

# LEY DE DIPUTACIONES Y MAYORIA ABSOLUTA

POR

PLÁCIDO FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ

*SUMARIO: A) Planteamiento.—B) Competencias específicas.—C) Planes provinciales de obras y servicios.—D) Técnica legislativa.*

## A) PLANTEAMIENTO

El problema que sirve de base para la publicación de estas líneas tuvo su origen en el debate desarrollado en el Pleno del Parlamento de Andalucía con ocasión del Proyecto de Ley Regulador de las Relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales de su territorio. Al comienzo de la sesión tomó la palabra el diputado señor Santaella Porras, de la Agrupación de Diputados del PDP, para indicar que su grupo entendía «que hacía falta mayoría absoluta para la aprobación de la Ley y, por tanto, si la votación se realizaba artículo por artículo, difícilmente se podría apreciar la existencia de dicha mayoría». Ello fue contestado por la Presidencia de la Cámara, en sentido negativo, no aceptando una votación final sobre el conjunto del Proyecto.

La cuestión, inteligentemente planteada por el diputado, derivaba del contenido literal de lo dispuesto en el artículo 4.5 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, a cuyo tenor:

«La Junta de Andalucía coordinará la actuación de las Diputaciones, en lo que se refiere a las competencias recogidas en el apartado *a)* del número 3 del presente artículo, en materias de interés general para Andalucía. La apreciación del interés general y las fórmulas de coordinación se establecerán por una *Ley aprobada por mayoría absoluta del Parlamento de Andalucía* y en el marco de lo que disponga la legislación básica del Estado...»

El problema surgió por el hecho de que el Grupo Parlamentario Socialista, si bien contaba con mayoría absoluta en el seno de la Cámara, 60 diputados, cuando la composición total es de 109, no había conseguido reunir, por diversas razones, el número necesario en aquella sesión, lo que fue rápidamente advertido por la oposición. De otra parte, la necesidad de dicha mayoría era compartida por el grupo mayoritario. Lo que no era sorprendente cuando en la propia Exposición de Motivos de la Ley se contenía la siguiente

afirmación: «En esta pauta, el Estatuto de Autonomía, al regular la provincia, en su artículo 4, establece que la Junta de Andalucía coordinará la actuación de las Diputaciones, en materias de interés general de la Comunidad así como que la apreciación de éste y de las fórmulas de coordinación se establecerán mediante una Ley aprobada por mayoría absoluta de su Parlamento.» Daba así a entender que la Ley presentada al Pleno suponía dicha mayoría.

Ante ello, y consciente del problema que supondría el que una Ley tan polémica —a la que se habían opuesto Diputaciones tan importantes como la de Sevilla— fuera a incidir en una grave irregularidad de origen, los miembros más relevantes de la mayoría intentaron —en tanto se desarrollaba el resto del debate— alcanzar una solución al tema planteado, llegándose, en un momento determinado, a sostener la tesis de que el contenido del Proyecto no parecía afectar a la coordinación a que alude al artículo 4 del Estatuto de Autonomía: «no se introduce ningún instrumento de coordinación concreto» ni se «aprecia el interés general», y, por tanto, lo que se produciría era una simple contradicción entre el Proyecto de Ley y su Exposición de Motivos.

De ahí que, a partir de esta reflexión, el comportamiento del Grupo Parlamentario Socialista fuese dirigido a la elaboración de una enmienda transaccional tendente a la modificación de la Exposición de Motivos, lo que ciertamente, si el razonamiento de base fuese acertado, podría dar salida formal al problema.

Así, en el momento de entrarse a discutir la Exposición de Motivos, inmediatamente después del texto del Proyecto, como es práctica legislativa, tomó la palabra el señor Gutiérrez Crespo, del Grupo Parlamentario Socialista, para indicar: «Señor Presidente, yo creo que en la intervención del portavoz de la Agrupación de Diputados del PDP hay una parte de razón. Es que yo creo que hay un error en la Ley, en el Proyecto de Ley, entiendo que esa Ley no necesita esa mayoría absoluta que se dice en la Exposición de Motivos, en su conjunto, se podría intentar hacer una transaccional entre los dos Grupos, quitando dos o tres párrafos de la Exposición de Motivos, si el portavoz del PDP me aceptara esa transaccional y si el resto de los Grupos Políticos, lógicamente, aceptaran que se tramitara una transaccional.»

