dispuesto en el artículo 122 de la vigente Ley de Bases del Régimen Local.

Por lo que hace al control presupuestario previsto en los artículos 9.º y 10, el Tribunal entiende que se trata de un control de legalidad y no de oportunidad. Los eventuales reparos no responden a criterios de oportunidad política que interfieran en el libre ámbito de responsabilidad político-administrativa de las Diputaciones Provinciales, sino que se aducen en razón del posible incumplimiento de las directrices de coordinación aprobadas por Decreto, es decir, en atención a criterios de estricta legalidad. A ello hay que añadir que, según el artículo 10 de la Ley valenciana, en conexión con el artículo 11, no es ineludible la aceptación de tales reparos; únicamente se ponen de manifiesto para que las Diputaciones los tengan presentes en la aprobación de sus presupuestos. El rechazo de los mismos sólo podría dar lugar, en su caso, a la suspensión por las Cortes Valencianas de las asignaciones o subvenciones que con cargo a los presupuestos de la Generalidad estén destinadas a financiar actividades propias de las Diputaciones. En consecuencia, la facultad de oponer reparos constituye una simple advertencia previa de posible ilegalidad, con las consecuencias económicas reseñadas, pero sin que en ningún caso el desconocimiento de la misma vicie de nulidad los presupuestos provinciales.

Pese a la constitucionalidad de la medida analizada, el Tribunal se ve obligado, sin embargo, a llevar a cabo una precisión sobre

el alcance del párrafo 2.º del artículo 11 de la Ley valenciana, en cuanto establece la suspensión de las subvenciones o asignaciones comunitarias a las Diputaciones Provinciales en el caso de que éstas hayan incumplido alguna de las directrices de coordinación. La legitimidad de esta forma de control, extraordinario por cuanto se trata de un control previo de legalidad no judicial (sin perjuicio de la posibilidad de residenciar *a posteriori* la cuestión ante los Tribunales competentes), depende de su estricta adecuación a las normas del bloque de constitucionalidad que lo hacen posible. En este sentido, dado que la finalidad del control es la de asegurar la eficacia de las medidas coordinadoras, como se infiere del citado artículo 59.2 de la Ley de Bases, la Asamblea Legislativa autonómica no podrá suspender las subvenciones acordadas en materias o actividades distintas de aquéllas respecto de las cuales se hayan incumplido las directrices de coordinación. A una interpretación semejante del párrafo 2.º del mencionado artículo 11, que no es incompatible con el texto del mismo, queda condicionada la constitucionalidad del sistema de control diseñado en dicho precepto y en los anteriores, pues, en caso contrario, no sólo se correría el riesgo evidente de introducir, con la excusa de la coordinación, una fórmula general de control distinta de la establecida en la Ley de Bases, sino que incluso podría quebrar el principio de eficacia administrativa, uno de los pilares en que, como se ha expuesto, se asienta la exigencia de la coordinación.

La *única inconstitucionalidad* declarada por el Tribunal con ocasión de la Ley impugnada recayó, por último, en los artículos referentes al tema del *cumplimiento forzoso de las obligaciones provinciales*.

Aquí, el Tribunal declara que estando vedada la interpretación analógica del artículo 47.5 del Estatuto Valenciano en relación con el 161.2 de la Constitución, resulta claro, por otra parte, que el artículo 47.5 debe ser interpretado de conformidad con lo previsto en la Constitución y, por lo que aquí interesa, en función del principio de autonomía provincial y de las reglas competenciales en materia de régimen jurídico de las Administraciones Públicas, régimen que ha de ser respetado a no ser que, en algún aspecto concreto, su inaplicación resulte expresa e inequívocamente de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de una determinada Comunidad, como una característica específica de la misma.

De ello, resulta, por un lado, que las medidas que el Consell

puede adoptar en aplicación del artículo 47.5 del EACV no pueden infringir el principio de autonomía local y, por ende, no pueden consistir en controles de oportunidad o en controles de carácter genérico que sitúen a las Diputaciones Provinciales en una posición de subordinación cuasi jerárquica. Por otro lado, tales medidas han de respetar, en general, las bases del régimen jurídico de las Administraciones locales que corresponde al Estado establecer en exclusiva, al ser la garantía constitucional de la autonomía local de carácter general y configuradora de un modelo de Estado. De aquí que el legislador autonómico no pueda infringir los límites del control administrativo de legalidad de los entes locales, pues constituyen un elemento esencial de dicha garantía constitucional.

Sobre estas bases, es preciso concluir que el supuesto especial de control de las Diputaciones Provinciales previsto en el artículo 12 de la Ley 2/1983, no puede considerarse en sí mismo contrario al principio de autonomía, ya que se trata de un control concreto de legalidad que recae sobre actos concretos de las Diputaciones, de interés general para la Comunidad Valenciana; sin embargo, la inmediata suspensión aneja al requerimiento de ilegalidad, que es lo que verdaderamente impugnan los recurrentes, no responde al sistema general de control de legalidad contenido en la mencionada Ley de Bases. La vigente legislación estatal no sólo no la ha previsto, sino que, por contraposición a la normativa anterior, ha pretendido excluir, efectivamente, la suspensión administrativa de los Acuerdos de las Administraciones locales sometidos a control de legalidad por otras Administraciones superiores, reservando a los Tribunales la decisión relativa a la suspensión o no de tales acuerdos en caso de impugnación. Por otra parte, contra lo pretendido por la representación del Gobierno valenciano, dicho efecto suspensivo no queda tampoco amparado por el artículo 59.2 de la Ley de Bases de Régimen Local, que permite a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas reservarse fórmulas adicionales de control en función de las potestades autonómicas de coordinación, pues el artículo 12 impugnado no contempla un supuesto de control realizado por las Cortes Valencianas, sino directa y exclusivamente por el Gobierno de la Comunidad Autónoma.