Sin embargo, dicha solución no fue posible de obtener dado que la Agrupación de Diputados del PDP se opuso a la tramitación de la transaccional. El Proyecto fue así aprobado sin mayoría absoluta. La situación era de tal gravedad que, por la Presidencia de la Cámara, en resolución posterior, se decidió suspender la publicación y subsiguiente tramitación del Proyecto de Ley y «proceder a

la votación final de la referida Ley en su conjunto, y, en una nueva sesión, para cuya aprobación se requería la mayoría absoluta».

Llegados a este punto de la exposición, parece preciso entrar a examinar si hubiera sido correcto el planteamiento del Grupo Parlamentario Socialista. ¿Hubiera bastado con modificar la Exposición de Motivos?, ¿es cierto que la Ley no establece fórmulas efectivas de coordinación? Un examen superficial de la norma es suficiente para dar una respuesta totalmente negativa. Para ello nos basta con examinar el tenor literal del artículo 4 de la Ley:

«Sin perjuicio de la autonomía de las Diputaciones Provinciales para el ejercicio de sus funciones propias, y dentro de los límites y condiciones establecidas por el Estatuto de Autonomía de Andalucía y la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, *la Junta de Andalucía*, a través de su Consejo de Gobierno, *podrá fijar, previa consulta con las Diputaciones, las directrices que presiden la coordinación de competencias, en cada sector de la acción pública en materia de interés general para la Comunidad Autónoma de Andalucía*»

Por su parte, el artículo 7 indica que «la Comunidad Autónoma asegura en territorio la coordinación de los planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal». Pero es que además el título IV del Proyecto prevé el establecimiento de un instrumento específico de coordinación, cual es el «Consejo Andaluz de Provincias», que, según el artículo 43.1, es un «órgano permanente de coordinación y colaboración, así como de deliberación y de acuerdo entre la Administración Autonómica y las Diputaciones Provinciales de Andalucía». A la vista de todo ello es evidente que la Ley entra a establecer criterios de coordinación en materias de interés general para la Comunidad y en lo que respecta a las competencias propias de las Diputaciones Provinciales. Nos encontramos, por tanto, ante un problema sustancial que no hubiera sido posible solucionar con simples modificaciones formales.

Sin embargo, todo el tema planteado adolece de una absoluta confusión conceptual. El artículo 4.5 del Estatuto no exige la mayoría absoluta para regular la coordinación de todas las competencias de las Diputaciones Provinciales. Si partiéramos de esta conclusión habríamos viciado todo el razonamiento. Lo que exige es dicha mayoría para apreciar el interés general y las fórmulas de coordinación en lo que se refiere a las «competencias recogidas en el apartado a) del número 3 del presente artículo». Dicho apartado tiene el siguiente contenido:

### Artículo 4.3:

Serán competencias de la Diputación las siguientes:

- a) Las que con *carácter específico* y para el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia le vengan atribuidas por la legislación básica del Estado y por la legislación que dicte la Comunidad Autónoma en desarrollo de la misma.»

Aquí está, pues, el centro de la cuestión. Sólo cuando el establecimiento de criterios de coordinación afecte a las competencias «específicas» de la Diputación Provincial será necesaria la aprobación de una Ley por mayoría absoluta del Parlamento. A la vista de ello, el tema a plantear, a partir de este momento, es qué debe entenderse por competencias «específicas». El significado de este concepto nos permitirá deducir si en la sesión correspondiente del Parlamento de Andalucía, en la que se aprobó la Ley reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales de su Territorio, se incurrió o no en vicio esencial de procedimiento.

## B) COMPETENCIAS ESPECIFICAS

La complicación surge, sin embargo, a la hora de intentar determinar el contenido concreto de dichas competencias. Paradójicamente, el Proyecto de Ley presentado a la Cámara, no utiliza jamás el calificativo de «específicas» cuando se refiere a las distintas competencias de las Diputaciones. Se va a distinguir, únicamente, entre las «propias» y las que les son atribuidas por «delegación». Es decir, viene a obviarse, en principio, el contenido del Estatuto al no seguirse, cuando menos, su delimitación terminológica.

Ante ello, y en la búsqueda de ese significado, parece necesario que acudamos a la legislación estatal en la materia. Así, en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, se vienen a indicar en sus artículos 36 y ss. las competencias de las Diputaciones distinguiendo, también, entre las «propias» y las «delegadas». Por su parte, la Ley del 55 se limitaba a indicar (art. 242) «es de la competencia provincial el fomento y administración de los intereses peculiares de la provincia, con subordinación a las Leyes Generales». Posteriormente, en su artículo 243, relacionaba una serie de servicios que de «manera especial» se entendían comprendidos en dicha competencia. Indicándose unas «obligaciones mínimas» que debían ser cubiertas, en todo caso, por la Diputación.

En concreto, el artículo 36 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, señala:

«1. Son competencias propias de la Diputación las que les atribuyan, en este concepto, las Leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública y, en todo caso:

a) La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a) del número 2 del artículo 31.

b) La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión.

c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal.

d) En general, el fomento de la administración de los intereses peculiares de la provincia.»

Frente a estas competencias, la Ley estatal distingue las que pudieran serles delegadas por las Comunidades Autónomas. La misma línea sigue nuestro Proyecto de Ley que, prácticamente, no hace otra cosa que copiar el texto de la norma estatal. Así, el artículo 5, repite: «Son competencias propias de las Diputaciones Provinciales las que les atribuyan en este concepto la presente Ley u otras posteriores, conforme a las reglas y los principios enunciados tanto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, como en el Estatuto de Autonomía para Andalucía, y en todo caso...» Enumerando a continuación los mismos supuestos contenidos en el anteriormente transcrito artículo 36 de la Ley estatal.

Lo cierto es, por tanto, que del examen del derecho positivo no cabe deducir ningún criterio que nos permita indagar sobre el significado exacto del concepto «competencias específicas». Ante el absurdo que ello puede suponer, nuestra línea de investigación debiera dirigirse a intentar determinar si, en definitiva, el problema no cabe reducirlo a un simple juego de palabras y por «específicas» pudiéramos entender las «propias» a que se refiere tanto la legislación estatal básica como el Proyecto de Ley que analizamos.

Parece fundamental en este sentido entrar a considerar el contenido de otros Estatutos de Autonomía que podrán servir para proporcionarnos mayor luz sobre el tema. Así, preceptos similares al artículo 4.5 del de Andalucía sólo encontramos en los Estatutos de la Comunidad Valenciana y de Aragón. En ambos, viene exigido el requisito de la Ley aprobada por mayoría absoluta del Parlamento para el establecimiento de los criterios de coordinación en materias

de interés general de la Comunidad. Pero el estudio de su tenor literal puede resultar revelador.

Artículo 47.3 del Estatuto de la Comunidad Valenciana:

«La Comunidad Valenciana coordinará las *funciones propias* de las Diputaciones Provinciales que sean de interés general comunitario. A estos efectos, y en el marco de la legislación del Estado, por Ley de Cortes Valencianas, aprobadas por mayoría absoluta, se establecerán las generales de coordinación y la relación de las funciones que deban ser coordinadas...»

Por otra parte, el artículo 45.2 del Estatuto de Aragón señala:

«La Comunidad Autónoma coordina las *funciones propias* de las Diputaciones Provinciales que sean de interés general a la Comunidad. A estos efectos, y en el marco de la legislación del Estado, por Ley de Cortes aprobada por mayoría absoluta, se establecerán las fórmulas generales de coordinación...»

Obsérvese como ambos Estatutos aluden a las funciones «propias» de las Diputaciones Provinciales. Es decir, desde un primer momento, se va a utilizar una terminología que coincidirá con la que, posteriormente, venga establecida por la Legislación del Estado. Frente a las competencias «propias» van a estar las «delegadas», no habiendo referencia alguna a cualquier otro tipo.

A tenor de ello, es evidente que el calificativo «específico» debe entenderse en un sentido preciso y delimitable. De otra parte, «propio» y «específico» no son equiparables. No toda competencia propia de un ente lo es con carácter *específico*. Sólo lo serán las que sirvan para «caracterizarlo y distinguirlo de otros» atendiendo de una simple precisión de diccionario. Es cierto que, según el de la Real Academia, «propio» puede ser utilizado, en una segunda acepción, como «característico, peculiar de una, persona o cosa». Lo que serviría para sostener una pretendida sinonimia entre ambos conceptos, pero dicha explicación debe ser rechazada. Dado el contexto en que está utilizando «propias», en nuestra Ley de Diputaciones, cuando se recoge lo es para distinguirlo de las competencias «delegadas», lo que vienen a significar que únicamente puede ser entendido haciendo referencia a las competencias «pertenecientes a quien tiene la facultad exclusiva de disponer de ellos». Es decir, la primera, y usual, significación del término.

Siguiendo esta línea de razonamiento, parece evidente que el legislador estatutario, a diferencia del valenciano y aragonés, quiso que la necesidad de mayoría absoluta quedase reducida a la

coordinación de un núcleo último de competencias, las que servirían para caracterizar y distinguir a las Diputaciones. Ello nos debe llevar, inmediatamente, en nuestro estudio al análisis de la configuración constitucional de la «provincia» en orden a determinar cuáles fueron las competencias que pudiera asumir o detentar originariamente o «por naturaleza». En este sentido, y a pesar de la parquedad de su tratamiento debemos acudir a los artículos 137 y 141 de la Constitución, a tenor:

«Artículo 137.

El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.»

«Artículo 141.

1. La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado...»

Es decir, como ha sido destacado doctrinalmente, la provincia ha quedado configurada constitucionalmente «como una entidad local, a la vez que división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado» a lo que hay que añadir, igualmente, su consideración como división territorial para el ejercicio de las funciones de la propia Comunidad Autónoma. Prescindiendo de su último carácter «instrumental», ¿qué es lo que define, cuál es la auténtica naturaleza de la provincia en cuanto ente local? Esta pregunta, que constituye la clave de nuestro estudio, sólo puede ser respondida mediante el examen de sus competencias lo que no deja de constituir una paradoja.

En este sentido, no tenemos más remedio que acudir a la sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981, de 28 de julio, que va a constituir pieza esencial en la delimitación del carácter actual de la provincia. En su fundamento jurídico 3 se contiene la siguiente afirmación, considerada trascendental en todos los estudios realizados sobre la materia:

«El orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indispensable por el legislador. Las instituciones garantizadas son elementos arquitecturales indis-

pensables del orden constitucional y las normaciones que las protegen son, sin duda, normaciones organizativas, pero a diferencia de lo que sucede con las instituciones supremas del Estado, cuya regulación orgánica se hace en el propio texto constitucional, en éstas *la configuración institucional concreta se defiere 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. Por definición, en consecuencia, la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar...»

Es decir, y como continúa indicando, la única interdicción claramente discernible «es la de la ruptura clara y neta con esa imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, *viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan...*» De ahí, por tanto, que la determinación de cuáles fueren los caracteres esenciales, los rasgos definitorios de la institución provincial, en este momento concreto de nuestra evolución jurídica, es algo que sólo podrá inferirse de la regulación que realice el legislador ordinario, autonómico o estatal.

En este sentido, y desde una perspectiva preconstitucional, podemos afirmar que resultaba claro deducir cuáles fueron las competencias esenciales u originarias de la provincia, en el marco establecido por la Ley del 55. Las mismas resultaban de la propia finalidad de la institución «el fomento y administración de los intereses peculiares de la provincia» (art. 242 LRL del 55). De ello derivaba que, en dicha Ley, se contuviese un amplio listado de competencias sobre las más diversas materias, entre las que destacaban las económicas y las de infraestructura. Así, posteriormente, y en su artículo 243 se enunciaban «de manera especial» los servicios necesarios para la consecución de aquella finalidad: construcción y conservación de caminos y vías locales y comarcas, fomento y, en su caso, construcción y explotación de ferrocarriles, tranvías y trolebuses, producción y suministro de energía eléctrica y abastecimiento de aguas, fomento de la ganadería, fomento y protección de la industria provincial, etc.

Por el contrario, en el actual sistema constitucional y de acuerdo con lo que ya hemos indicado se ha producido todo un proceso de «vaciamiento» competencial de las provincias. Las mismas van a carecer de competencias «originarias» para limitarse a detentar las que les fueren atribuidas por el legislador ordinario. Tal conclusión



podría llevarnos a la contradicción de afirmar que el artículo 4.3.a) de nuestro Estatuto de Autonomía no podría ser de aplicación en cuanto no parece posible precisar unas competencias «específicas», por naturaleza. Lo que ocurre, por el contrario, es que lo que hay que tratar de determinar es si, mediante la utilización de algún criterio interpretativo, pudieran deducirse, de la legislación hasta ahora promulgada, las características específicas o definitorias de la institución provincial, en este momento de su devenir histórico.

Ello nos debe llevar a reconsiderar un tema que ya hemos planteado, inicialmente, en otro sentido. ¿Sería posible que las competencias específicas a que se refiere nuestro Estatuto de Autonomía fueran las «propias» que atribuyen a la Diputación las legislaciones estatal y autonómica? Esta posibilidad ha sido desechada anteriormente por simples razones de coherencia legislativa y precisión terminológica. No obstante, dado el estado actual de nuestro razonamiento, el tema debe ser planteado desde todas las perspectivas posibles.

En este sentido, podría llegar a afirmarse que dada la imposibilidad de encontrar unas competencias provinciales que lo sean «originariamente», la única manera de dar sentido al tantas veces citado art. 4.3.a) del Estatuto de Autonomía es considerar que el calificativo «específicas» ha de considerarse sinónimo del de «propias» utilizado por la legislación ordinaria. Pero este razonamiento sería, también, completamente falso. Ya hemos indicado que son competencias propias de las Diputaciones Provinciales, según el Proyecto de Ley que analizamos, «las que les atribuyan en este concepto la presente Ley u otras posteriores». Y, en todo caso, de manera idéntica a lo establecido en la Ley estatal: la cooperación y coordinación de los servicios municipales, la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en general, el fomento de los intereses peculiares de la provincia. Pues bien, ninguna de ellas tiene la entidad suficiente para ser considerada característica o definitoria de la institución provincial, y ello es fundamental pues la duda que podría planteárenos es si, no obstante, la diferencia terminológica, las competencias propias enumeradas en la Ley reexigen ese carácter, a que parece aludir el término «específico».

Entrando en el análisis de cada una de ellas, habremos de prescindir del relativo al «fomento y administración de los intereses peculiares de la provincia» no sólo porque ya no constituye el elemento definitorio de la provincia (prueba de ello es el carácter residual con que aparece en el listado actual de competencias) sino por la elemental razón de que su realización sólo podrá dar lugar,

en todo caso, a competencias concurrentes con las de la propia Comunidad. Efectivamente, la inmensa mayoría de los instrumentos a utilizar para el logro de esta finalidad: construcción y conservación de caminos, fomento y protección de la industria provincial, creación y sostenimiento de establecimientos de Beneficencia, Sanidad e Higiene... (por seguir la relación de la Ley del 55), constituyen, hoy, competencias de carácter normativo o de ejecución de la propia Comunidad. Por tanto, jamás podrán serlo, de manera «específica», de la Diputación.

Con respecto a los otros tres supuestos, ha de desecharse, igualmente, el relativo a «la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión». Y ello porque el carácter secundario y subordinado de esta actividad difícilmente puede caracterizarla como el núcleo distintivo que permitiera descubrirnos la esencia o naturaleza de la institución provincial. Ante ello, nos quedarían únicamente por analizar los apartados relativos a la cooperación y coordinación de los servicios municipales «para garantizar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal» y a la «prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal».

Pues bien, es aquí donde nos encontramos ante la mayor de las paradojas que afectan al tema objeto de estas líneas. El instrumento concreto que nuestra legislación —estatal y autonómica— establece para asegurar la coordinación en las relaciones interadministrativas de la provincia con la Comunidad Autónoma y el Estado son los «Planes Provinciales de obras y servicios» cuya coordinación no necesita ley aprobada por mayoría absoluta.

### C) PLANES PROVINCIALES DE OBRAS Y SERVICIOS

Efectivamente, el artículo 4.5 del Estatuto de Autonomía después de exigir una ley aprobada por mayoría absoluta para «la apreciación del interés general y las fórmulas de coordinación», en lo que se refiere a las competencias «específicas» del número 3, señala: En todo caso, la Comunidad Autónoma coordinará los Planes provinciales de obras y servicios». La afirmación es absoluta: «en todo caso», sin límite ni condicionamiento de clase alguna. Y ocurre, a tenor de la legislación básica en la materia, que, como antes hemos indicado, el instrumento esencial de coordinación lo constituyen los referidos planes.

Desde un punto de vista explicativo, el desarrollo de nuestro razonamiento ha de ser el siguiente:

El artículo 10 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local establece:

«1. La Administración local y las demás Administraciones públicas ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos.

2. Procederá la coordinación de las competencias de las entidades locales entre sí y, especialmente, con los 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.

3. Las funciones de coordinación no afectarán en ningún caso a la autonomía de las entidades locales.»

Posteriormente, en su título V, capítulo II, y bajo la rúbrica «Relaciones interadministrativas», artículo 55 y ss., se establecen toda una serie de mecanismos para posibilitar la «efectividad de la coordinación y eficacia administrativas». Así, se entra a regular los deberes de cada una de las Administraciones en orden a respetar el ejercicio legítimo por las otras de sus respectivas competencias, la necesidad de remitir a la Administración del Estado y a la de las Comunidades Autónomas los actos y acuerdos de la local, los acuerdos de cooperación económica técnica y administrativa que es posible establecer entre las diversas Administraciones, etc.

Pues bien, al objeto de «asegurar la coherencia de la actuación de las Administraciones públicas», y para el caso de que la efectiva coordinación no sea posible lograrla en la forma indicada anteriormente, el artículo 59 de la Ley indica:

«... las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas, reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, podrán atribuir al Gobierno de la nación, o al Consejo de Gobierno, la facultad de coordinar la actividad de la Administración local y, en especial, de las Diputaciones Provinciales en el ejercicio de sus competencias.

La coordinación se realizará mediante la definición concreta y en relación con una materia, servicio o competencia determinadas de los intereses generales o comunitarios, a través de planes sectoriales para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente...»

Por su parte, el artículo 7.º de nuestro Proyecto de Ley establece que la Comunidad Autónoma asegura la coordinación de los planes provinciales de cooperación a las obras y servicios. Y, como ya hemos indicado, la coordinación de dichos planes no requiere ley aprobada por mayoría absoluta. A la vista de todo ello, la conclusión que se nos impone es la de una absoluta imprecisión conceptual. Sin embargo, por estrictas razones de coherencia, debemos introducir un «juicio de razonabilidad» que permita dar explicación a toda esta situación.

#### D) TECNICA LEGISLATIVA

Así, en primer lugar, y desde un criterio finalista, por «competencias específicas» debemos entender las dirigidas a *garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipal*. Este es el auténtico objetivo de la provincia actual. Así, el artículo 31.2 de la Ley de Bases señala: «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...» Esta es la única competencia «específica» de las provincias actuales. Se habría pasado así de unas Diputaciones caracterizadas, como en el sistema anterior, por el fomento genérico e indeterminado de los intereses de la provincia a otras cuyo objeto y competencia esencial va a ser el cumplimiento del principio de solidaridad intermunicipal.

Se reforzaría, así, una visión puramente instrumental de la demarcación provincial. Es evidente que una concepción clásica de la Diputación en cuanto entidad dirigida a la protección genérica de los intereses provinciales parece acomodarse mal con las exigencias derivadas de la actual articulación territorial del Estado. Provincia y Comunidad Autónoma difícilmente podrán actuar sin solaparse en sus funciones. De ahí que una concepción de la Diputación con un carácter meramente instrumental: el logro de la solidaridad intermunicipal, en un marco territorial determinado, podrá servir para reducir, de manera apreciable, los problemas. A la vista de ello, la defensa de los intereses provinciales dejaría de ser concebido de un modo difuso e indeterminado para concretarse en una política de corrección de los desequilibrios estructurales existentes.

De acuerdo con el razonamiento anterior, podemos confirmar que dicha competencia o finalidad permanece al margen del contenido «literal» de nuestro Proyecto de Ley. Pero, al objeto de llegar hasta el límite de todas las posibilidades, hemos de reconocer que, dentro de las competencias «propias», se incluye una que podría ser expresión, como indica el propio artículo 31.2 de la Ley estatal analizada, de esa búsqueda de la «solidaridad intermunicipal».

pal): «la cooperación... de los servicios municipales para garantizar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial.»

Pues bien, con respecto a ella, hemos de indicar que las fórmulas o criterios de relación interadministrativa vienen expresamente determinados en el artículo 7.º de nuestra Ley a través de la «coordinación de los planes provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal» para cuya regulación no se requiere la mayoría absoluta.

En conclusión de todo lo anterior, podemos afirmar que nuestra Ley no exige mayoría absoluta en su aprobación, pues las «competencias específicas» de la provincia quedan al margen de ella y han de deducirse de la legislación estatal. Igualmente, hemos de indicar que, en cualquier caso, la regulación del instrumento esencial de coordinación —los planes provinciales de obras y servicios— no requiere, tampoco, a tenor de nuestro Estatuto, de Ley aprobada por mayoría absoluta.

No obstante lo anterior, es cierto que, una vez planteado el tema, es de mucha más seguridad, y se protege mejor la Ley, acudiendo al procedimiento de la «mayoría absoluta», sobre todo dada la confusión producida en la sesión que podría condicionar la validez de la norma desde el punto de vista de su desarrollo parlamentario. De ahí que, como medida de prudencia, nos parece perfectamente correcta la decisión tomada por el Presidente del Parlamento, si bien nos han parecido conveniente estas líneas para poner de relieve los peligros a que puede llevar la utilización de una defectuosa técnica legislativa.

